

Manuel Gabriel Consolo*

**Descentralização como factor de inclusão social no processo de governação local.
Estudo de caso da Província de Maputo**

Resumo

O presente estudo aborda as dinâmicas sociais e políticas de governação em Moçambique considerando as actuais reformas políticas desde a década de 1990, com enfoque na democratização e nos processos nela decorrentes. Neste contexto, partimos da dimensão local na perspectiva bottom-up, procurando analisar os mecanismos de participação e articulação da estrutura de governação provincial com especial atenção à figura do Governador eleito e do Secretário de Estado nomeado. Sendo assim, o enquadramento teórico, baseou-se na leitura de diferentes tipologias e dimensões da descentralização propostas por vários autores, normas e regulamentos do Estado. Não obstante, constatado que o actual processo de descentralização provincial se debate com grandes desafios, no que diz respeito às competências e à transparência no exercício de governação local, com sobreposições de funções com relação à figura do Governador e do secretário de Estado a nível da Província. Estes pressupostos limitam a actuação do Governador da Província como executivo, em detrimento o secretário de Estado. Em suma, é de destacar que o processo de descentralização provincial apresenta limitações de carácter técnico administrativo, pois retira os poderes do Governador de Província eleito, dando maior destaque e poder a representação do Estado na Província (Secretario de Estado), comprometendo o exercício de cidadania num Estado de direito democrático. Consequente, a estrutura de governação local, tende a propiciar tensões, podendo alargar conceitos no tocante as reais competências do Governador de Província eleito.

Palavras-chave: Descentralização provincial; Competências administrativas; Administração pública; Poder local.

Abstract

The current study addresses the social and political dynamics of governance in Mozambique considering the current political reforms since the 1990s, with emphasis on democratisation and the processes arising from it. In this context, the research starts from the principle of a local dimension from a bottom-up perspective, seeking to analyse the mechanisms of participation and articulation of the provincial governance structure, with special attention to the figure of the elected Governor and the appointed Secretary of State. Thus, the theoretical framework was based on a reading of the different typologies and dimensions of decentralisation proposed by various authors, State rules and norms. It was found that the current provincial decentralisation process is facing major challenges, mainly regarding the competencies and transparency in the exercise of local governance, with overlapping functions between the figure of the Governor and the Secretary of State at the provincial level. These assumptions limit the performance of the Provincial Governor as an executive, in favour of the Secretary of State. In short, it should be noted that the provincial decentralization process presents limitations of a technical administrative nature, as it removes the powers of the elected Provincial Governor, giving greater prominence and power to the State representation in the Province (Secretary of State), compromising the exercise of citizenship in a democratic rule of law. Nevertheless, the local governance structure tends to create tensions and may broaden concepts regarding the real competences of the elected Provincial Governor.

Keywords: Provincial Decentralization; Administrative Competencies; Public Administration; Local Power.

1. Introdução

A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseada no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem (CRM, 2010).

A Constituição da República de Moçambique de 1990, “introduziu o Estado de Direito Democrático, alicerçado na separação e interdependência dos poderes e no pluralismo, lançando os parâmetros estruturais da modernização, contribuindo de forma decisiva para a instauração de um clima democrático que levou o país à realização das primeiras eleições multipartidárias”. A CNE (Comissão Nacional de Eleições) é criada pela Lei 4/93, para acolher as primeiras eleições de 1994 (CRM, 2010).

Neste âmbito, o artigo 75, no número 1 da Constituição da República (CRM) estabelece que, no profundo respeito pela unidade e pelos valores democráticos, os partidos políticos são vinculados aos princípios consagrados na Constituição e na Lei. Reforçado no artigo 75, no número 2, determina que na sua formação e na realização dos seus objectivos, os partidos políticos devem, nomeadamente: a) ter âmbito nacional; b) defender os interesses nacionais; c) contribuir para a formação da opinião pública, em particular sobre as grandes questões nacionais; e d) reforçar o espírito patriótico dos cidadãos e a consolidação da Nação moçambicana (CRM, 2018).

