



ISSN: 2595-5713

Vol. 2 | Nº. 4 | Ano 2019

Bernardino Essau Bilério

DESCENTRALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE

DECENTRALIZATION AND STATE BUILDING IN MOZAMBIQUE

RESUMO: Moçambique iniciou, em princípios dos anos 90, com o programa de reforma dos órgãos locais, um processo de descentralização como parte integrante de um conjunto de reformas políticas, econômicas e administrativas em curso desde os anos 80. Desde esse período até à atualidade, várias leis foram sendo aprovadas com vista à materialização deste processo. Cientes de que cada Estado descentralizado constrói sua própria trajetória, procuramos, neste artigo, analisar criticamente a forma como o processo de descentralização é conduzido em Moçambique e como se articula com a construção do Estado. O artigo baseia-se numa pesquisa bibliográfica e documental. Partimos do pressuposto de que o tipo de Estado que se pretende construir é determinante no tipo de descentralização a ser adotado em cada país. Em países onde não há clareza em relação ao tipo de Estado que se pretende construir, o processo de descentralização tende a ser ambíguo e conflituoso, como é o caso de Moçambique a avaliar pela forma como este processo tem vindo a ser conduzido. Ademais, as alterações que vão sendo feitas à legislação da área, procuram apenas acomodar os interesses das maiores forças políticas, a FRELIMO e a RENAMO, sem, contudo, mostrar uma clareza do tipo de Estado que se pretende construir.

Palavras-Chave: Descentralização; Construção do Estado; Moçambique.

ABSTRACT: Mozambique began with the local organ reform program, in the early 1990s, the process of decentralization as part of a set of political, economic and administrative reforms underway since the 1980s. From this period to the present, several laws have been passed to materialize this process. Aware that each decentralized state builds its own trajectory, we seek in this article to critically analyse how the decentralization process is conducted in Mozambique and how it articulates with the state building. The article is based on a bibliographic and documentary research. We assume that the type of state that is intended to be built is decisive in the type of decentralization to be adopted in each country. In countries where there is no clarity of which type of state that the decentralization process is intended to build, it tends to be ambiguous and conflictive, as is the case of Mozambique in assessing how this process has been conducted. Moreover, the changes that are being made to the legislation of the area only seek to accommodate the interests of the major political forces, FRELIMO and RENAMO, without, however, showing a clarity of the type of state that is intended to be built.

Site/Contato

Editor

Ivaldo Marciano de França Lima
ivaldomarciano@gmail.com

Key words: Decentralization; State Built; Mozambique.

DESCENTRALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE

Bernardino Essau Bilério¹

Descentralização e Construção do Estado: algumas notas introdutórias

A administração pública, entendida como o aparelho administrativo em que assenta a ação governativa, é um sistema dinâmico que evolui ao longo do tempo, tendo em cada momento características que refletem as condições socioeconômicas, culturais, políticas e administrativas impostas pela dinâmica da sociedade. Os fins a que se propõem as forças dominantes do Estado, a postura e os interesses dos gestores e funcionários públicos, as aspirações, exigências e pressões da sociedade civil, os hábitos e tradições da própria Administração Pública condicionam o seu relacionamento com a sociedade (GUAMBE, 2008). Como afirma Scheinowitz (1993), construir a democracia não consiste em dar somente a liberdade individual, mas sim permitir ao cidadão escolher e agir. A participação em todos os níveis da vida nacional é a única maneira de se conseguir uma sociedade racional e responsável. Destarte, o processo de descentralização torna-se um instrumento privilegiado dessa construção.

É lógico que a centralização não pode ser absoluta, porque tal rigidez conflita com a realidade, a descentralização não há de estender-se em demasia, para não prejudicar o exercício do comando político e administrativo. Compatibilizar a partilha de competências e atribuições, cada dia mais necessária, com a autoridade que deve coordenar o poder e a realização de seus fins políticos e administrativos planejados, é desafio permanente ao legislador e ao governo. Pois, no Estado moderno, a forma de exercício de poder é fundamental, porque dela depende em grande medida a satisfação das exigências coletivas. Estamos cientes que cada Estado descentralizado constrói sua própria trajetória (SCHEINOWITZ, 1993, p. 9-10). É neste sentido que pretendemos analisar a trajetória da descentralização em Moçambique e como se articula com a construção do Estado.

Pois acreditamos que o tipo de Estado que se pretende construir é determinante no tipo de descentralização a ser adotada em cada país. Em países onde não há clareza em relação ao tipo de Estado que se pretende construir o processo de descentralização tende a ser ambíguo e conflituoso. Visto que, o tipo de instituições a serem criadas nas esferas subnacional ou local

¹ 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 e Doutor em Ciência Política pelo Instituto dos Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Suas áreas interesse são: descentralização, Governação, democracia e eleições. bilerio81@gmail.com ou bilerio@iesp.uerj.br

dependem da clareza que se tem em relação ao tipo de Estado que pretende construir a médio e longo prazo. E para o caso africano e moçambicano em particular, a descentralização não passa de pequenos arranjos visando resolver problemas ou conflitos que vão surgindo ao longo do tempo, sem revelar alguma clareza em relação ao tipo de Estado que se pretende construir. Para Monteiro (2011), o conceito de descentralização 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”, dirigentes distantes, desligados dos problemas reais.

