

# DESCENTRALIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE: AVANÇOS E RECUOS

## DECENTRALIZATION AND CONSOLIDATION OF DEMOCRACY IN MOZAMBIQUE: ADVANCES AND RETREAT

---

**RESUMO:** Nos finais da década de 80, Moçambique começou a distanciar-se da orientação socialista e da economia centralmente planificada, passando a assumir a descentralização como parte do processo de democratização do país. Desde esse período até a atualidade várias ações foram levadas a cabo com vista a materialização deste processo. É dentro deste contexto que volvidos 30 anos, desde a institucionalização da democracia no país, este artigo pretende explorar em que medida as opções políticas de descentralização adotadas em Moçambique contribuíram para o aprofundamento da democracia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Descentralização; Democracia; Consolidação da Democracia.

---

**Bernardino Essau Bilério**

**ABSTRACT:** In the late 1980s, Mozambique began to distance itself from the socialist orientation and centrally planned economy, starting to assume decentralization as part of the country's democratization process. From that period to the present, several actions have been carried out in order to materialize this process. Is in this context that 30 years later, since the institutionalization of democracy in the country, that this article aims to explore the extent to which the decentralization policy options adopted in Mozambique have contributed to the deepening of democracy.

**KEYWORDS:** Dsecentralizaion, Democracy, deepening of Democracy.

## DESCENTRALIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE: AVANÇOS E RECUOS

Bernardino Essau Bilério <sup>1</sup>

### Introdução

Moçambique iniciou, em princípios de 1990, com o programa de reforma dos órgãos locais, um processo de descentralização, parte integrante de um conjunto de reformas políticas, econômicas e administrativas em curso desde os anos 1980. De entre vários objetivos, o processo da descentralização foi visto como parte do processo de pacificação e democratização do país. Desde esse período até a atualidade várias leis foram sendo aprovadas com vista a materialização desse processo. É dentro deste contexto que volvidos 30 anos, desde a institucionalização da democracia no país, este artigo pretende explorar em que medida as opções políticas de descentralização adotadas em Moçambique contribuíram para o aprofundamento da democracia.

Este artigo foca sua atenção na descentralização política<sup>2</sup> muitas vezes tratada por devolução ou descentralização democrática, que na prática implica a devolução de poder e de recursos para governos locais autônomos. Este tipo de descentralização, em teoria, abre espaço para que sejam realizadas eleições multipartidárias dos governantes locais, eleição dos representantes ao nível local (assembleias locais) e maior oportunidade de participação da população na resolução dos problemas locais. Metodologicamente, o artigo baseia-se numa pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. A pesquisa bibliográfica consistiu na consulta de fontes que direta ou indiretamente abordam a relação entre a descentralização e democracia no contexto internacional, assim como no contexto nacional. A pesquisa documental consistiu na análise crítica da legislação aprovada no país sobre a descentralização e outros documentos oficiais sobre o assunto. E, por último, as entrevistas foram informais, tendo sido entrevistados alguns especialistas da área e técnicos do Ministério da Administração Estatal e Função Pública. O artigo encontra-se estruturado em duas secções: a primeira levanta algumas notas teóricas sobre a descentralização e democracia e a segunda secção comporta a parte

---

<sup>1</sup> Professor da Academia de Ciências Policiais (ACIPOL-Moçambique). Bacharel em Ciências Sociais, orientação em Ciência Política; Licenciado em Administração Pública; Mestre em Governação e Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane. Doutor em Ciência Política pelo Instituto dos Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). [bilerio81@gmail.com](mailto:bilerio81@gmail.com)

<sup>2</sup> A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. Exemplos deste tipo de reforma são a eleição por voto popular para prefeitos e governadores que, em períodos constitucionais anteriores, eram indicados; a criação de assembleias legislativas subnacionais, e reformas constitucionais que fortaleçam a autonomia política dos governos subnacionais.

empírica e procura discutir a relação descentralização e democracia em Moçambique, apontando alguns avanços e recuos.

### **Descentralização e Democracia: Algumas notas teóricas**

A descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, seu conteúdo e sua interação com os sistemas políticos e econômicos mais amplos, elas se tornam altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar (FALLETI, 2006). Para Monteiro (2011), o conceito de “descentralização<sup>3</sup>” tem uma conotação favorável. Evoca diferença, florescimento, multiplicidade e participação. Em contrapartida, centralização é a palavra, à partida, carregada de sentidos negativos, evoca autocracia, não consulta, bem como dirigentes distantes e desligados dos problemas reais.