A organização e articulação do poder político e das suas instituições sugerem um sistema político de governo presidencialista. No artigo 146 no número 1 (CR), “o Presidente da República é eleito por sufrágio universal directo, igual, secreto, pessoal e periódico”. O artigo 145 número 1 a 4 da Constituição da República, o Presidente da República organiza o funcionamento correcto dos órgãos do Estado¹. Neste sistema, o candidato vencedor das eleições presidenciais forma o seu governo e governa o país sozinho. Pode-se observar que a Frelimo sempre saiu vencedora das eleições, significando um monopólio do poder político, tem-se estendido em toda máquina e estrutura governativa. Este facto, sempre dividiu opiniões em relação à democratização do Estado Moçambicano, forçando o governo do dia a realizar reformas na Constituição da República, para garantir um processo de descentralização e governação local transparente. Como resultado, em Maio de 1992, o Governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) cujo objectivo era reformar o sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais dotados de uma personalidade jurídica própria distinta da do Estado, com autonomia

¹ 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; 3- O presidente da República é o Chefe do Governo; 4- O presidente da República é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança;

administrativa, financeira e patrimonial. Não obstante, a aprovação da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro. Contudo, apesar dos numerosos aspectos inovadores, esta foi criticada e reprovada pela sua inconstitucionalidade, o que culminou com a sua não implementação. Não menos relevante é que a Constituição não previa a criação de autarquias locais, o legislador não podendo as criar. Para ultrapassar este obstáculo, o Parlamento procedeu a uma reforma parcial da Constituição, em 1996, introduzindo um novo título (TÍTULO IV), consagrado ao poder local. Esta reforma constitucional introduziu novas figuras jurídicas de que era necessário tomar em conta na elaboração das leis e regulamentos futuros para a implementação do processo de descentralização. É assim que o Parlamento aprovou a 27 de Dezembro de 1996 a Lei-quadro sobre o regime jurídico das autarquias locais (promulgada em Fevereiro de 1997). Como resultado, no início do ano seguinte foram aprovadas sete novas leis (finanças locais, tutela administrativa, estatuto dos titulares dos órgãos das autarquias locais, estatuto especial da Cidade de Maputo, criação das autarquias locais, Lei eleitoral das autarquias locais, recenseamento eleitoral) (Cistac, 2001), que permitiram a implementação efectiva deste processo. Consequentemente, a Constituição da República de Moçambique (revista em 2004) consagra, no seu TÍTULO XIV, a existência do “Poder local”. Conforme o Artigo 271 da Lei fundamental: “1. 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. Também, o Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos” (CEDIS, 2016). Neste caso, a criação dos órgãos locais (autarquias locais), não inibe o Estado da sua responsabilidade global sobre o País e do funcionamento das várias instituições constitucionalmente existentes, algum controlo sobre as autarquias locais. Os organismos das autarquias locais são eleitos por sufrágio. É este quadro institucional que permite a expressão de uma autonomia político-administrativa que se traduz no poder de desenvolver uma acção política própria.

O presente trabalho está estruturado em quatro partes: Metodologia de Pesquisa, o Exercício de Governação local “democrática”, a prestação de contas no exercício de Governação local, a Descentralização Provincial e por fim algumas notas conclusivas.

2. Metodologia de Pesquisa

Esta pesquisa foi conduzida mediante uma metodologia qualitativa, centrada em diferentes técnicas de pesquisa. Esta metodologia se inspira aos métodos interpretativos, que considera a vida humana como uma actividade interactiva, realizada pelo contacto das pessoas (Dos Santos 2007).

A primeira técnica usada foi a revisão da literatura, seleccionando fontes de informações teóricas em livros e artigos que configuram as fases de governação em Moçambique. Foram privilegiados textos de autores moçambicanos na área do direito e da ciência política que tenham abordado a questão da organização do Estado e da descentralização, desde 1990 até hoje. Este processo de revisão crítica da bibliografia procurou compreender os contornos do processo de descentralização governativa, percebendo e interpretando o estágio actual, tendo como foco principal a articulação e interpretação da estrutura dos órgãos de governação local “provincial”.

A segunda técnica de pesquisa foi constituída por entrevistas junto a informantes chaves. Tal procedimento é finalizado a evidenciar as representações e os significados que o informante-chave atribui ao mundo que o rodeia e aos acontecimentos que relata como fazendo parte da sua história no processo de governação local.

A subjectividade permitira um processo de socialização e de partilha de valores e práticas com outros, ou seja, resultante de uma intersubjectividade (Bertaux,1979). Olhando não só o contexto actual, as entrevistas decorreram de forma semiestruturada e individual, procurando melhor colher impressões sobre a compreensão dos actores em relação à descentralização governativa provincial.

3. O Exercício de Governação local “democrática”

A Governação local pode ser considerada como a forma como são conduzidos os problemas e prioridades dos processos de desenvolvimento local, traduzida em políticas públicas com a participação efectiva da sociedade.

Segundo Daniel Francisco, a ideia de governança “ou governância” como ele a designa, surge nos anos 1980, dando corpo a modos de organização “mais horizontais, cooperantes e consensuais, sobretudo entre o público e o privado, onde a noção de «rede» é fundamental”, substituindo práticas hierárquicas de governo e o monopólio dos actores governamentais nos processos de decisão pública (Francisco, 2007a: 6). Podemos considerar governação como o mecanismo de tomada de decisão, com finalidade de influenciar o crescimento económico. Também, como a capacidade de o Estado servir o cidadão na satisfação de necessidades colectivas, promovendo o bem-estar social.