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. E para Falleti (2006, p. 60-61), a descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere 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. Otayek (2007) afirma que 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.

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, contudo, 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. A recorrência e a diversidade das políticas de descentralização desenvolvidas em África, desde o início dos anos sessenta e mesmo antes, validam a observação segundo a qual a descentralização e democracia nem sempre vão a par. 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 autoridade e de liberdade, cuja regulação institucional funda, no Norte, a articulação entre poder central e coletividades locais (PONTIER, 1978 apud OTAYEK, 2007).

Este aspecto dá-nos uma indicação clara de que embora, formalmente, se pretenda em alguns casos construir Estados democráticos e unitários descentralizados quanto a forma, muitos acabam criando Estados unitários desconcentrados ou centralizados. E sempre prevalece a falta de clareza em relação ao tipo de Estado que se pretende: se é unitário centralizado; unitário desconcentrado; unitário descentralizado ou um Estado Federal? Entre os países africanos, há uma grande semelhança nas experiências. Todos foram colónias e tentaram introduzir sistemas de governação depois da independência, seguindo os modelos mundiais em voga, com mais ou menos sucesso e enfrentado mais ou menos problemas. Como apontam Lundin e Machava (1996),

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).

Por essa razão mostra-se pertinente lembrar que: “a história de África é uma história particular” (MONTEIRO, 2011, p. 24). Monteiro (2011) alerta que os Estados ora existentes são uma realidade imposta do exterior. Não é demais repeti-lo, porque os esforços estrénuos que exigiram, e continuam a exigir a manutenção e funcionamento desse Estado exterior, tendem a fazer esquecer a realidade que lhe subjaz. Criados de cima para baixo, incompletamente estendidos e imperfeitamente articulados com as formas organizativas das populações, os Estados e realidades jurídico-formais africanas são, por um lado, muito superficiais: podiam subjugar no passado ou ser respeitadas no presente, mas pouco penetram e, sobretudo, pouco se sustentam no âmago da sociedade.

Estes países africanos, dos quais Moçambique faz parte, nem sempre foram governados de forma democrática, mas, como já fizemos referência à descentralização² é própria de um regime democrático. Tal como avança Cistac (2001), 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. A descentralização tem sido vista como uma das condições básicas para um desenvolvimento democrático sustentável (MUCANHICIA 1998, *apud* CISTAC, 2001). Posto isto, passamos em seguida analisar como o processo da descentralização se articula com a construção do estado em Moçambique. O objetivo central deste artigo é analisar a trajetória da descentralização em Moçambique e sua relação com a construção do Estado. Metodologicamente baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental. Para além das notas introdutórias na parte seguinte, para entender a descentralização e a construção do Estado em Moçambique, subdividimos em duas partes: a primeira analisa a trajetória da construção do Estado desde período colonial até a década de 1990, e em seguida de 1990 até a atualidade.

Trajetória da descentralização e Construção do Estado em Moçambique

Em Moçambique, ao longo do tempo e através dos diferentes relacionamentos entre Homem, a nível local, com a natureza e o exterior, variados sistemas socioeconômicos e políticos foram-se alterando. As instituições sociais foram, também de alguma forma, assumindo aspectos apropriados ao contexto emergente no âmbito local. Assim, as formas de organização das classes sociais, e sua interação com as formas de poder, foram e continuam a ser elementos que distinguem os universos sociais, apesar do sistema predador chamado globalização (ZAVALE, 2011). Cistac (2012) defende que o processo de descentralização é relativamente antigo em Moçambique, apesar de que se tornou mais consistente a partir do fim dos anos 80. Com efeito, desde a segunda metade do século XIX, a descentralização é uma questão de natureza política que interessa diretamente Moçambique como província ultramarina de Portugal. Rodrigues (2015) avança que Moçambique esteve primeiro sob a gestão da Índia (Goa), em modelo de administração indireta.³ Nesse tempo já havia algumas funções que os governos locais de Sena e Ilha de Moçambique desempenhavam por delegação. Esta se trata de

² Referimo-nos à descentralização política ou devolução, aquela que tem como algumas das características principais a autonomia financeira, patrimonial e administrativa, a realização de eleições locais para a escolha dos governantes locais.

³ Nesta fase, o governo Português não tinha instalado, em Moçambique, uma máquina administrativa própria, mas, sim, havia alguns indianos que geriam esses territórios sob tutela de Portugal.

uma primeira fase da administração indireta do território que hoje se chama Moçambique, por parte de Portugal.