É dentro deste contexto que, segundo Otayek (2007), arrastada na “terceira vaga” de democratização, no início dos anos noventa, a África subsaariana não escapa à regra segundo a qual democratização se conjuga, invariavelmente, com descentralização. Raríssimos são, com efeito, os Estados que não decidiram descentralizar, segundo ritmos e modalidades diferentes, mas em nome dos mesmos objetivos de promoção da democracia local, do desenvolvimento, da eficácia administrativa, de uma melhor governação e da racionalização das opções econômicas e orçamentais. Na verdade, isso acontece porque ao nível teórico acredita-se que a democracia local é condição essencial para a democracia geral.<sup>4</sup> Tal como refere McCarnery (*apud* SMITH, 1998) o governo local é frequentemente reorganizado à medida que os países levam a cabo transições democráticas que podem provir da noção Tocqueviliana de que o governo local é um campo de treino para a democracia.

Pois, o que Tocqueville tem em vista com a revitalização da democracia local não é apenas o fortalecimento da própria comunidade local, mas, como não menos importante, é sua contribuição para a maturação do "corpo eleitoral" indispensável para a consolidação da democracia no nível nacional (TOCQUEVILLE, 1977, citado por FREY, 2000). Na mesma linha, Arretche (1996) afirma que correntes de opinião de distintos matizes associam

---

<sup>3</sup> Segundo Chone (2005), a descentralização num contexto estadual é definida como sendo a transferência ou delegação de autoridade judicial e política para efeitos de planeamento, tomada de decisão e gestão de atividades públicas do governo, empresas públicas, semiautônomas ou autoridades de desenvolvimento regional, governos autônomos ou organizações não-governamentais.

<sup>4</sup> A democracia é entendida, neste artigo, como sendo o regime no qual os governantes são selecionados via eleições, satisfazendo quatro critérios simultâneos: o chefe do executivo é eleito direta ou indiretamente; o legislativo é eleito;

positivamente descentralização e democracia. Ou, melhor dizendo, consideram que, contemporaneamente, a descentralização é uma condição para a realização do ideal democrático. Para alguns, comprometidos com o ideário da radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia pela qual criar-se-iam instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Para a autora, embora vinculadas a visões distintas de democracia, estas concepções têm em comum a expectativa de que a escala ou âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizam a realização de determinados conteúdos do ideal democrático.

Mesma visão é comunganda por Smith (1998), ao afirmar que a democracia local oferece uma melhor qualidade de participação em relação ao governo nacional, porque baseado na comunidade e na familiaridade com a sociedade e com os seus membros, ela oferece uma participação mais significativa. Ao nível local há mais incentivos para a participação, porque as suas consequências são mais visíveis e imediatas. Esta associação positiva tornou-se uma corrente dominante no mundo fazendo com que muitos países adotassem medidas conducentes à descentralização do Estado de diferentes maneiras. No entanto, Arretche (1996) adverte que não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos. De um lado, as instituições conformam as formas de ação política e, neste sentido, a ação pública pode, deliberadamente, incentivar determinados comportamentos políticos (COHEN; ROGERS, 1995 *apud* ARRETCHÉ, 1996).

Por outro lado, o contexto social e a história condicionam, profundamente, a forma efetiva de funcionamento das instituições (PUTNAM, 1993 *apud* ARRETCHÉ, 1996). Isto significa que comportamentos fortemente enraizados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades. Nesse contexto, Otayek (2007) afirma que descentralização e democracia não vão, pois, forçosamente a par. Da mesma forma que o autoritarismo pode, perfeitamente, acomodar-se à existência de poderes locais na condição, porém, de que estes não se arvoreem em contra-poderes e que a sua autonomia seja rigorosamente controlada.

Para o contexto africano, por exemplo, recorrendo a Pontier (1978), Otayek afirma que a recorrência e a diversidade das políticas de descentralização desenvolvidas em África, desde o início dos anos sessenta e mesmo antes, validam esta observação. Com efeito, as aspirações descentralizadoras dos Estados subsaarianos esbarraram, constantemente, na contradição – insolúvel, tendo em conta o seu carácter autoritário e neopatrimonial – entre os dois princípios de

---

mais de um partido compete em eleições; os partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro (CHEIBUB; PRZEWORSKI, 1997).

autoridade e de liberdade, cuja regulação institucional funda, no Norte, a articulação entre poder central e coletividades locais. Lundin e Machava (1996) defendem que:

Muitos estados africanos escolheram pouca pluralidade depois das independências, ingressando, entretanto, actualmente e gradualmente, no pluralismo democrático. Com o monopartidarismo em muitos destes Estados, o estado e suas funções confundem-se com o Partido no poder, ora com a casa real, dependendo dos exemplos que se queira tomar. As mudanças estão a inverter esta situação, mas pelos textos nem todos estão abraçando pacificamente estas mudanças. Na Swazilândia parece haver necessidade do desenvolvimento de uma cultura política sobre pluralismo e governo local, o que transparece também ser necessário na maioria dos países que aqui afiguram (LUNDIN; MACHAVA, 1996, p. 9).

