

Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano:

Gênese, evolução e desafios

Edson da Graça Francisco Macuácuá¹

Resumo: O presente trabalho aborda as especificidades do modelo de Descentralização em Moçambique, apresentando a génese histórica do processo da Descentralização, a sua evolução, analisando as entidades descentralizadas criadas e reflectindo sobre os desafios emergentes.

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

Abstract: *This paper addresses the paradigm of decentralization in Mozambique, showing the historical genesis of the process of decentralization, its evolution and analyses the decentralization model adopted in the constitutional review of 2018, analysing the created decentralized entities, reflecting on the emerging challenges.*

¹ Doutorando em Direito; Doutorando em Paz, Democracia, Movimentos Sociais e Desenvolvimento Humano; Mestre em Direito; Mestre em Administração Pública; Mestre em Direito dos Petróleos e do Gás; Consultor e Docente Universitário.

Keywords: *Decentralization, Autonomy, Deconcentration, Public Administration, Governance.*

1. GÊNESE HISTÓRICA DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O II congresso da FRELIMO e a descentralização

A génese da descentralização em Moçambique encontra-se no modelo de administração da administração das zonas libertadas, antes da proclamação da Independência Nacional.

Com o surgimento das zonas libertadas cria-se o embrião da administração pública moçambicana e do Estado- Administração moçambicano.

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

O modelo de administração adoptado baseia-se no princípio da descentralização administrativa, materializado nas seguintes diretrizes:

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

- O orçamento provincial dependia essencialmente da produção da província, o que evidencia uma filosofia de uma descentralização financeira e uma autonomia financeira;
- Criação de um sistema de tutela ou de fiscalização da legalidade administrativa através das comissões jurídicas de fiscalização de execução das leis e um mecanismo de controlo dos órgãos provinciais e de realização de visitas regulares;
- Criação de órgãos colegiais para superintender em tarefas gerais, as comissões populares de gestão;
- Eleição dos membros das comissões populares de gestão pelo povo.

Veja-se na íntegra a Resolução do II Congresso da FRELIMO sobre a Administração das zonas libertadas:

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

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

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

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

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

- *Serão dadas instruções claras aos vários órgãos provinciais, de modo que possam desempenhar completamente as suas funções;*
- *Organizar-se-á um sistema adequado de controlo para os órgãos provinciais;*
- *Os dirigentes da FRELIMO farão frequentes visitas às províncias;*
- *Os vários lugares de cada um dos órgãos provinciais serão devidamente preenchidos;*
- *Serão criadas secções necessárias, que funcionarão subordinadas à administração provincial|;*
- *Será acelerada a formação de quadros técnicos necessários para as províncias.*

Mais decreta o II Congresso que:

- Os orçamentos provinciais dependerão essencialmente da produção da província;
- *Serão feitos esforços necessários para que os moçambicanos refugiados no exterior possam regressar à Moçambique;*
- *Serão criadas comissões jurídicas que fiscalizarão a execução das leis.”*

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O processo de mudanças inicia já com as práticas participativas das zonas libertadas e estende-se a todo o país, através dos grupos dinamizadores, a criação das assembleias do povo em 1972, a escolha por estas dos seus conselhos executivos ao nível de localidade e de distrito (embora conciliadas com a nomeação de administradores e a estruturação das cidades e bairros comunais em 1979).

Em 1975, com a proclamação da independência nacional, à luz da Constituição de 1975, foi criado um Estado monopartidário, centralizado, com um modelo de uma democracia popular, com um partido que foi constitucionalmente definido como a força que dirige o Estado e a Sociedade (artigo 3º da Constituição de 1975), adoptando os princípios de “centralismo democrático”.

A centralização do poder era tida como fundamental na construção de um Estado unitário e da unidade nacional.

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

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

A Constituição de 1990 previa no seu artigo 115º que: podem ser criados, a nível provincial, órgãos de representação democrática, e remeteu para a legislação ordinária a competência para regular a sua organização, composição, bem como o seu funcionamento e a definição das suas competências.