Em 1752, Moçambique passou para gestão direta de Portugal. Nesse período, verificou-se a criação de legislação que visava criar as chamadas câmaras municipais, que tinham como objetivo civilizar os súbditos de Moçambique. Isso com o tempo tornaria Moçambique réplica do reino de Portugal (RODRIGUES, 2015). Nesta fase, as vilas apareciam assim como espaço de representação cultural e política, e como meio transformador. Essas vilas seriam o meio de promover a sociedade civil, como no Brasil. Esta autora mostra que a legislação aplicada por Portugal no Brasil foi muitas vezes usada (adaptada) no contexto moçambicano, como por exemplo, a legislação de Minas Gerais, Grã-Pará e Maranhão. Apesar de Portugal ter aplicado, em alguns casos, a mesma legislação nas suas colônias, Rocha e Nascimento advertem que:

As noções de poder municipal variam não só consoante às épocas, mas igualmente de colônia para colônia e em cada uma delas. Revendo o passado, deparamo-nos, não com um decalque do modelo do reino, mas com instituições modificadas em razão das circunstâncias históricas, por acção tanto dos colonizadores que adequaram o modelo aos imperativos dos contextos locais ou conjunturas políticas, quanto de fracções de colonizados, mesmo se ínfimas, na modelação da acção dos poderes locais (NASCIMENTO; ROCHA, 2015, p. 11-12).

Para Rocha (2015), o municipalismo foi introduzido, em Moçambique, no século XVIII pela colonização portuguesa. Até essa altura, o território que hoje constitui Moçambique não possuía uma administração ordenada, coexistindo as capitânias-mores, de conformação feitoral, localizadas, sobretudo, no litoral, com reinos e chefaturas africanas. Esta conformação política administrativa esteve em vigor, com uma e outra nuance até aos 20 anos do séc. XX. Como argumenta Canas (1998), as câmaras municipais do passado eram um instrumento da administração colonial que misturava algo de autoritarismo do regime com uma ou outra concessão à democracia e aos ideais do autogoverno. Eram, além do mais, estruturas discriminatórias de maior parte dos cidadãos. E as comunidades rurais eram objeto, na filosofia do sistema, de um atestado geral de menoridade.

Em relação ao municipalismo vigente nesta fase da história de Moçambique, Zavale (2011) é mais esclarecedor ao afirmar que, desde logo, a estrutura municipal em Moçambique, durante aquele período colonial, estava estruturada de modo a servir a minoria da população de origem europeia, até a disposição do regime colonial. O sistema de votação, por exemplo, era concebido de forma ambígua: aos moçambicanos de origem era lhes negado legalmente o voto, passando a deter o título de estrangeiro dentro do seu território. Embora possamos encontrar alguns sinais de descentralização durante o período colonial, importa ressaltar que nesta fase

ainda não se podia falar de Estado moçambicano, o território que constitui o atual Moçambique ainda era parte integrante de Portugal (província do ultramar). Segundo Osório e Macuácu (2014), entre 1974-1975, fase da descolonização, destacam-se a adoção de providências pertinentes à organização e ao funcionamento do aparelho de administração central, destacando-se, em relação à administração territorial, a aprovação do Decreto-Lei n° 6/75, de 18 de janeiro, que altera a nomenclatura colonial da divisão administrativa do território, passando os distritos, conselhos e postos administrativos a designarem-se, respectivamente, províncias, distritos e localidades.

Na verdade, tratou-se de uma mudança na continuidade, visto que se operou a mudança dos nomes dos vários níveis. A máquina administrativa deixa de servir aos interesses da metrópole (Portugal) e passa a estar ao serviço dos interesses dos moçambicanos, mas a estrutura administrativa manteve-se. Tal como afirmam Weimer, Macuane e Buur (2012), a divisão territorial administrativa em 11 Províncias, 128 Distritos e 23 centros urbanos, incluindo a capital provincial e nacional, tem sido baseada, no geral, na divisão colonial do território efetuada em 1958. Afirma Guambe (2008) que a administração pública herdada do sistema colonial se caracterizava por uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é, na centralização da decisão administrativa aos órgãos superiores da administração central colonial. O autor avança ainda que:

Com a independência a natureza do regime modificou-se substancialmente, do qual resultou a reforma de 1977, que escangalhou o aparelho do estado colonial, e criou um aparelho do Estado que se adequasse com as opções políticas e econômicas para a construção de uma sociedade socialista e de democracia popular (GUAMBE, 2008, p. 57).

O quadro jurídico que substituiu as estruturas administrativas coloniais instala três níveis de organização administrativa: nacional, provincial e local (cidades e distritos). De fato, foi uma verdadeira manutenção da organização e divisão territorial, tendo apenas sofrido alguns ajustamentos. Esta nova organização não impediu uma centralização de tomada de decisão a favor das administrações centrais (CISTAC, 2001). Não há dúvida que, logo após a independência, pretendeu-se construir um Estado unitário centralizado de orientação Socialista.