Portanto, há uma clara indicação de que em alguns casos a descentralização não vai implicar maior democracia, ela pode ser manipulada para permitir outros fins. Tal como já tinha advertido Aretche (1996), várias das expectativas que repousam sobre esse conjunto de associações positivas não são um resultado necessário e automático da descentralização. Os princípios e valores políticos somente podem concretizar-se em instituições políticas concretas. É pela análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados. Mas, têm variado, historicamente, as formas e modalidades pelas quais princípios democráticos traduzem-se em instituições políticas concretas. É partindo destas visões teóricas que nos propomos a examinar a relação entre a descentralização e a consolidação da democracia em Moçambique, apontando alguns avanços e recuos.

### **O processo de descentralização e consolidação da democracia em Moçambique**

Moçambique foi, inicialmente, uma colônia portuguesa e sua independência foi alcançada a 25 de junho de 1975. Como afirma Kulipossa (2003) Moçambique herdou do regime colonial português um sistema de administração estatal muito centralizado. O regime instaurado imediatamente após a independência manteve a centralização do poder político, embora com objetivos diferentes. Não obstante, a administração moçambicana consagrar ou potenciar alguma descentralização pela divisão administrativa em províncias, distritos e postos administrativos, funcionando, supostamente, com base no poder popular, essa descentralização nunca funcionou de fato. O poder de decisão cabia, em última instância, ao partido único, cuja estrutura era já em si muito centralizadora (FARIA; CHICHAVA, 1999).

Esta realidade prevaleceu desde a proclamação da independência até quando nos finais dos anos 1980, o governo de Moçambique reconheceu e compreendeu que a descentralização do sistema da administração pública era uma das condições para uma maior e efetiva governação

democrática e para um desenvolvimento sustentável. Este reconhecimento da importância da descentralização já era necessário, pois, segundo Brinkerhoff (2011), 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 controle sobre ações a vários níveis. A existência de governos subnacionais cria arenas múltiplas para a negociação e contestação política, o que pode evitar dinâmicas de quem ganha, ganha tudo, criando oportunidades para as minorias ganharem ao nível local (BRINKERHOFF *apud* WEIMER; CARILHO, 2017).

Neste sentido, acredita-se que participando nas eleições locais, pequenos partidos podem usar da política local e da municipalização como um meio para ganhar influência e concorrer com êxito ao nível nacional. Na percepção de Weimer e Carilho (2017) a descentralização nos estados pós-conflito, como é o caso de Moçambique, deve contribuir para a reconstituição da legitimidade através da expansão da participação e da inclusão, redução da desigualdade, da criação de responsabilização, combate à corrupção e introdução das eleições locais. Este posicionamento é comungado por Faria e Chichava quando avançam que:

Num contexto de reforma económica e de resolução do conflito interno que opunha a Frelimo e a Renamo, a descentralização em Moçambique é prioritariamente vista por outros como parte do processo de pacificação e democratização do país, e uma necessidade absoluta para poder dar resposta à diversidade de Moçambique. Na medida em que pretende criar estruturas económicas e administrativas capazes de fazer prestação de serviços e potenciar o desenvolvimento, na medida em que potencia também o diálogo entre as estruturas do Estado e a sociedade civil nas suas várias formas de organização, a descentralização contribui para a reconstrução do estado, a minimização de conflitos e a consolidação da paz. Por se tratar de um poder mais próximo do cidadão a descentralização potencia uma maior participação e responsabilização dos cidadãos na resolução dos problemas e no desenvolvimento local, reforçando a democracia ou pelo menos aproximando os cidadãos do centro da decisão político-administrativa (FARIA; CHICHAVA, 1999, p. 4-5).

Não há dúvidas de que esse foi o espírito que guiou o processo da descentralização no país. No entanto, logo no início um dos problemas que afetou o sucesso deste processo foi em relação ao tipo de descentralização que se pretendia para o país. Faria e Chichava (1999) apontam que há clivagens e conflitos quanto ao processo de democratização e descentralização, que se acentuaram ou tornaram visíveis com o fim do processo de paz e o evoluir do processo de democratização.

Alguns, particularmente no seio da Frelimo e da administração, defendem que a descentralização comporta sérios riscos para a manutenção da unidade do Estado (receios de regionalismos e separatismos) e para a multiplicação aos níveis regional e local das vicissitudes da administração central (burocracia,

falta de capacidade, corrupção). A descentralização económica, política e administrativa implica necessariamente mudanças significativas na distribuição e níveis de poder, pelo que pode ser um potencial fonte de conflito (FARIA e CHICHAVA, 1999, p. 6).