Estes órgãos, de forma deliberada, não foram designados de representativos, por não serem Assembleias eleitas com as suas competências decisórias. O espírito do debate constitucional configura-os como órgãos de auscultação e consulta. As hipóteses a considerar podem assumir modalidades tais como:

- *Órgãos constituídos por representantes de assembleias de escalão inferior, em proporções a determinar;*

- *Órgãos constituídos por representantes acima referidos e por representantes de associações democraticamente eleitos, representando grupos profissionais, sociais, culturais, económicos, associações de residentes. A participação destes representantes far-se-á numa base voluntária. Pode-se conceber a existência de um órgão sempre com a mesma composição, ou então pode-se conceber que dentro do mesmo órgão pode variar a composição, consoante os assuntos a tratar. Assim, por exemplo, um Conselho Provincial (ou outro nome) poderia ter uma determinada composição quando se trate de discutir os assuntos económicos e outra quando se tratar de discutir os assuntos sociais. Isso permitiria que as assembleias de escalão inferior especializassem deputados capazes de levar junto do Governo Provincial preocupações e propostas específicas, nas áreas mais importantes da acção do Governo Provincial.*

AO NÍVEL DISTRITAL

Órgãos locais eleitos

Parece à partida claro que ao nível distrital deverão existir órgãos locais. Nos termos da Constituição, os órgãos locais são compostos por um órgão representativo, a assembleia distrital, e um executivo que se propõe seja por esta escolhido.

A primeira questão que se coloca é a de estabelecer a designação dos órgãos. Pode-se escolher um nome idêntico para todos os órgãos ou podem ser escolhidos nomes diversos para cada nível territorial. A segunda questão é a da composição do executivo distrital: a Lei nº 7/78 estabelecia uma composição de três a cinco membros por Conselho Executivo, além do seu dirigente. Estes membros eram concebidos não como os chefes ou directores

de serviços, mas como pessoas de confiança da Assembleia respectiva. Parece óbvio que este último princípio deve manter-se e ser aplicado. Resta a decidir a questão do número e das competências respectivas. Concretamente trata-se de dizer se o órgão executivo é composto por tantos membros que se encarregam: um das questões tais, outro das questões tais. Exemplo: um responsável pelas questões económicas, outro pelas questões sociais, segundo as prioridades e afinidades.

Na tomada desta decisão, confrontam-se duas necessidades:

- A de uniformidade, que permite implantar de maneira uniforme uma mesma estrutura e que permite uma fácil rotação dos funcionários, por cada transferência não implicar a necessidade de reinserir o funcionário em novo universo organizativo. Tem também como vantagem facilitar a relação vertical, pois o escalão provincial sabe, em regra, como lidar com a estrutura distrital, por o modelo organizativo ser idêntico em todos os distritos.*
- A da especificidade, que tem a vantagem de adequar melhor a estrutura a determinados fins. Esta solução, porém, por estar dependente da decisão de uma assembleia, cuja composição varia ao longo do processo eleitoral, comporta a possibilidade de mudanças sucessivas após cada eleição.*

Aqui podem seguir-se alguns caminhos:

- Ou se estabelece um modelo genérico com alguns parâmetro, (por exemplo, dizendo que a x população corresponde tal estrutura, à população $x+y$ corresponde uma estrutura um pouco mais complexa),*
- Ou se estipula que cada órgão aprova a sua divisão de competências segundo as suas especificidades,*
- Ou se estabelecem alguns critérios de base e se deixa à aprovação de um órgão de tutela a aprovação de variantes.*

O artigo 186º da Constituição da República de 1990 previa que “1. Os órgãos locais do Estado constituem em órgãos representativos e órgãos executivos. [...] 2. Os órgãos representativos são constituídos por cidadãos eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial. [...] 3. Os órgãos executivos são designados nos termos da lei”. Por sua vez, o artigo 187º da Constituição de 1990 preceituava que “Os órgãos representativos tomam decisões obrigatórias na área das suas competências, criam comissões necessárias à realização das suas atribuições e responsabilizam individualmente os seus membros pela execução de tarefas específicas”.

Na perspectiva de regulamentação do modelo de descentralização consagrado na Constituição de 1990 foi aprovada a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, que cria os Distritos Municipais e prevê pela primeira vez a possibilidade de eleição de Administradores de Distritos.