Osório e Macuácu (2014) apontam que entre 1975-1979, fase da construção do Estado socialista de base ideológica marxista-leninista e de partido único, releva-se a consagração constitucional da República Popular de Moçambique como Estado unitário centralizado, guiado e dirigido pelo Partido FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), como força única dirigente do Estado e da sociedade. Nesta fase criam-se, em 1978, os Conselhos Executivos das Assembleias Distritais e de Cidades, na sequência da extinção das Câmaras Municipais, das

Juntas Locais e dos Serviços de Administração Civil, incluindo a nacionalização de todo o patrimônio econômico, imobiliário e fiscal. Pode-se depreender que esta acumulação e centralização de poderes para o Estado dão ao Executivo proeminência constitucional no xadrez político nacional em detrimento, por exemplo, do poder judicial e legislativo, proeminência essa que se mantém até aos dias de hoje, embora pesem algumas diferenças de ordem formal.

Apesar do discurso de escangalhar o aparelho do estado colonial e construir um estado novo, a razão da manutenção da estrutura administrativa colonial no período pós-independência pode ser encontrada em Guambe (2008), ao defender que a necessidade de reforçar a unidade nacional e o imperativo de atingir certas metas sociais, econômicas, políticas e a falta de quadros, continuaram a aconselhar o centralismo da decisão administrativa, embora a lei não deixasse de criar fóruns onde a voz popular poderia fazer sentir as suas aspirações. Comungando do mesmo posicionamento, Zavale (2011) afirma que com a independência Moçambique torna-se um Estado estruturado no centralismo democrático de partido único, baseado nos princípios de radicalismo da esquerda. Este defende que, apesar da nova agenda política do governo de Maputo, e das intenções traçadas no III Congresso do partido FRELIMO, em 1977, designadamente, a descentralização administrativa do Estado que passava por criar postos provinciais, distritais e locais, baseados no poder popular e na herança da divisão administrativa, disseminada pela então administração colonial portuguesa, o projeto da descentralização administrativa não foi posto em prática, não passando de declarações unilaterais proferidas pelo Partido FRELIMO.

Até aqui o Estado veio se organizando por meio de um “ensaio” permanente do processo de desconcentração ou descentralização administrativa. Ou seja, a estrutura de organização e de tomada de decisão na/para a administração do Estado (em todos os seus níveis territoriais) continua centralizada, isto é, nenhum órgão de poder político governamental paralelo se encontra instituído, incluindo os então Conselhos Executivos, tidos como representantes dos cidadãos (apenas com poder administrativo delegado para pelouros de administração específicos, como a limpeza da cidade, portanto, sem autonomia política e/ou fiscal e financeira, ou mesmo econômica) que mais tarde deram lugar aos Conselhos Municipais de Cidade (OSÓRIO; MACUÁCUA, 2014).

Para Osório e Macuácuá (2014), entre 1980-1989, destaca-se a desacumulação de funções, por previsão constitucional (Lei nº 4/86, de 25 de junho), dos cargos de Presidente da Assembleia Popular e de Primeiro-Ministro como Chefe do Governo e, a outros níveis, com a eleição de Presidentes das Assembleias Populares, distintos dos dirigentes de órgãos executivos do respectivo escalão, a introdução do posto administrativo e a supressão da cidade como escalão territorial autônomo na organização administrativa, passando a ser, como a vila, uma mera forma

de organização das zonas urbanas. Refira-se também a desconcentração dos ministérios e das comissões nacionais, o alargamento das competências de Secretário-Geral em 1989 e, ainda a desconcentração, descentralização, desnacionalização e privatização do setor empresarial do Estado, no quadro do Programa de Reabilitação Económica e Social, e a introdução do sistema de economia de mercado no país. Fica claro que a par da desconcentração (descentralização administrativa) há uma nova forma de transferência do poder do Estado: a descentralização económica.

Nesta fase, Guambe (2008) afirma que no processo de implementação da reforma do aparelho do Estado, verificou-se uma divergência entre centralização da decisão administrativa e vontades e realidades locais manifestadas pelos fóruns então criados para a participação da população nos diversos escalões territoriais, provocando, desse modo, frustrações. Esta realidade foi constatada e discutida, em 1982 no IV Congresso do Partido FRELIMO. Na verdade, nesta fase, há que concordar com Zavale (2011) ao afirmar que, por um lado, o Estado e, por outro, o Partido FRELIMO funcionavam como vasos comunicantes, ou seja, o governo e o Estado eram a mesma coisa. Era difícil dissociar um do outro. Os papéis de ambos os órgãos eram dúbios, não estando explicitamente delimitada a fronteira entre eles. Basta lembrar que se tratou na verdade de uma tentativa de construção de um Estado unitário centralizado, de orientação socialista, onde estava eliminada qualquer possibilidade de manifestação de pluralismo social e político. Foi uma fase por excelência de vigência do monopartidarismo. Este cenário viria a mudar no início da década de noventa com a abertura do país à economia do mercado, e ao processo de democratização, como veremos na secção a seguir.