Aqui pode se apontar o receio de a descentralização vir a ser fonte de conflito (separatismo e regionalismos) como fator que limitou o avanço do processo. Mas há que lembrar, tal como avança Mucanhicia (1998), que o processo de descentralização é um verdadeiro projeto da sociedade democrática e, inversamente, só um contexto democrático pode favorecer um processo de descentralização. É um desafio democrático na era da democratização em África marcada pela (re)introdução do multipartidarismo nos anos 1990, sobretudo porque a descentralização tem sido vista como uma das condições básicas para um desenvolvimento democrático sustentável (MUCANHICIA 1998, *apud* CISTAC, 2001).

Foi neste sentido que, em maio de 1992, o Estado moçambicano aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), cujo objetivo era a reformulação do sistema de administração local do Estado vigente e, conseqüentemente, a sua transformação em Órgãos Locais com personalidade jurídica própria, distinta do Estado, dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Decorrente disso, em 1994, foi aprovada pela então Assembleia Popular de Moçambique<sup>5</sup> a Lei – quadro dos distritos municipais (Lei nº3/94, de 13 de setembro). Como afirma Chichava (2011), com esta lei Moçambique teria uma situação similar a de alguns países da região, África do Sul, Zâmbia e Zimbabwe, isto é, com municípios urbanos nas cidades e vilas e municípios rurais, por exemplo, nas zonas rurais.

O mais importante nesta lei era que tanto as zonas rurais quanto as urbanas recebessem, através da autarcização<sup>6</sup>, o mesmo tratamento e a mesma aplicação da lei e devessem, no exercício de seu poder, manter o respeito e estabelecer boas relações, não apenas com o Estado central, mas também com as autoridades tradicionais existentes nos seus territórios (ROSÁRIO; 2012). Contudo, a Lei nº 3/94, de 13 de setembro, foi tida como inconstitucional, pois não estava previsto em nenhum capítulo da Constituição da República de 1990 a criação de órgãos com este tipo de poder. Deste modo, foi feita a alteração pontual da Constituição da República de 1990, através da Lei nº 9/96, de 22 de novembro, que introduziu princípios e disposições sobre o poder local no contexto da lei fundamental e efetuaram-se estudos, a partir de 1995, que culminaram com a promulgação do pacote legislativo autárquico, em 1997.<sup>7</sup> Na base dessa legislação foram

---

<sup>5</sup> Esta era uma assembleia monopartidária resultante do período de partido único (Partido-Estado).

<sup>6</sup> Autarcização em Moçambique refere-se ao processo de descentralização que resulta na criação de autarquias locais, ou seja, a transformação dos Órgãos Locais do Estado (OLE) em Órgãos de Poder Local (OPL).

<sup>7</sup> De acordo com este pacote legislativo autárquico, em especial a Lei nº2/97, de 18 de fevereiro, as autarquias são entidades distintas do Estado que funcionam num determinado território que pode ser: cidade, vila ou sede do posto administrativo. Em função da especificidade territorial as autarquias locais podem ser Municípios ou Povoações. Os

realizadas as primeiras eleições municipais, em julho de 1998 e, posteriormente, empossados, em agosto do mesmo ano, os órgãos municipais nelas eleitos, marcando, assim, o início do exercício da municipalização.<sup>8</sup>

No entanto, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 3/94, de 13 de setembro, os passos seguintes, rumo à descentralização, foram caracterizados por muita ambiguidade e um abandono quase completo do espírito que guiava o Programa de Reforma dos Órgãos Locais do Estado, pois o pacote legislativo autárquico aprovado a seguir já não defendia a autarcização dos então 23 distritos municipais urbanos e 128 distritos municipais rurais existentes no país, tendo sido criadas apenas 33 autarquias locais. Estas alterações constitucionais subsequentes resultaram num modelo politicamente contestado (com a oposição boicotando o processo legislativo em duas eleições autárquicas<sup>9</sup>) e carregado de conflitos: um modelo de uma dupla administração local - uma sob a premissa da devolução (municípios) e outra sob forma de uma simples desconcentração (Órgãos Locais do Estado).<sup>10</sup> Este modelo produziu a divisão dos cidadãos moçambicanos em eleitores municipais e outros não (sem voto local), uma competição conflituosa entre os distritos e municípios pelos escassos recursos fiscais e econômicos e um custo elevado para o erário público, uma vez que passou a se observar a coabitação entre as autarquias locais (OPL) e os órgãos locais do Estado.