O artigo 1º da Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, preceituava que “1. O Estado moçambicano reconhece como princípio básico da organização administrativa democrática a instituição de distritos municipais. [...] 2. Os distritos municipais são pessoas colectivas públicas de população e território, dotados de órgãos representativos e executivos, que visam, de modo autónomo, prosseguir interesses próprios das correspondentes comunidades. [...] 3. O território do distrito municipal coincide com a área da circunscrição com categoria de distrito. [...] 4. Os distritos municipais exercem as suas atribuições nos termos da Constituição da República e da lei e no respeito pelo princípio da unidade do Estado”.

O artigo 3º da Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, preconizava que “1. É atribuição dos distritos municipais tudo o que diga respeito aos interesses específicos, exclusivos ou não, das respectivas populações, nomeadamente: [...] a) à administração de bens próprios e a seu cargo; [...] b) à promoção do desenvolvimento; [...] c) ao saneamento básico e salubridade; [...] d) à promoção do meio ambiente; [...] e) à gestão de terras; [...] f) ao abastecimento público, incluindo matadouros, feiras, mercados e defesa do consumidor; [...] g) aos transportes públicos; [...] h) à

ordenação, gestão, execução e disciplina urbanística; [...] i) à habitação; [...] j) aos parques, jardins e mobiliário urbano, bem como às reservas, floresta e fauna bravia; [...] k) à abertura, pavimentação e conservação das vias públicas urbanas, estradas, picadas e vias rurais; [...] l) à ordenação do tráfego de veículos e pessoas nas vias urbanas e viação; [...] m) à educação, ensino e formação profissional; [...] n) à cultura; [...] o) à protecção do património físico e cultural; [...] p) aos tempos livres e desporto; [...] q) ao planeamento físico e toponímia; [...] r) à saúde; [...] s) aos cemitérios e serviços funerários; [...] t) à protecção civil, prevenção e combate às calamidades e extinção de incêndios; [...] u) ao abastecimento de água e fornecimento de energia; [...] w) ao registo civil; [...] v) à assistência social, nomeadamente a idosos e crianças necessitadas. [...] 2. A prossecução das atribuições dos distritos municipais é feita de acordo com os recursos financeiros ao seu alcance e respeita a distribuição de competências entre os órgãos municipais e os de outras pessoas colectivas de direito público, nomeadamente o Estado, determinadas pela presente lei e por legislação complementar.”

O artigo 6º da Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, preceituava que “1. Para o exercício das atribuições dos distritos municipais, os órgãos destes dispõem, nos limites fixados pela lei, nomeadamente de: [...] a) poder regulamentar; [...] b) poder de auto-organização; [...] c) poder de planificação; [...] d) poder tributário e financeiro; [...] e) poder de participação nas decisões do Estado que lhes disserem directamente respeito; [...] f) poder de adquirir, administrar, onerar e alienar património próprio; [...] g) poder de praticar actos definitivos e executórios, assistidos pelo privilégio de execução prévia; [...] h) poder de execução forçada; [...] i) poder de contratar livremente com entidades públicas e privadas; [...] j) poder de litigar judicialmente. [...] 2. No exercício das suas competências, os órgãos do distrito municipal: [...] a) observam os princípios ecológicos de zoneamento e os critérios da melhor utilização na planificação do uso da terra; [...] b) introduzem e implementam processos de avaliação do impacto ambiental das intervenções e actividades no território do distrito municipal”.

A Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, não chegou a ser implementada e foi revogada. Apesar da Constituição de 1990 prever, no artigo 186º, órgãos locais do Estado de duas naturezas, por um lado os representativos, que seriam os eleitos, e os executivos, que seriam nomeados, não ficou claro qual seria o modelo de descentralização adoptado, bem como a natureza jurídica dos órgãos eleitos e os nomeados, pois ambos eram considerados órgãos locais do Estado, o que gerava dúvidas ao nível da esfera pública, que se reflectira na falta de consenso político e jurídico relativamente à Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, que autarcizava todo o país, com a criação de Distritos Municipais.

A Constituição de 2004 define no seu artigo 250º que a Administração Pública se estrutura com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos serviços, sem prejuízo da unidade de acção dos poderes de direcção do Governo.

A constituição de 2004 cria as Assembleias provinciais, que foram definidas no artigo 142º como órgãos de representação democrática. De acordo com o nº 1 do artigo 142º as Assembleias provinciais são eleitas por sufrágio universal, directo e igual, secreto e periódico de representação proporcional, cujo mandato tinha a duração de cinco anos.