Alinhado à Constituição, no seu artigo 3, realça que “a República de Moçambique, é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”. Segundo Fernandes (1997), “o poder local, tido como uma das maiores realizações, exerce-se ainda de forma muito pouco transparente e permeável à vontade dos cidadãos, sendo difícil

descortinar os interesses que representam”. Apesar de esforços nos últimos anos de aproximar cada vez mais a administração ao povo, a realidade apresenta cenários diferentes. Linz e Stepan (1996) reconhecem que, no período pós-transição, antes que uma democracia possa ser considerada consolidada, ficam ainda muitas condições por estabelecer, muitos hábitos e atitudes por cultivar. Facto observável em Moçambique, através das profundas pontuais revisões da Constituição da República desde 1990 procuraram suprir à necessidade de ajustar o modelo de governação adequado a realidade local.

A governação local deve ser entendida no pluralismo de participação nos processos de tomada de decisão, por criação de espaços e hierarquia e na inclusão dos vários actores sociais de desenvolvimento e na prestação de contas. Os espaços de inclusão tornam-se mecanismos de transparência na tomada de decisão e monitoria da execução das decisões tomadas.

Contudo, o Banco Mundial (1989), “reinventa” o conceito de Governação, como “um dos mecanismos através do qual é feita a gestão dos recursos públicos, com o objectivo último de influenciar o desenvolvimento e crescimento económico”. E assim a governação seria caracterizada pela “existência de instituições e regras que assegurassem o desenvolvimento da capacidade humana e institucional através da melhoria da qualidade de sector público”; pélo accountability e péla transparência no processo de tomada de decisões (CLAD, 2017). Neste sentido, a eficácia de políticas públicas para atingir um desenvolvimento equitativo requer cooperação, principalmente em relação à disposição dos cidadãos em contribuir para o bem público, distanciando-se de postura parasitária em relação aos outros. Contudo, a medida na qual as sociedades conseguem garantir oportunidades para todos os indivíduos dependem da sua capacidade de organização e dos modelos de governação local.

Ao longo dos últimos anos, novos paradigmas foram incorporados devido à insatisfação quanto aos resultados das políticas, procedimentos adoptados com as estratégias anteriores, e sempre houve uma preocupação quanto a busca péla optimização recursos e acções que pudessem auxiliar o processo de desenvolvimento (SIEDENBERG, 2001).

Tabela 1. Síntese dos principais paradigmas do desenvolvimento após 1950

Estratégias básicas	Período	Principais elementos	Enfase
Modernização	Década de 50	Industrialização, substituição das importações e fomento das exportações, revolução verde.	Sectorial, económica, orientada para o crescimento
Dissociação	Década de 60	Desenvolvimento do mercado interno, <i>self reliance</i> .	Política
Equacionamento das necessidades básicas	Década de 70	Orientação para a miséria e grupos marginalizados específicos, participação.	Regional e social
Ajuste estrutural	Década de 80	Desregulamentação, flexibilização,	Economia

		equacionamento da dívida, balanço e inflação internos.	
Desenvolvimento sustentável	Década de 90	Desenvolvimento socioeconómico participativo e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.	Regional, ambiental e socioeconómico
Governança global	Fim dos anos 90	Novas formas de regulação global, Conferências Mundiais.	Global, política

Fonte: Autor, adaptado de Coy (1998 *apud* SIEDENBERG, 2001).

Em suma, o crescimento económico deve-se traduzir no bem-estar do cidadão. Com isso, as políticas de governação não só o crescimento económico, como, a distribuição equitativa e sustentável dos recursos a diferentes níveis de governação. Assim sendo, a governação local passa pelo contexto de conteúdo local, por definição de políticas e estratégias de governação inclusiva, na definição de prioridades locais de desenvolvimento e crescimento económico que se reflectir na vida do cidadão.

4. Prestação de contas no exercício de Governação local (accountability)

Um dos aspectos fundamentais no processo de governação passa por estabelecimento de mecanismos e hierarquia de prestação de contas, conhecidos como “accountability”. Tal processo passa pela inclusão e consulta à sociedade.

Diamond e Morlino (*apud* Shenga: 2008) teorizam que a accountability é a obrigação dos líderes políticos eleitos a responder pelas suas decisões quando questionados pelos cidadãos eleitores ou outros corpos constitucionais. Apesar desta definição enquadrar-se na discussão que se pretende desenvolver neste estudo, uma vez que ela se liga à accountability política ou democrática no contexto da descentralização, há que observar que a accountability não é apenas obrigação dos líderes políticos eleitos, pois, ela pode ser política ou democrática, financeira e de desempenho.