Esta nossa posição é também partilhada por Brito, Chicahava e Pohlmann (2008) ao afirmarem que neste modelo ‘alguns são mais cidadãos’ que outros, ou seja, uns têm direitos mais amplos que outros, visto que alguns (os que vivem nas poucas áreas definidas como municípios) dispõem do direito de voto nas eleições nacionais, provinciais e locais, ao passo que um grande número de cidadãos moçambicanos está privado do direito de eleger os seus representantes locais. Por detrás desta descentralização excludente foi levantado o princípio de gradualismo quanto ao número de autarquias e quanto às competências a serem transferidas do governo central aos Órgãos de poder local (autarquias locais). Como avança Weimer (2012), o gradualismo na descentralização política em Moçambique denota, em termos institucionais e jurídicos, dois processos. Sendo, por um lado, o aumento do número das autarquias a partir da transformação de subunidades dos OLE (Vilas, Povoações) e, por outro lado, a transferência de

---

Municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas e as Povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do Posto Administrativo.

<sup>8</sup> MAE. Folha informativa dos Municípios II. Maputo, MAE/DNDA, 2002.

<sup>9</sup> A Renamo e outros partidos da oposição não participaram nas eleições municipais realizadas em 1998. Em 2013, a Renamo voltou a não participar nas eleições municipais, contestando, dentre vários aspectos, a legislação eleitoral e a falta de transparência do processo.

<sup>10</sup> De acordo com a Lei nº8/2003, de 19 de maio os Órgãos Locais do Estado compreendem a Província, Distrito, Posto Administrativo e Localidade.

um maior número de funções e de recursos presentemente atribuídos aos OLEs<sup>11</sup> para as autarquias. Ora vejamos:

De acordo com os governantes e legisladores moçambicanos, o gradualismo também possui uma dimensão técnica e política, nomeadamente, um caminho cauteloso e sequencial em direção à descentralização – contrariamente a uma abordagem de big – bang! Segundo a literatura, isto significa avaliar e edificar a descentralização gradualmente, passo a passo, com base nas experiências adquiridas na primeira fase da descentralização, com vista a evitar os riscos de uma estrada potencialmente perigosa, com grandes buracos, notavelmente relacionados com a descentralização fiscal (BIRD, 1990, SHAN; CHUADREY, 2004 *apud* WEIMER, 2012, p. 77-78).

A dimensão territorial do gradualismo implicou que o processo de autarcização começasse pelas cidades e algumas vilas que foram consideradas como reunindo os requisitos necessários para o efeito e as outras vilas e Sedes de Postos Administrativos tiveram que esperar. O recuo na materialização dos preceitos legais definidos pela lei 3/94, "para outros, trata-se de um sinal da efetiva falta de vontade do governo (ou de uma parte dominante da Frelimo) em realmente descentralizar e democratizar, agudizando ainda mais a falta de confiança no Estado já muito desacreditado pelas acusações de má gestão, clientelismo e corrupção" (FARIA; CHICHAVA, 1999, p. 9). E na visão de Weimer e Carilho (2017, p. 68) "o partido no poder e o seu governo têm preferido, particularmente durante os dois mandatos do presidente Guebuza, a descentralização administrativa do topo para base (ou seja, delegação e governos locais desconcentrados subordinados ao estado central) à devolução".

Encontramos aqui a falta de clareza em relação ao tipo de descentralização e os receios em relação às consequências que podem advir do processo de autarcização. Na verdade, no dia-a-dia os municípios (governos locais) têm a missão de reforçar a transparência, a cultura de prestação de contas e responsabilização e assegurar a participação ativa dos munícipes na gestão. No entanto, o gradualismo limitou e continua a limitar o processo da democratização do país a partir da base, porque por causa do gradualismo parte significativa das populações moçambicanas ainda não têm a possibilidade de eleger seus dirigentes e representantes ao nível dos governos locais.

Outro fator que está a limitar o sucesso deste processo é a tendência de recentralização sem que haja motivações claras. Como aponta Weimer (2012) a recentralização acontece, regra geral, quando a liderança do país procura resolver uma crise econômica extraordinária. Mas no caso de Moçambique, a recentralização não tem sido associada a uma crise econômica, mas, sim, pela adesão à ideia do controle central dos recursos e políticas inerente à trajetória da Frelimo

---

<sup>11</sup> Importar clarificar que no contexto moçambicano a sigla OLE refere-se aos Órgãos Locais do Estado e OPL para

para exercitar o poder e, a atual liderança da Frelimo, incluindo o presidente ser considerado como tendo mais simpatias pela desconcentração que pela autarcização.

Na verdade, o que tem estado em causa no processo de descentralização tem sido muito mais a luta pelo poder central, em particular a luta da Frelimo para preservar o seu poder, do que a promoção da democracia local, pois, como sustenta Soiri (1998), qualquer processo que resulte na devolução do poder para o nível local seria uma ameaça a hegemonia da Frelimo (BRITO 2013, p. 23).