As Assembleias provinciais tinham fundamentalmente duas competências (no nº 2 do artigo 142º da CRM): fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na constituição e nas leis, bem como as decisões do conselho de ministros referentes à respectiva província, e aprovar o programa do Governo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento.

As Assembleias provinciais não estavam sujeitas à tutela administrativa do Estado.

Apesar da Constituição da República prever a Assembleia Provincial como órgão de representação democrática, havia dúvidas sobre a sua natureza jurídica, sobre se eram órgãos locais do Estado ou órgãos do poder local, não só porque não estava expressamente definido na Constituição, como também porque na sistemática da Constituição não estavam integrados no capítulo dos órgãos locais do Estado, nem do poder local.

O sistema de governação provincial encerrava, assim, uma desarmonia, pois as assembleias provinciais eram eleitas e fiscalizavam governos provinciais nomeados centralmente.

As Assembleias provinciais não dispunham de um poder regulamentar e nem de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

No ano de 2012, na esteira da regulamentação da Constituição, foi aprovada a Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, que estabeleceu bases gerais da organização e funcionamento da administração pública, a qual definiu na alínea a) do artigo 4º que a organização da Administração Pública obedece, entre outros, ao princípio de desconcentração e descentralização.

O nº 1 do artigo 67º da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, definiu que a descentralização compreende as seguintes espécies:

- a. Autarquias locais;*
- b. Administração indirecta do Estado;*
- c. Instituições Públicas do Ensino Superior;*
- d. Associações Públicas.*

O nº 2 do mesmo dispositivo estabelece que a administração indirecta do Estado compreende o Banco de Moçambique, os Institutos Públicos, as Fundações Públicas, os Fundos Públicos e o sector empresarial do Estado.

Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano:
Gênese, evolução e desafios
Edson da Graça Francisco Macuácuá

Através da Resolução nº 40/2012, de 20 de Dezembro, o Conselho de Ministros aprovou a política e estratégia de descentralização, a qual definiu:

- *Em Moçambique, a descentralização é feita através das autarquias locais, órgãos locais do Estado e instituições de participação e consulta comunitária.*
- *Visão:*
 - *o Estado moçambicano pugna por uma governação participativa em que as comunidades e outros actores locais contam com o poder da iniciativa e capacidades para o combate à pobreza, promovendo o desenvolvimento económico, social e cultural.*
- *Objectivo geral da política de descentralização:*
 - *a prática da descentralização visa explicitar e integrar, de forma mais sistematizada, várias acções, no domínio da descentralização, no país. Neste sentido o PED visa orientar as intervenções do Governo e demais actores para organização da participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local e melhorar a prestação de serviços ao cidadão, no quadro da consolidação da unidade nacional.*
- *Objectivos específicos da política de descentralização:*
 - *Promover a participação dos cidadãos, comunidades e outros actores na governação local;*
 - *Melhorar o desenvolvimento da administração local do Estado e da administração autárquica, através de mecanismos que conduzem a eficácia e eficiência na prestação de serviços;*
 - *Promover a convergência e interação entre diversas formas de descentralização, desconcentração democrática, empoderamento das comunidades, visando a promoção do desenvolvimento local e bem das populações;*

- *Promover a capacidade contínua dos intervenientes no processo de descentralização nomeadamente órgãos e instituições centrais e locais do Estado, autarquias locais, comunidades e cidadãos.*
- *Fundamento Constitucional da descentralização*
 - *Da essência do Estado de Direito democrático da República de Moçambique (artigos 1º e 3º da CRM)*
 - *Da existência da autonomia das autarquias locais, que se impõe a organização do Estado unitário (artigo 8º da CRM)*
 - *Da reserva de atribuições de soberania para os órgãos centrais do Estado (artigo 139º da CRM)*
 - *Da representação territorial dos órgãos centrais do Estado (artigo 145º da CRM), e em especial a representação da administração do Estado nas autarquias locais (artigo 263º, nº 4 da CRM)*
 - *Da descentralização e desconcentração como bases de estruturação da administração pública em geral e da organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo (artigos 250º, nº 1 e 263º, nº 1 da CRM)*
 - *Do imperativo de os órgãos locais do Estado actuarem respeitando as atribuições, competências e autonomia das autarquias locais (artigo 263º, nº 3 da CRM)*
 - *Da valorização do conhecimento endógeno – o conhecimento gerado a nível local deve ser sistematizado, disseminado, partilhado e usado no aprofundamento do processo de descentralização*
 - *Da capacitação - os intervenientes no processo de descentralização devem ser capacitados para uma cultura de trabalho, de iniciativas de desenvolvimento.*