Os mecanismos de prestação de conta não reflectir a realidade local, muito menos, a responsabilidade, prestação de contas, moralidade administrativa, mecanismos de travões e contrapesos.

Com relação a este conceito, Andréas Schedler (1999), procura especificar o termo accountability, identificando as suas dimensões, distintos significados e ênfases. Este distingue as duas conotações básicas que o termo accountability político suscita: i) a capacidade de resposta dos governos (answerability), ou seja, a obrigação dos detentores de mandato público informar e explicarem os seus actos; e ii) a capacidade de as agências de accountability de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (enforcement), (*Schedler apud* Carneiro & Costa, 2001).

Na opinião do representante da bancada parlamentar da FRELIMO, e entrevistado em Maputo, o governo muito tem feito para que o exercício de cidadania e prestação de contas se tornassem uma realidade. O modelo de governação adoptado de inclusão dos vários actores sociais através de governação aberta, auscultando a sociedade na busca de soluções locais, é o apanágio do governo de Filipe Nyusi. Rematou, também, que é necessário ter em consideração que nos encontramos num processo de aprendizagem e aprimoramentos dos processos de governação descentralizada, a semelhança de vários outros países.

Neste sentido, pode-se perceber que expressão *accountability* deriva do latim sido composta por “*ad+computare*”, que significa “contar para, prestar contas, a dar satisfação a, corresponder à expectativa de” (Heidemann, 2009, p. 303). Sendo assim, a sociedade civil moçambicana, diante a uma indagação “quais os mecanismos de prestação de contas e responsabilização de forma transparente no processo de governação local”, sem, no entanto, falar dos conselhos consultivos locais, pouco transparentes e meramente de comunicação.

Transparência e visibilidade das acções governamentais são peças-chave para a *accountability* de maneira geral, porém, nesse caso, sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem os agentes públicos (Ceneviva, & Farah, 2006, pp. 16-17).

Segundo o representante da bancada parlamentar de MDM, Lutero Simango, entrevistado em Maputo, a necessidade de reestruturação dos mecanismos de prestação de contas desde o nível central até a base permitira a participação efectiva do cidadão na governação a partir de mecanismos legais de exigibilidade e sanção aos delapidadores do património público. Posição, esta, defendida pelas organizações da sociedade civil moçambicana. A reestruturação e estabelecimento de espaços juridicamente legais, de participação da sociedade nos processos de governação local, reforçarão a consolidação da democracia no País. Há uma necessidade de tornar estes espaços de consulta e exigibilidade mais acessíveis ao cidadão, tornando-o mais informado das suas obrigações e direitos, consagrados na Constituição da República.

E imperioso que ao novo modelo de “descentralização provincial”, o controlo seja reforçado e transparente, na definição clara dos papéis do Governador e Secretário de Estado.

Não é difícil perceber como os três elementos apresentados por Schedler (1999) – informação, justificação, punição – são aplicáveis quando se trata da “obrigação” do fiscal, isto é, quando se trata da forma do processo. O aparato que o Estado moderno possui para produzir o serviço público é, em larga escala, estruturado na forma de burocracia, conforme concebida por Weber e, como tal, a sua acção e a dos seus agentes estão adstritas às normas e padrões que o regulam e são-lhes impostos por sua concepção (Salm, & Menegasso, 2009). Partindo do princípio do fiscal, o exercício de descentralização e governação local é colocado

em causa péla falta de uma política fiscal local, que possa contribuir para o pleno exercício de governação local. Sem dinheiro, não é possível governar.

5. Descentralização Provincial

Os governos de muitos países buscam mecanismos de administração da coisa pública com finalidade de prover serviços básicos e de satisfação colectiva. Moçambique, não se distancia desta tentativa, em relação os vários processos de democratização da máquina administrativa e política de governação.

Sendo assim, a descentralização pode ser tratada como desagregação do poder público, por 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, partindo da autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Williams (2003), deixa em aberto a possibilidade e a responsabilidade de criação de mecanismos e instituições nacionais e locais que possam garantir a operacionalização dos ideais do projecto democrático através do processo de delegação do poder legitimado pelo sufrágio universal que igualmente encarrega-se da deslocação do poder do centro para a periferia.

Assim sendo, podemos observar que o Estado Moçambicano vive uma reforma dos processos de governação (democracia), adoptando a descentralização como forma de inclusão e participação do cidadão nas várias esferas de governação local, por Conselhos Consultivos e outras formas de administração da coisa pública.