O medo de algumas elites do partido no poder em partilhar o poder ao nível local tem sido um fator limitante do avanço do processo da autarcização e democratização do país partindo da base. A fraca democratização interna dos partidos é outro fator que limita o aprofundamento da democracia a partir da base. Na verdade, os candidatos à presidência dos conselhos autárquicos deviam sair das eleições locais nas bases partidárias o que só seria possível mediante abandono do centralismo democrático e da indicação dos candidatos para as eleições pelo nível central dos partidos.

Defendemos que para maior aprofundamento da democracia nas eleições locais os partidos deviam evitar a indicação dos candidatos à presidência dos conselhos autárquicos e membros das assembleias autárquicas. Como apontam Weimer e Carilho, (2017) o processo de descentralização em Moçambique devia ser acompanhado por democratização interna dos partidos, visando evitar o domínio pelas pequenas elites nacionais sem grande abrangência de interesse geral e exclusão das elites locais. Para o efeito, a escolha dos candidatos às eleições locais (autárquicas) e provinciais deve ser feita nos respectivos níveis e não uma indicação central. No entanto, como observa Lala e Eostheimer (2004) a democracia intra-partidária continua crítica e constitui assunto ainda por resolver. Verificam-se fortes tendências de centralização, tanto ao nível da Renamo como da Frelimo, embora se constate uma crescente resistência a este fenómeno no seio da Frelimo.

Um momento crucial do processo da descentralização em Moçambique regista-se em 2018 causado pela interação de vários fatores, incluído o conflito armado. Neste período, verificou-se a revisão<sup>12</sup> pontual da Constituição da República, resultante de um acordo político entre o Presidente da República (Felipe Nyusi) e o líder da RENAMO (Afonso Dhlakama). Esse movimento culminou com a aprovação da Lei nº6/2018, de 3 de agosto que altera a Lei nº2/97, de 18 de fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais. Dessas alterações há que destacar que algumas delas significaram um retrocesso em relação ao exercício democrático, ora vejamos: Inicialmente, a legislação da área previa a

---

designar os Órgãos de Poder Local (autarquias locais).

<sup>12</sup> Através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho: Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique.

realização de eleições regulares e, no caso de morte ou resignação dos presidentes dos conselhos municipais, a realização de eleições intercalares nas respectivas autarquias e estes eram eleitos de forma direta. No entanto, com a aprovação da Lei nº 6/2018, os novos presidentes dos conselhos autárquicos já não são eleitos de forma direta, os munícipes apenas votam no partido ou coligação donde o PCM será o cabeça de lista do Partido ou coligação vencedora dessas eleições.

É eleito Presidente do Conselho Municipal, 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 Municipal (nº 1 do artigo 35 da Lei nº 6/2018, de 3 de agosto).

Esta situação elimina a possibilidade de apresentação de candidaturas independentes à presidência dos conselhos autárquicos e também os eleitores já não votam diretamente no seu candidato preferido para a presidência. Ademais, esta situação elimina a possibilidade de realização de eleição intercalar em caso de morte ou resignação dos presidentes dos conselhos autárquicos. Pois, atualmente, em caso de morte, incapacidade permanente, renúncia ou perda do mandato, o Presidente do Conselho Municipal é substituído pelo membro da Assembleia Municipal que se segue ao Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obteve maioria de votos (Vide os artigos 59 e 60 da Lei nº 6/2018, de 3 de agosto).

Estas situações fragilizam cada vez mais a conexão eleitoral, aumentando, assim, os défices na qualidade de prestação de contas perante o eleitorado por parte dos presidentes dos conselhos autárquicos e membros das assembleias autárquicas, e fortifica a prestação de conta destes aos seus partidos ou coligações. Ora, se para a autarcização podemos apontar alguns retrocessos o mesmo não pode ser feito para as alterações feitas em relação aos órgãos locais do Estado, visto que passamos a eleger pela primeira vez os governadores provinciais e as assembleias provinciais passam a ter mais poderes. Ora vejamos: Desde 2009, as eleições gerais legislativas e presidenciais são acompanhadas pela eleição de membros das assembleias provinciais. No entanto, o governador (executivo provincial) era nomeado centralmente, isto é, os governos provinciais estavam subordinados diretamente ao governo central, não sendo abrangidos pela descentralização, apesar de terem, desde 2009, uma assembleia provincial<sup>13</sup> multipartidária eleita.