3. MODELO DA DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO MOÇAMBICANO

De acordo com o definido no artigo 8º da CRM (1). *A República de Moçambique é um Estado unitário. (2) O Estado orienta-se pelos princípios da descentralização e de subsidiariedade. (3) O Estado respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais.*

A descentralização compreende: (a) os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital; (b) as autarquias locais. O Estado mantém nas entidades descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania, nos termos definidos por lei (artigo 268º da CRM).

Os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da lei (artigo 269º da CRM).

A descentralização respeita o Estado unitário, a unidade nacional, a soberania, a indivisibilidade e inalienabilidade do Estado e guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo. Constituem igualmente limites à descentralização, as matérias da exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado, nomeadamente: (a) as funções de soberania; (b) a normação de matérias de âmbito da lei; (c) a definição de políticas nacionais; (d) a realização da política unitária do Estado; (e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico; (f) a definição e organização do território; (g) a defesa nacional; (h) a segurança e ordem públicas; (i) a fiscalização das fronteiras; (j) a emissão de moeda; (k) as relações diplomáticas; (l) os recursos minerais e energia; (m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva; (n) a criação e alteração dos impostos (artigo 270º da CRM).

Estrutura da Administração Pública

De acordo com o plasmado no artigo 248º da CRM, a Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

A Administração Pública pode organizar-se através de outras pessoas colectivas distintas do Estado - Administração, com a participação dos cidadãos.

A Administração Pública promove a simplificação de procedimentos administrativos e a aproximação dos serviços aos cidadãos (artigo 249º da CRM).

Estado Unitário

O Estado moçambicano é unitário, o que significa, no essencial, a existência de: (1) um só povo, i.e., uma única cidadania atribuída às pessoas que têm um vínculo jurídico-político com o Estado; (2) uma só soberania, i.e., uma única raiz do poder constituinte e, por maioria de razão, dos outros poderes constituídos; (3) um só território, i.e., um único espaço geográfico de aplicação da ordem jurídica estadual, a que se traduz, depois, na exclusividade de um conjunto de competências essenciais: (1) o poder constituinte originário (o poder de elaborar uma Constituição), que é por inerência do Estado; (2) o poder constituinte derivado (ou de modificar a Constituição), em que só o Estado intervém; (3) e, cum granno salis, o poder jurisdicional, reservado aos tribunais estaduais.

Já em relação a outros poderes estaduais, é – e tem sido – possível a sua distribuição entre o Estado e outras estruturas políticas infra estaduais, de outro tipo de funções e actos, nomeadamente: (1) da função administrativa, e dos actos de natureza administrativa; (2) da função política, e dos actos políticos; (3) da função

legislativa, e dos actos legislativos. E, portanto, o Estado unitário tanto pode ser (1) um Estado unitário centralizado (com diferentes níveis de descentralização administrativa), como pode ser (2) um Estado descentralizado ou regional.

Um Estado unitário pode ser centralizado politicamente, mas apresentar diferentes níveis de descentralização administrativa. Em bom rigor, não existe, hoje, um exemplo de centralização total do Estado, uma vez que, pelo menos a função administrativa está sempre em maior ou menor grau repartido por outras entidades. Interessa, por isso, aferir a opção do legislador constituinte relativamente a essa matéria. “A República de Moçambique é um Estado unitário” (artigo 8.º, 1.ª parte, da CRM).

O princípio da unidade do Estado exclui, necessariamente, não apenas a secessão de qualquer parte do país, mas também todas as formas de fraccionamento do Estado, incluindo por via de federalização ou equivalente. Unidade do Estado quer dizer, por isso, uma República una, com uma única Constituição e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional. Este carácter unitário constitui um limite material de revisão constitucional intimamente ligado à soberania e à independência nacional (artigo 300.º, nº 1, a) da CRM).