Segundo Lutero Simango, pode-se considerar um ganho para Moçambique, a adopção do modelo de governação descentralizado no princípio de inclusão e participação activa do cidadão nos processos de governação local. No entanto, em causa a sua implementação efectiva, reforçou.

Com isso, a praticidade dos processos de descentralização e democratização do Estado, contradizem-se com a realidade dos processos de governação local. A descentralização centra-se num processo de governação participativa e autónoma, por delegação ou atribuição de poder central a nível mais baixo, sem, no entanto, colocar em causa a soberania do Estado. Neste contexto, a descentralização pode ser entendida como um processo planificado que tem por objectivo, produzir mudanças na geografia e na sociologia de um dado poder central, a favor de "níveis de poder" mais baixos da administração do Estado, sem pôr em causa as forças políticas que a constituem e que controlam a distribuição da riqueza, do recurso e do tal poder (Weimer, 2012: 2-3).

Relembrando o actual pacote de descentralização, dando autonomia política e administrativa as Províncias na gestão da coisa pública, remete-nos a uma reflexão e comparação com os

processos de autarquização das vilas e cidades. Os limites de poder geográfico e administrativo confundem-se em relação ao Governo local, com pouca actuação dos municípios em que são governados pela oposição.

Por outro lado, Nabais (2007) defende que a descentralização deve ser vista e encarada em função das obrigações políticas e administrativas do Estado há dois níveis (descentralização e desconcentração). Com base neste pressuposto podemos considerar incongruência do actual pacote de descentralização, colocando em causa os limites de poder local, sua autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de planificação, a intersecção entre os mecanismos de accountability pública “que lhe vou designar de prestação de contas local”, com lógicas distintas de poder que coexistem.

Reforçando o posicionamento acima, a desconcentração administrativa existe quando actividades são distribuídas de um centro para sectores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores dentro de uma mesma pessoa jurídica, no caso, dentre os órgãos de administração directa (Medauar, 2000).

A descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos, muito embora, não raras vezes, confusões são feitas acerca deles. Enquanto a descentralização pressupõe pessoas jurídicas distintas, sem vinculação de subordinação de uma perante a outra, a desconcentração refere-se sempre a mesma pessoa jurídica, unida pelo vínculo da hierarquia, (Araújo, 2005, p. 142).

Segundo Russomano e Martins de Oliveira (1975, p. 75), “em sentido etimológico, centralização e descentralização significam respectivamente reunião e afastamento de um centro”.

Neste sentido, fazemos uma reflexão quando nos deparamos com um governo eleito localmente e outro nomeado em relação as diferentes forças e poderes coexistentes, urge prestar atenção em relação aos limites de poder administrativo, financeiro e patrimonial local, e os processos de prestação de contas.

Segundo Lutero Simango, a descentralização deve-se orientar com base nos princípios administrativo, financeiro e patrimonial. Para tal, urge a necessidade de se estabelecer políticas fiscais locais, para responder a reais necessidades de desenvolvimento local.

É nesta matriz que, Meneses (2009) remete-nos para uma leitura atenta das relações constantes nas distintas forças e actores envolvidos no campo da gestão local, de modo a melhor compreender tais processos. Ou seja, acentua a necessidade de uma análise mais sofisticada da relação entre a democracia local, a partir da intervenção popular “bottom-up”, e os diferentes poderes locais Estatais e não Estatais.

No entanto, propomo-nos a procurar compreender os limites de poder local, para melhor prossecução dos objectivos de desenvolvimento local de forma harmoniosa, sem colocar em causa a gestão e administração da coisa pública e da soberania do Estado.

A nova lei de descentralização 04/2019 de 31 de Maio, traz consigo, algum desconforto aos moçambicanos. As competências atribuídas à figura do governador "eleito" pelo povo, a partir das eleições de 15 de Outubro de 2019 e as competências atribuídas ao Secretário de Estado nomeado no decurso do mês de Janeiro de 2020 por confiança política do Chefe do estado levam o processo de descentralização ao centro de debate envolvendo políticos, académicos e membros da sociedade civil.

O desconforto reside no facto de que o poder não reside no povo. Na medida em que o eleitor foi chamado às urnas, convicto de que o partido vencedor iria avançar com o seu cabeça de lista a cargo de governador para dirigir a província com plenos poderes, contrariado com o actual cenário estrutural de governação local.

Neste contexto que Lutero Simango reforça a posição acima. O povo moçambicano foi encontrado desatento, provocado péla fraca divulgação do pacote de descentralização provincial, convictos que o governador eleito dirigira os destinos da Provincial, reforçou o interlocutor.