Descentralização e construção de Estado em Moçambique no contexto democrático: do início da década de 1990 até a actualidade

Em 1991, foi realizado o primeiro seminário sobre a autonomia dos órgãos locais, do qual saíram as recomendações de base para se desencadear o processo de descentralização. Foi em seguimento a isso que, em Maio de 1992, o governo de Moçambique aprovou o Programa de reforma dos órgãos locais do Estado, cujo objetivo era a realização de estudos sobre a organização, funcionamento e competências dos órgãos locais do Estado, no novo contexto político, económico, administrativo, social e cultural, à luz da Constituição de 1990. Destes estudos saíram as bases para a definição de um quadro legal onde os órgãos locais do Estado tivessem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, numa perspectiva da descentralização (GUAMBE, 2008).

Esta forte centralização da administração pública, aliada à exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos, e à acentuação da guerra civil, tornou o Estado distante dos cidadãos na medida em que este tinha cada vez mais dificuldades em prover aos cidadãos o serviço mínimo em áreas vitais, tais como saúde, educação, transporte, habitação, água, saneamento, entre outros. Para Forquilha (2007) as reformas na Administração Pública moçambicana ocorreram ao mesmo tempo com outros países africanos, e foram influenciadas por instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Elas foram associadas à ideia do reforço do processo de democratização e de uma governação participativa, transparente, capaz de conduzir à redução da pobreza. Integradas, assim, no pacote de ‘boa governação’, numa abordagem marcadamente normativa, as reformas de descentralização têm vindo a ser promovidas pelas instituições internacionais como factor importante de redução da pobreza (FORQUILHA, 2007, p. 5).

Foi neste sentido que, em maio de 1992, o Estado 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 Moçambique⁴ a Lei – quadro dos distritos municipais (Lei 3/94 de 13 de Setembro).

Para Rosário (2012), o mais importante nesta lei era que tanto as zonas rurais quanto as urbanas recebessem, através da autarcização⁵, o mesmo tratamento e 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. Este era um marco importante de saída de um estado unitário. Contudo, a Lei nº 3/94 de 13, de setembro foi tida como inconstitucional, pois não estava previsto em nenhum capítulo da Lei mãe⁶ 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,⁷ em 1997. Na base dessa legislação foram realizadas as primeiras eleições municipais, em julho

⁴ Esta era uma assembleia monopartidária resultante do período de partido único (Partido-Estado)

⁵ 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).

⁶ Com a expressão Lei mãe referimo-nos a Constituição da República de 1990.

⁷ 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 Municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas e as Povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do Posto Administrativo.

de 1998 e, posteriormente, empossados, em agosto do mesmo ano os órgãos municipais nelas eleitos, marcando, assim, o início do exercício da municipalização.⁸

No entanto, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 3/94, de 13 de setembro, os passos seguintes rumos 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, apenas foram criadas 33 autarquias locais. Nesta fase começa a se acentuar a falta de clareza em relação ao tipo de estado que se pretendia construir, pois se pensava que estava em construção um Estado unitário descentralizado, mas na verdade verificou-se uma descentralização parcial. Situação que viria a se agravar com a aprovação da Lei nº8/2003, de 19 de maio, sobre os Órgãos Locais do Estado que já dá indicação do desejo de construção de um Estado unitário desconcentrado.

O processo de descentralização em Moçambique passou a significar uma combinação do processo de desconcentração e de autarcização (devolução), o que abriu espaço para a coabitação entre Órgãos de poder local (autarquias locais)⁹ e Órgãos locais do Estado.¹⁰ Esta situação denota, segundo Weimer e Carrilho (2016) as dificuldades das elites políticas no poder em romper com o paradigma de governação vigente no período monopartidário e uma certa contradição no processo de implementação do pacote de reformas, o modelo foi gerando conflitos, que se tornaram mais agudos ao longo do tempo. Isto é, há dificuldades em abandonar a lógica de governação de um estado unitário fortemente centralizado. Os Órgãos de Poder Local (autarquias locais), assim instituídos, dispõem de órgãos representativos próprios, isto é, têm seus dirigentes e a sua assembleia. Elas gozam de uma autonomia administrativa, patrimonial e financeira, e têm o controlo quase total sobre a sua própria administração, planos, orçamentos e instalações. Aqui, o Presidente do Conselho Municipal (PCM) e os membros da Assembleia Municipal (AM) são eleitos por um sufrágio universal, direto igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes no respetivo círculo eleitoral.¹¹

O pacote autárquico foi aprovado com um quadro jurídico e regulamentos correspondentes, bem como a designação do primeiro grupo de 33 autarquias locais. As eleições autárquicas foram realizadas em 1998, 2003, 2008 e 2013, com um número adicional de 10

⁸ Ministerio da Administração Estatal (MAE). Folha Informativa dos Municípios II. Maputo 2002

⁹ As autarquias locais representam a descentralização política ou devolução que, segundo Mazula (1998), ocorre quando a descentralização implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central para órgãos locais eleitos.