Contudo, o princípio da unidade do Estado não exclui, antes é congruente, nos termos da CRM, com a autonomia das autarquias locais (artigo 8.º, 2.ª parte, da CRM), também constitui um limite material de revisão constitucional (artigo 300.º, nº 1, j) da CRM).

Como programática que é, a Constituição moçambicana fornece também indicações sobre a estrutura da Administração Pública: “A Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo” (artigo 249º, nº 1 da CRM).

Portanto, tendo em conta a forma unitária do Estado moçambicano, o paradigma da descentralização consagrado na Constituição da República é o da descentralização administrativa.

Actualmente existem três níveis de entidades descentralizadas, órgãos de governação descentralizada provincial, órgãos de governação centralizada distrital e autarquias locais. Ao nível de desconcentração, existem dois níveis de órgãos, o Secretário do Estado na Província e o Representante do Estado no distrito. No próximo capítulo iremos desenvolver a matéria em sede de revisão constitucional de 2018.

Níveis de Descentralização

Foram instituídos três níveis de entidades descentralizadas:

- Órgãos de Governação Descentralizada Provincial, que compreende o Governador de Província, o Conselho Provincial e a Assembleia Provincial.
- Órgãos de Governação Descentralizada Distrital, que compreendem o Administrador de Distrito, o Conselho Distrital e a Assembleia Distrital.
- Autarquias locais, que compreendem o Presidente da Autarquia, o Conselho Autárquico e a Assembleia Autárquica.

Os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e órgãos autárquicos gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

De referir que a autonomia dos órgãos descentralizados de governação provincial e distrital não se confundem com a autonomia territorial das províncias e dos distritos, pois o modelo de descentralização adoptado é o da descentralização administrativa e não política, pelo que a autonomia é conferida aos órgãos e não aos territórios e essa autonomia é administrativa, patrimonial e financeira, exercida

dentro dos limites fixados na Constituição e na lei, pois o poder legislativo e judicial continuarão centralizados, assim como as áreas de soberania continuarão a ser da responsabilidade exclusiva do Estado e configuram um limite à própria descentralização.

Sistema Eleitoral para os órgãos de governação descentralizada

O Governador de Província e o Administrador de Distrito são eleitos.

A eleição é por via do sistema de Cabeça de Lista, sendo eleito para Governador Provincial, Administrador de Distrito e Presidente da Autarquia Local o Cabeça de Lista que obtiver a maioria dos votos.

Até 2024, o Administrador de Distrito é transitoriamente nomeado pelo Ministro que superintende a área da administração estatal, consultado o Governador da Província.

Em caso de impedimento definitivo do titular do órgão executivo não haverá eleições intercalares, pois a sucessão irá obedecer à sequência da lista, sucedendo o membro da Assembleia que figura como segundo na ordem da lista mais votada.

O regime de apuramento do vencedor é o de maioria absoluta para uma maioria simples.

Funcionamento dos órgãos dos órgãos de governação descentralizada

Caso a assembleia não aprove os principais instrumentos de governação e diferentemente do modelo anterior, em que havia apenas a queda da assembleia e a convocação de eleições para a eleição apenas dos membros da Assembleia, no

Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano: Gênese, evolução e desafios

Edson da Graça Francisco Macuácu

modelo actual, não havendo aprovação do Plano e do Orçamento verifica-se a queda de todos os órgãos autárquicos e a convocação de novas eleições. Os novos órgãos eleitos não dão continuidade ao mandato anterior, iniciam um novo ciclo, uma nova legislatura.

A solução da queda de todos os órgãos visa evitar que haja dois cabeças de listas, um eleito na primeira eleição e outro na segunda eleição, pois o cabeça de lista da lista mais votada é o titular do órgão executivo.

Quanto ao sistema de Governo nos órgãos de governação descentralizada

O sistema de Governo no modelo anterior à revisão constitucional de 2018 era presidencial.

No actual modelo, o sistema do Governo tem poder parlamentar, pois os governadores, administradores e presidentes das autarquias não são eleitos individualmente, eles concorrem figurando como cabeça de lista dos candidatos a membros da Assembleia.