A fraca divulgação da Lei antes das eleições retirou muita informação ao eleitor sobre o novo modelo de governação. A circular número 09 datada de 29 de Janeiro de 2020 do Ministério da Administração Estatal e Função pública assinada péla respectiva Ministra Ana Comoane, no seu primeiro ponto refere que, "as cerimónias de Estado a nível de província são dirigidas pélo Secretário de Estado na Província". No segundo ponto refere igualmente que " a placa de identificação da viatura protocolar Governo de Moçambique deve ser usada na viatura protocolar do Secretário de Estado na Província e cidade de Maputo" . Para melhor reforçar a ideia acima, as decisões da Assembleia provincial não eram vinculativas ao governador. Hoje o cenário é paradoxal. Temos um governador legitimado pélo povo que o elegeu, mas o mesmo não tem poderes, porque quem manda é a figura nomeada pélo chefe do estado.

No concernente a dialéctica "Governador – Secretario de Estado", na opinião de Simango, o princípio da descentralização provincial deve ser visto em três dimensões: administrativa, financeira e patrimonial no princípio de autonomia dos governos locais. Reforça que teoricamente o processo de descentralização na prática não encontra um enquadramento segundo as aspirações da sociedade. Ainda, defende um princípio de descentralização olhando não só pela autonomia administrativa, patrimonial e financeira, mas também, pela desconcentração de poder a nível central. No actual cenário, o Presidente da República deixa de nomear os Governadores passando a nomear os Secretários de Estado, que passam a

exercer as mesmas funções dos anteriores Governadores. Aqui onde mora o conflito de interesses, em que o secretário de estado possui maior poder de gestão da coisa pública.

Não obstante, segundo o representante da bancada parlamentar da Frelimo, há necessidade de uma convivência política pacífica e de harmonia para que os processos de desenvolvimento local possam se fazer sentir na vida do cidadão, como o principal actor na definição de prioridades local.

Contudo, é possível observar a sobreposição de acções de governação local no actual pacote de descentralização em relação a estrutura estabelecida. E de referir que, a falta de clareza no tocante a quem deve dirigir os destinos da Província, coloca em causa a finalidade do exercício da democratização governativa, através da descentralização.

A Constituição da República de Moçambique (revista em 2004) consagra, no seu TÍTULO XIV, a existência do “Poder regulamentar”. De acordo com o Artigo 271 da Lei fundamental: “Os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais dispõem de um poder regulamentar próprio, em conformidade com a Constituição, as leis e os regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar.”

Neste âmbito, o Estado exerce a sua função fiscalizadora garantindo o cumprimento da legalidade dos actos administrativos e de natureza financeira.

No artigo 269, também da Constituição, podemos observar a atribuição da autonomia dos órgãos descentralizados: “Os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da lei.”

Apesar desta atribuição constitucional é possível observar um conflito de interesses pela ausência de uma lei fiscal própria para os governos provinciais, contrariamente ao que ocorre nas autarquias locais.

A estrutura dos órgãos de governação provincial obedece a três níveis, em conformidade o artigo 278, da Constituição;

São órgãos da Provincial:

- a) Assembleia Provincial;
- b) Governador de Província;
- c) Conselho Executivo Provincial

Em conformidade a estrutura acima, o órgão de representação do Estado na Província, nas áreas exclusivas de soberania do Estado. Neste âmbito, existe uma descentralização política, administrativa e constitucional da coisa pública, através de dois órgãos que podemos considerar distintos: primeiro órgão de governação executivo e segundo órgão de representação de Estado. Este último, fiscalizador que garante a unicidade do Estado.

Segundo o Ministério da Administração Estatal e Função pública, a Lei é clara quanto às atribuições e competências do governador eleito e do Secretário de Estado a ser indicado pelo Presidente da República. Enquanto o Secretário de Estado zela pela questão de soberania do Estado, o Governador eleito devera encarregar-se de matérias relacionadas ao desenvolvimento local (Província).

Isto em conformidade a Constituição da República no artigo 3, “órgãos de representação do Estado na Província”, na alínea a) e b), o Estado é representado pelo Secretário de estado e o Conselho dos serviços Provinciais de Representação do Estado. Uma estrutura representativa central a nível provincial para garantir a soberania do Estado na Provincial². Neste sentido, em conformidade o artigo 5 do decreto 5-2020, no número 1 alínea a) a d) e g), compete ao Secretário de Estado a representação do estado e dirigir o conselho provincial de representação do Estado, o exercício de elaboração, execução e controlo do plano económica e social e participar nos actos administrativos. No mesmo artigo no número 2 alínea b), orientar as cerimónias de Estado na Província. Este último que tem provocado alguma inquietação não só do Governador, mas por parte dos eleitores, com relação as competências dos órgãos descentralizados. Contudo, compete ao Governador de Província, dirigir o conselho executivo provincial e as demais funcionalidades fixadas por lei, (artigo 270, no número 1 e 4 da Constituição)³. Um cenário que deixa claro as limitações do Governador de Província no exercício de governação local, em relação o Secretário de Estado.