¹⁰ Os Órgãos locais do Estado representam a desconcentração que, segundo Mazula (1998), ocorre nos casos em que a descentralização é feita sem implicar uma transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação, da administração central para outros agentes fora dos órgãos centrais. E de acordo com a Lei nº8/2003, de 19 de maio, os Órgãos Locais do Estado compreendem a Província, Distrito, Posto Administrativo e Localidade.

¹¹ Lei 2/97, de 18 de fevereiro: Define o regime jurídico das autarquias locais em Moçambique.

autarquias designadas em 2008, e com mais um lote de 10, em 2013, passando a totalizar 53 autarquias locais apenas, apesar de, em 2000, um número total estimado em 544 cidades, vilas, sedes distritais e aldeias / localidades terem sido consideradas como potencialmente elegíveis para a autarcização (WEIMER, 2012). 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). Segundo 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 um maior número de funções e de recursos presentemente atribuídos aos OLEs¹² 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 direcção 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).

No entanto, Brito, Chicahava e Pohlmann (2008) criticam o gradualismo na descentralização por diferenciar os cidadãos das zonas autarcizadas, e de outras regiões que aguardam a vez de serem abrangidas. Justificam a crítica considerando 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. Weimer (2012) também critica o gradualismo na descentralização política, em Moçambique, e defende que para ela funcionar devidamente implicaria, contudo, ter pelo menos uma estratégia¹³ e um quadro de monitoria que incluísse um banco de dados para avaliar as mudanças desejadas, elementos que têm estado de certa forma ausentes no caso de Moçambique, onde a primeira década da descentralização produziu resultados diversos, fragmentados e pouco documentados.

¹² Importar clarificar que no contexto moçambicano a sigla OLE refere-se aos Órgãos Locais do Estado, e OPL para designar os Órgãos de Poder Local (autarquias locais).

¹³ Em Dezembro de 2012 o governo viria a aprovar a Política e Estratégia da Descentralização através da Resolução n.º 4/2012, de 20 de Dezembro. No entanto, nada mudou com a aprovação desse instrumento, pois apenas veio a legitimar as práticas dispersas já existentes. Ainda se diz que em Moçambique a descentralização é feita através das autarquias locais, Órgãos Locais do Estado e instituições de consulta e participação comunitária. O gradualismo continua sem nenhuma clareza, sem prazos.

Neste contexto, os poderes centrais não têm grande dificuldade em recuperar uma parte da margem de manobra consentida aos investidores, esvaziando a reforma do essencial do seu conteúdo, ao imporem, em nome da fragilidade estrutural das coletividades locais e da inexperiência das suas administrações e dos eleitos locais, medidas de desconcentração que lhes permitem empossar as arenas locais e controlar a sua dinâmica (OTAYEK, 2007). Para o caso moçambicano, esta falta de clareza em relação ao tipo de Estado que se pretende criar tem levado as tendências de recentralização e reconcentração que, segundo Chiziane (2012), consiste nas ações que o Governo central tem vindo a desenvolver, seja através de criação de novas leis seja por revisão das já existentes, que levam a retirada de poderes que tinham sido anteriormente transferidos para as autarquias locais ou para os Órgãos Locais do Estado. Esta situação dá-nos a indicação de que, provavelmente, nem o Estado unitário descentralizado ou desconcentrado sejam desejáveis no contexto moçambicano e que o Estado que por excelência desejável é o unitário centralizado. Pois, a descentralização parece servir apenas para resolver pequenos problemas que vão surgindo ao longo do tempo, e não necessariamente para sair de um Estado unitário centralizado para o descentralizado, ou desconcentrado nem federal.

Um elemento que está a influenciar a forma como o processo da descentralização é conduzido em Moçambique é a questão da unidade nacional. A ideia da unicidade do Estado esteve presente desde a fundação da FRELIMO e continua até hoje, e isso 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 desconcentração (OLE), gradualismo e as tendências de recentralização e reconcentração para evitar que isso aconteça. Como afirmam Faria e Chichava (1999), ainda que o processo de descentralização tenha tido origem no seio da FRELIMO, antes de os dadores terem eleito a descentralização como prioridade ou condição da ajuda a Moçambique, é significativa a resistência no seio da FRELIMO quanto à necessidade da descentralização e, sobretudo, as divergências quanto ao tipo de descentralização, os benefícios e desvantagens da mesma, e quanto à sua evolução. Estas autoras são ainda mais esclarecedoras ao apontarem que,

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 uma potencial fonte de conflito (FARIA; CHICHAVA, 1999, p. 6).