As Assembleias Provinciais eram fracas. A Constituição da República de Moçambique originalmente, concedeu poderes mais amplos ao Governo Central, mas com a sua revisão

---

<sup>13</sup>De acordo com a Lei nº 5/2007, de 9 de fevereiro, as Assembleias Provinciais são órgãos de representação democrática, eleitos por sufrágio universal direto, igual, secreto e periódico e de harmonia com o princípio da representação proporcional, cujo mandato é de 5 anos.

pontual as províncias e outros territórios receberam mais responsabilidades. Antes, as Assembleias Provinciais apreciavam as propostas de programas e planos econômicos e sociais de iniciativa local do Governo Provincial, mas não podiam aprová-los. Não tinham poder regulamentar e nem podiam demitir o Governador da Província. Na verdade, o Governador da Província era nomeado pelo Presidente da República até 2019. Depois das reformas introduzidas na CRM, através da Lei n.º 1/2018, as Assembleias Provinciais receberam poderes de regulamentação, aprovação dos instrumentos de governação provincial e demissão do Governador de Província. Para além disso, uma mudança fundamental é que os governadores de província passam a ser os cabeças de lista da candidatura que reunir mais votos nas eleições para a Assembleia Provincial, devendo o mesmo suspender o seu mandato de membro da Assembleia Provincial para exercer as funções de Governador de Província. Como se pode depreender estamos perante um verdadeiro avanço no processo da democratização do país através da criação de escolas de democracia (governos locais democráticos).

As alterações sobre os Distritos só entrarão em vigor com a realização das eleições gerais de 2024. Se não houver algum recuo passaremos a ter uma situação em que realmente a população moçambicana passa a eleger seus governantes e representantes aos vários níveis (Nacional, provincial, distrital e autárquico), pois passaremos a ter deputados da Assembleia da República, membros das assembleias provinciais, membros das assembleias distritais e membros das assembleias autárquicas, todos estes eleitos por sufrágio, direto, igual, secreto e pessoal. Este afigura como um avanço, mas mesmo assim um questionamento surge por que as autarquias do tipo povoação ainda não foram criadas. Por via disso, a população moçambicana ainda não tem a possibilidade de escolher seus governantes àquele nível, embora a legislação da área preveja que isso possa vir a acontecer. E com o novo figurino da descentralização não se sabe ao certo se a autarcização irá continuar para chegar a esses níveis, o que seria uma verdadeira descentralização até a base. Ou passaremos a ter no novo cenário os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital a predominarem em relação à autarcização.

A realização das eleições aos vários níveis é um passo relevante para o aprofundamento da democracia, mas é preciso que haja uma melhoria na gestão dos processos eleitorais para que todos os segmentos sociais sintam que o seu voto vale. Pois tem sido recorrente que sempre depois das eleições haja relatos de fraudes eleitorais. Essa situação tem contribuído negativamente para o engajamento da população. Apesar da importância das eleições na governação democrática, o cidadão não pode ter o ato eleitoral como princípio e fim da sua participação na vida política do seu governo local. Ele deve estar engajado em outras formas participativas para que, de forma permanente, esteja em busca de solução dos problemas comuns. Referimo-nos às formas de participação que ocorrem no período entre eleições que não

dependem de um calendário fixado e são ativados, muitas vezes, por demandas e ajudam a corrigir erros e omissões e obrigam os governantes a fazerem ou a deixarem de fazer certas coisas durante a governação. Só assim é que os governos locais constituirão verdadeiras escolas de democracia, contribuindo, dessa forma, para a consolidação da jovem democracia moçambicana. Validando o velho ditado de que o governo local é um campo de formação para a democracia, isto é, a sua escala humana significa que os amadores políticos podem contribuir de forma eficaz e significativa para a política de um Estado.

### Considerações finais

Apesar de estar muito difundida a ideia de uma associação positiva entre descentralização e democracia, há uma clara indicação de que em alguns casos a descentralização não vai implicar maior democracia, isto é, os resultados dependem do contexto em que tais reformas são implementadas. Foi dentro deste contexto que volvidos 30 anos desde a institucionalização da democracia no país o artigo procurou explorar em que medida as opções políticas de descentralização adotadas em Moçambique contribuíram para o aprofundamento da democracia.

Nesse sentido, foi possível notar que no contexto moçambicano apesar de a descentralização estar a contribuir para a consolidação da democracia ainda há um conjunto de obstáculos que precisam ser superados para o sucesso deste processo. Por exemplo, a ideia da unicidade do Estado presente desde a fundação da Frelimo e que continua presente até hoje faz com que não haja muito consenso entre os atores relevantes sobre o tipo de descentralização para o país. Sobretudo porque, para alguns, uma maior descentralização pode constituir perigo à unicidade do Estado daí a combinação da devolução (OPL) e da desconcentração (OLE), do gradualismo e das tendências da recentralização e da reconcentração que caracterizam o processo e acabam constituindo retrocesso para o aprofundamento da democracia. Estes e outros fatores arrolados ao longo do documento precisam ser superados para que os governos locais criados no âmbito da descentralização possam constituir verdadeiras escolas de democracia, contribuindo, dessa forma, cada vez mais para a consolidação da jovem democracia moçambicana.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. O mito da Descentralização: Maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ANPOCS, nº31, ano 11. Jun. p. 44-66, 1996.