6. Conclusões

O actual cenário de governação provincial coloca a sociedade numa profunda reflexão sobre o processo de descentralização, principalmente no que diz respeito ao modelo de implementação pouco actuante da figura do Governador de Província em relação a representação do Estado a nível local (Secretário de Estado). Contudo, torna cada vez mais claro a inoperância do Governador de Província, em relação a sua actuação e condução dos processos de desenvolvimento de governação que conduzam a um crescimento económico e desenvolvimento local.

Na apreciação dos Governadores de Província um dos grandes problemas reside na partilha dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos no exercício de governação local. A falta de clareza se traduz não só do lado dos Governadores, assim como dos funcionários públicos na prestação de contas em relação às duas figuras (Governador e Secretário de Estado).

² Decreto nº 5- 2020- Representação do Estado na Província;

³ Constituição da Republica; BR- 12 de Junho 2018; I SERIE – NUMERO 115.

Na 24ª sessão ordinária de 7 de Julho, o Conselho de Ministros apreciou informações sobre a partilha de recursos humanos, financeiros e patrimoniais entre os órgãos de representação do Estado na Província e os órgãos executivos de governação descentralizada provincial. Mas o maior problema do modelo de descentralização aprovado em 2019 não está na partilha de meios, mas na divisão de competências e atribuições. Apesar de aparentemente ter havido devolução do poder para o Conselho Executivo Provincial e Assembleia Provincial, os recursos mantêm-se sob controlo do Governo central, representado por um Secretário de Estado na Província dotado de poderes que vão muito além das funções de soberania e das matérias de exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado (CDD, 2020).

Quatro semanas depois da Circular da Frelimo, o Conselho de Ministros, reunido na sessão de 28 de Julho, mexeu na legislação sobre a descentralização, aprovando novos decretos e substituição de três que tinham sido aprovados nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2020:

- (i) O Decreto que aprova as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial e revoga o Decreto nº 2/2020, de 08 de Janeiro; (ii) O Decreto que aprova as normas de Organização e de Funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província e revoga o Decreto nº 5/2020, de 10 de Fevereiro. (iii) O Decreto que aprova as normas de Organização e de Funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto nº 6/2020, de 09 de Janeiro (CDD, 2020).

Não obstante, reforçando este posicionamento, é possível ver o Secretário de Estado a dirigir as cerimónias e actos oficiais do Estado, e o Governador simples convidado para testemunhar.

Neste sentido, Moçambique é um desses casos de democracia parada no ‘purgatório’ entre a transição para a democracia e a sua consolidação (Schmitter, 2010: 85) ou, na metáfora de Joseph, num processo ‘de abertura para um invólucro encerrado’ (Joseph, 1999). Representa um regime híbrido, devido à sua combinação de elementos autoritários e democráticos (Diamond, 2002). Embora o último ano decorrerem reformas políticas, legislativas para a reestruturação do Estado, a democracia no princípio de aproximação do poder ao cidadão e boa governação, restringe-se na teoria contrariando-se na sua praticidade.

O domínio total do partido no poder confundindo-se “Estado-Partido”, restringe o espaço de actuação de outros actores na consolidação da democracia local, proporcionando algum desconforto e descontentamento a sociedade. Segundo a observação do IESE, apesar da liberalização económica de 1986 em diante, da mudança para a democracia multipartidária (1990-1994) e de uma série de reformas, os resíduos da anterior fusão entre o partido e o

Estado continuam notáveis⁴.

Por outro lado, uma renda de recursos minerais bem distribuída na forma horizontal e vertical, por exemplo, através de um sistema de descentralização fiscal efectivo e da manutenção de um baixo fardo fiscal para a população, está positivamente correlacionada com uma baixa demanda de mudanças políticas e democráticas (Ross, 2001; McGuire, 2010). Neste sentido a definição de políticas fiscais adaptáveis a realidade local, em projectos de exploração mineira através de dividendos percentuais a favor da comunidade local, como de reforço ao orçamento provincial, favorecera a priorização de iniciativas de desenvolvimento local.

A clarificação da estrutura e hierarquização dos órgãos de governação local e a sua competência em relação os vários actores sociais, tendo em consideração o Governo eleito e nomeado, devem proporcionar um ambiente harmonioso de governação.