Como foi possível observar muitas ações descentralizadoras já foram avançadas, mas até hoje uma pergunta permanece sem resposta: qual é o modelo de descentralização¹⁴ mais adequado para Moçambique e como deve ser operacionalizado? A forma como ela tem sido conduzida acaba sendo geradora de conflitos. Basta lembrar que o país já se encontrou mergulhado numa tensão política em que a RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique), maior partido da oposição, queria governar as províncias onde venceu nas eleições de 2014. Esta situação surgiu porque desde 2009 as eleições gerais legislativas e presidenciais são acompanhadas pela eleição de membros das assembleias provinciais. E contrariamente ao que podia se esperar, o governador (executivo provincial) era nomeado centralmente. Isto é, os governos provinciais estão subordinados diretamente ao governo central, não sendo abrangidos pela descentralização, apesar de terem, desde 2009, uma assembleia provincial¹⁵ multipartidária eleita. Apenas com a emenda Constitucional de 2018 e consequente aprovação da legislação da governação descentralizada é que o governador da província sairá de um processo eleitoral, sendo, neste caso, “o cabeça” de lista do partido mais votado. E este novo pacote de descentralização, mais uma vez, está voltado a resolver problemas pontuais que opunham a RENAMO e o Governo da FRELIMO. Neste caso, este novo pacote de descentralização é mais voltado para garantia da paz.

Com a nova legislação sobre a descentralização, aprovada em 2018 e 2019, que introduz alterações tanto na lei que define o quadro jurídico das autarquias locais (297 de 18 de fevereiro) e a lei 82003 de 19 de Maio, passando para além das autarquias locais a se falar de órgãos de governação descentralizada de nível provincial e distrital, onde seus dirigentes serão selecionadas via eleição. A questão que se coloca, na prática, é se depois de 2024, instituídos os órgãos de governação descentralizada distrital, teremos ainda espaço para novas autarquias locais ou não. Como serão as novas relações intergovernamentais no contexto do Estado moçambicano? Estaremos a caminhar a Estado Federal? Claro que não parece o caso, pois, a ideia da unicidade do Estado moçambicano não permite que se avance para um Estado federal ou verdadeiramente descentralizado.

Considerações finais

¹⁴ Para Faria e Chichava (1999), há divergências quanto ao tipo de descentralização, os benefícios e desvantagens da mesma e quanto à sua evolução resultantes das clivagens entre centralizadores e não-centralizadores, quanto ao grau de descentralização, nomeadamente: entre o governo, o partido e a bancada parlamentar da FRELIMO (mas também na oposição e nas elites moçambicanas); clivagens entre estruturas superiores e de base da FRELIMO (que pode, em parte, explicar o elevado grau de abstenção nas eleições autárquicas) e; conflitos de liderança no partido.

¹⁵De acordo com a Lei n° 52007, de 9 de fevereiro, as Assembleias Provinciais são órgãos de representação democrática, eleitos por sufrágio universal direto, igual, secreto, periódico e de harmonia com o princípio da representação proporcional, cujo mandato é de 5 anos.

O processo da descentralização em Moçambique não passa de um simples arranjo com vista à resolução de problemas pontuais, não existe nele um pensamento de construção de Estado. As evidências práticas levam-nos a crer que embora haja um movimento de descentralização, não nos parece que haja vontade de sair de um estado unitário centralizado para descentralizado, desconcentrado, ou mesmo Federal. Na verdade, Moçambique podia ter optado por fortalecer os níveis territoriais já existentes (OLEs), tais como província, distritos, postos administrativos, sem criar outras entidades distintas do Estado, como é o caso das autarquias locais. Não havia necessidade de criar autarquias locais para em seguida fortalecer (atribuir mais competências e recursos) aos Órgãos Locais do Estado. A criação das autarquias foi sempre de forma tímida desde 1998, o que reforça nossa hipótese de que não há muito interesse em sair de um Estado unitário centralizado para outra forma de Estado.

Com a nova legislação sobre a descentralização aprovada em 2018, que introduz alterações tanto na lei que define o quadro jurídico das autarquias locais (297 de 18 de fevereiro) e a Lei 8/2003 de 19 de Maio, passando para além das autarquias locais a se falar de órgãos de governação descentralizada de nível provincial e distrital, onde seus dirigentes serão selecionados via eleição. A questão que se coloca na prática é se depois de 2024, instituídos os órgãos de governação descentralizada distrital, teremos ainda espaço para novas autarquias locais ou não. Como serão as novas relações intergovernamentais no contexto do Estado moçambicano. Estaremos a caminhar a Estado Federal? Claro que não parece o caso, pois, a ideia da unicidade do Estado moçambicano não permite que avance para um Estado federal ou verdadeiramente descentralizado. Temos uma descentralização muito tímida, ambígua e geradora de conflitos. Talvez a melhor opção para o caso de Moçambique seja a construção de Estado unitário desconcentrado, pois aí iria-se manter a unicidade do Estado que é sempre evocada para travar os avanços do processo da descentralização no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.11, nº31, s.p., 1996.