BRITO, Luís de. Breve reflexão sobre as autarquias locais, eleições e democratização. In: BRITO, Luís de; CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno; CHICHAVA, Sérgio; FORQUILHA Salvador; FRANCISCO, António (Orgs). **Desafios para Moçambique 2013**. Maputo: IESE, 2013, p. 23-37.

BRITO, Luís de; CHICHAVA, Sérgio; POHLMANN, Jonas. **Algumas considerações críticas sobre o relatório de auto – avaliação de Moçambique na área da Democracia e Governação política**. Maputo: IESE, 2008.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI Adam. Democracia, Eleições e Responsabilidade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - vol. 12, nº35, São Paulo; p. 49-61, fev. 1997.

CHONE, Sónia. **O Processo de Descentralização em Moçambique**. Maputo: FLCS–UEM, 2005.

CISTAC, Gilles. **Manual de Direito das Autarquias locais**. Maputo: Livraria Universitária, 2001

Chichava, José. Enquadramento do Processo de autarcização na reforma administrativa do Estado em Moçambique. In: DNDA. **Brochura da VII Reunião Nacional dos Municípios**. Maputo, 2011, p. 9-31.

FALLETI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 46-85, 2006.

FARIA, Fernanda e CHICHAVA, Ana. **Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique**. Maputo: Comissão Europeia, 1999.

FREY, Klaus. Descentralização e Poder Local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, nº 15, p. 83-96. 2000.

KULIPOSSA, Fidelix. Local Governments Resources and Service Provision in Mozambique. In: **Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003**. Maputo: Instituto, Sociedade e Administração, 2004.

LALA, Anícia; EOSTHEIMER, Andreia. **Do processo democrático? Os desafios da transição democrática em Moçambique (1990-2003)**. Maputo: Kourad-Adenauer-Stifting. 2004.

LUNDIN, Irae Baptista; MACHAVA, Francisco Jamisse (orgs). **Descentralização e Administração municipal: descrição e desenvolvimentos de ideias sobre alguns modelos Europeus e africanos**. Maputo: Fundação Fridrich Ebert-editora, 1996.

MAE. **Folha informativa dos Municípios II**. Maputo: MAE/DNDA, 2002.

MONTEIRO, José Óscar. Estado, Descentralização e Cidadania. Equação Possível ou Imperativa. In: BRITO, Luís de; CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno; CHICHAVA, Sérgio; FRANCISCO, António (Orgs). **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE, 2011, p. 23-34.

OTAYEK, René. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 77, p. 131-150, junho 2007.

ROSÁRIO, Domingos do. **Alternância eleitoral do poder local—os limites da descentralização democrática: o caso do Município da Ilha de Moçambique, 2003–2008**. Maputo: IESE, 2012.

SMITH, B. C. **Governo local e transição para a democracia: um artigo de revisão** (Texto de discussão n.9). Maputo: PROL/MAE, 1998.

WEIMER, Bernhard. Para uma estratégia da descentralização em Moçambique: Mantendo a falta a de clareza? Conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In: WEIMER, Bernhard (org.). **Moçambique: Descentralizar o Centralismo**. Maputo: IESE. 2012.

WEIMER, Bernhard e CARILHO, João. **A Economia Política da Desvcentralização em Moçambique: Dinamicas, Efeitos, Desafios**. Maputo: IESE, 2016.

### **Legislação**

Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro: Lei do quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais. Maputo: Imprensa Nacional.

Lei n.º 8/2003, de 19 de maio: Estabelece princípios e normas de organização, competências e de funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de Província, Distrito, Posto Administrativo e de Localidades.

Lei nº 5/2007, de 9 de fevereiro: Estabelece o quadro jurídico para implantação das Assembleias Provinciais e define sua composição, organização, funcionamento e competências.

Lei nº 1/2018, de 12 de junho: Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique.

Lei nº 6/2019, de 31 de maio: Estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial.

Lei nº 1/2008, de 16 de janeiro: Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das Autarquias Locais.

Lei nº6/2018, de 3 de agosto que altera a Lei nº2/97, de 18 de fevereiro que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais.

Resolução nº40/2012, de 20 de dezembro: Aprova a Política e Estratégia da Descentralização (PED).

Recebido em: 15/07/2021

Aprovado em: 12/10/2021