Como forma de responder às inquietações e apelos da sociedade, o governo aprova alguns decretos com relação às competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial e revoga o decreto n° 2/2020, de 08 de Janeiro, e o decreto que aprova as normas de organização e de funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província revogando o decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro, assim como o decreto que aprova as normas de Organização e de Funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na cidade de Maputo e revoga o Decreto n 6/2020, de 09 de Janeiro (CDD, 2020). Olhando para os aspectos técnicos da descentralização provincial, constatamos uma incongruência em relação “as competências enumeradas no artigo 5 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro, também contradizem com as atribuições de governação descentralizada (artigo 276 da Constituição) e não reflectem as competências versadas no artigo 26 da Lei 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província (Secretário de Estado na Província e Serviços de Representação de Estado)” (CDD, 2020).

As competências do Secretário de Estado na Província elencadas no artigo 26 da Lei 7/2019, de 31 de Maio, coincidem com aquelas que constam do nº1 do artigo 5 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro. Mas no nº2 do mesmo artigo (5 do Decreto 5/2020), o legislador atribuiu mais 16 competências ao Secretário de Estado na Província (alíneas a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p), e todas elas não consubstanciam funções de soberania ou de exercício exclusivo pelo Governo central (CDD, 2020). Isto é, o regulamento (Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro) do quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação de Estado na Província atribuiu mais competências ao Secretário de Estado na

⁴ IESE_Decimalização.pdf.

Província do que aquelas previstas na Lei 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província (CDD, 2020).

Podemos concluir que o actual pacote de descentralização provincial necessita de reformas técnicas profundas que possam de facto responder o princípio de descentralização governativa, procurando aproximar o poder as comunidades. A necessidade de se restabelecer as competências do Governador Provincial, como o principal actor no exercício de governação descentralizada e consolidação da democracia representa o objetivo fundamental para reactivar uma forma mais coerente de democracia local participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO NETO, E. De (2005). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva

BERTAUX, D. (1979), Écrire la sociologie. *Information sur les sciences sociales*, Londres e Beverly Hills, Sage, 19 (1), pp. 7-25.

CARNEIRO, C. & COSTA, B. (2001) Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. *VI Congresso Internacional da CLAD sobre a Reforma de Estado e de Administração Pública*. Buenos Aires, 5-9 Nov. 2001

CENEVIVA, R., & FARAH, M. F. S. (2006). Democracia, Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. *Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*. São Paulo, SP, Brasil, 2.

CISTAC, G. (2001). *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Livraria Universitária

FERNANDES, A.T. (1997). *Poder autárquico e poder regional*. Porto: B Editora

FERNANDES, A.T. (2003). Dinâmicas urbanas e poder político. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. 13. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8401.pdf>

FRANCISCO, D. (2007). “Territórios chamados desejo”. Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 77, pp. 165-199.

FRANCISCO, D. (2007a). Por que é tão difícil associar território e ‘projecto’ em Portugal? *Travessias*, 6/7, pp. 259-277

HEIDEMANN, F.G. (2009). Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G. & SALM, J.F. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UnB.

MANOR, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. Washington, D.C: World Bank.

MEDAUAR, O. (2000). Direito Administrativo Moderno de acordo com a EC 19/98. São Paulo: *Revista dos Tribunais*

MENESES, M. P. (2009). Poderes, direitos e cidadania: O ‘retorno’ das autoridades tradicionais em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 87, pp. 9-42. Disponível em: <http://rccs.revues.org/1428>

NABAIS, J. (2007). *Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora.

RUSSOMANO, R. & OLIVEIRA, F. (1975). *Você conhece direito administrativo?* Rio de Janeiro: Rio

SHENGA, C. (2008). *Avaliando a Qualidade da Democracia em Moçambique*. Maputo: ISAP

SILVA, I. L. F. (1996). O problema da objetividade e da subjetividade nas teorias sociais clássicas e contemporâneas: um debate necessário. *Rev. Mediações*, Londrina, v. 1, n. 2, pp. 21-26

WEIMER, B. (2012b). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’: Conjunturas críticas, caminhos, resultados. In: WEIMER, B. (Ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), pp.76– 102

WILLIAMS, G. (2003). Democracy as idea and democracy as process in Africa. *The Journal of African American History*, 88, 4, pp. 339-360.

LEGISLAÇÃO USADA

Constituição da República de Moçambique.

Lei 11/97, Boletim da República. I Série, n.º 22, de 31 de Maio, (estabelece o Regime Jurídico-Legal das Finanças e do Património das Autarquias).

Lei n.º 7 2019, de 31 de Maio (BR I 105)

*Mestre em Sociologia do Trabalho e das Organizações, Instituto Superior Monitor