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

CANAS, Vitalino. A lei quadro das autarquias locais-Opções Políticas. In: MAZULA, Aguiar et al. (Org) **Autarquias locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico**. Lisboa: Maputo. 1998. Pp. 73-80

CHIZIANE, Eduardo. As tendências da re-concentração e recentralização administrativa em Moçambique. In: **Curso de pós graduação em direito municipal comparado dos países de**

- língua oficial portuguesa** (Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono), Lisboa, Abril de 2012.
- CHONE, Sónia. **O processo de descentralização em Moçambique**. Maputo: FLCS – UEM. 2005.
- CISTAC, Gilles. **Manual de Direito das Autarquias locais**. Maputo: Livraria Universitária. 2001.
- FALLETI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 46-85, jul. /dez. 2006.
- FARIA, Fernanda; CHICHAVA, Ana. **Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique**. Maputo: Comissão Europeia, 1999.
- FORQUILHA, Salvador Cadete. Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas da descentralização no processo da governação local em Moçambique. **Conference Paper**, nº10. Maputo: IESE, 2007.
- GUAMBE, José Manuel. Evolução do Processo de descentralização em Moçambique. In: CISTAC, Giles; CHIZIANE, Eduardo (Org.). **10 anos de descentralização em Moçambique: Os caminhos sinuosos de um processo emergente**. Maputo: UEM-NEAD, 2008. Pp. 55-69
- LUNDIN, Irae Baptista; MACHAVA, Francisco Jamisse (Org.). **Descentralização e Administração municipal: descrição e desenvolvimentos de ideias sobre alguns modelos Europeus e africanos**. Maputo: Fundação Fridrich Ebert Editora, 1996.
- MAZULA, Aguiar. Quadro institucional dos distritos municipais. In: Mazula, A. et al. (Org.) **Autarquias Locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico**. Lisboa: Maputo. 1998. p. 57-71
- MONTEIRO, José Óscar. **Estado, Descentralização e Cidadania. Equação Possível ou Imperativa. Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE. 2011.
- NASCIMENTO, Augusto; ROCHA, Aurélio. Poderes locais nos PALOP: escrutinar a história, reinventar no presente. In: NASCIMENTO, Augusto e ROCHA, Aurélio (Org.) **Municipalismo e poderes locais**. Maputo: Alcances Editores, 2015. Pp. 5-28
- OSÓRIO, Conceição; MACUÁCUA, Ernesto. **Eleições Autárquicas de 2013: Participação e Representação de mulheres e homens**. WLSA Moçambique: Maputo. 2014.
- OTAYEK, René. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, vol.77, p.131-150, junho 2007.
- ROCHA, Aurélio. Municipalismo colonial e administração local (1930-1974). Enquadramento histórico-político. In: NASCIMENTO, Augusto e ROCHA, Aurélio (Org.). **Municipalismo e poderes locais**. Maputo: Alcances Editores: 2015. Pp. 87-128
- RODRIGUES, Eugénia. Poder local e administração do território em Moçambique no período colonial: a institucionalização dos municípios no século XVIII. In: NASCIMENTO, Augusto e ROCHA, Aurélio (Org.) **Municipalismo e poderes locais**. Maputo: Alcances editores, 2015. Pp. 29-58

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.

SCHEINOWITZ, Abraham Samuel. **A descentralização do Estado: Bélgica, França, Itália, Espanha, Portugal, Dinamarca, Brasil, Estados Unidos.** Brasília, DF: Livraria e Editora, 1993.

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

WEIMER, Bernhard, MACUANE, José Jaime e BUUR, Lars. A economia do Political Settlement em Moçambique: Contexto e implicações da Descentralização. In: WEIMER, Bernhard (Org.). **Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia política, recursos e resultados.** Maputo: IESE, 2012, p. 31-75.

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, p 76-102.

ZAVALE, Gonçalves Jonas. **Municipalismo e poder em Moçambique.** Maputo: Editora, 2011.

DOCUMENTOS:

Ministerio da Administração Estatal (MAE). Folha informativa dos Municípios II. Maputo: MAE/DNDA, 2002.

MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique 1990, 2004.

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

MOÇAMBIQUE. Lei 3/94 de 13 de Setembro: Lei Quadro dos Distritos Municipais.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 9/96, de 22 de Novembro: Introduce os princípios e disposições sobre o poder local no contexto da Lei Fundamental.

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

MOÇAMBIQUE. 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

MOÇAMBIQUE. 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.

Recebido em: 14/11/2019

Aprovado em: 17/12/2019