Mas o elemento fundamental do sistema do Governo reside no poder que a Assembleia passou a ter para a demissão do Governador de província, do Administrador do Distrito e do presidente do conselho Autárquico.

Quanto aos Poderes da Assembleia Provincial e Distrital

As Assembleias provinciais e distritais, dispõem de um poder regulamentar próprio.

- **Poder Regulamentar**

O artigo 271º da CRM dispõe que “os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais dispõem de um poder regulamentar próprio, em conformidade com a Constituição da República, as leis e os regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar”.

“O poder local implica (exige) (...) a dotação de poder regulamentar próprio. Poder cujo âmbito se circunscreve à esfera de acção das Autarquias Locais respectivas...”. Este poder regulamentar é uma expressão da autonomia local (autonomia normativa). O núcleo da autonomia local consiste no direito e na capacidade efectiva de as Autarquias Locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e nos interesses das populações, os assuntos que lhe estão confiados (Carta Europeia da Autonomia Local, artigo 3º).

Da autonomia local resulta, assim, para os órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais, uma série de direitos/poderes, nomeadamente o poder regulamentar. De acordo com António Cândido de Oliveira apenas se dá importância a este poder, imaginando-se a sua essência. Sem ele, refere, a liberdade de acção das autarquias estaria fortemente limitada, pois estas estariam impedidas de disciplinar determinadas matérias administrativas, adaptando-as à sua realidade. Há quem veja a autonomia normativa como cerne da autonomia local.

O poder regulamentar consiste no poder de aprovar regulamentos administrativos, os quais são normas jurídicas aprovadas pelas autarquias no exercício dos seus poderes administrativos. Daqui resulta que, do ponto de vista material, os regulamentos são normas jurídicas que encerram as características da generalidade e abstracção típicas dos actos normativos, tal como as leis. Do ponto de vista orgânico, os regulamentos são aprovados por entidades administrativas. Do ponto de vista funcional os regulamentos são emanados no exercício da função

administrativa. Do ponto de vista formal, podem apresentar-se de várias formas, nomeadamente e no que toca às Autarquias Locais, a forma de posturas das Autarquias Locais.

4. ASPECTOS CENTRAIS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO

- **Estado Unitário**

Nos termos do disposto no artigo 8º da CRM, a República de Moçambique é um Estado unitário, orienta-se pelos princípios da descentralização e subsidiariedade e respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais.

- **Atribuições dos órgãos Centrais**

Nos termos do disposto no nº 1 do artigo 139º da CRM, “Os órgãos centrais têm, de forma geral, as atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais”. O nº 2 do mesmo artigo estabelece que “Constituem atribuições dos órgãos centrais, nomeadamente: [...]a) as funções de soberania; [...]b) a normação de matérias de âmbito da lei; [...]c) a definição de políticas nacionais; [...]d) a realização da política unitária do Estado; [...]e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico; [...]f) a definição e organização do território; [...] g) a defesa nacional; [...]h) a segurança e ordem públicas; [...] i) a fiscalização das fronteiras; [...] j) a emissão de moeda; [...] k) as relações diplomáticas; [...]l) os recursos minerais e energia; [...]m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva; [...]n) a criação e alteração dos impostos”.

- **Objectivos da Descentralização**

Nos termos do estatuído no artigo 267º da CRM, a Descentralização tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano, apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

- **Representação do Estado nas Entidades Descentralizadas**

Nos termos do disposto no artigo 268º da CRM, a descentralização compreende os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais. O Estado mantém nas entidades descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania, nos termos definidos por lei.

A representação do Estado é uma das manifestações ou corolários do princípio de unicidade do Estado e da opção por uma descentralização administrativa

- **Autonomia dos órgãos de Governação Descentralizada e das Autarquias Locais**

O artigo 269º da CRM dispõe que “Os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da lei”.

A autonomia é concedida aos órgãos e não aos territórios (províncias e distritos), isto é, não são as províncias e os distritos que são autónomos, mas sim os órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais que são

autónomos, e a autonomia é administrativa, patrimonial e financeira; a autonomia não é política, pelo que os órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais não estão investidos de um poder legislativo, mas sim regulamentar.

Princípios Constitucionais da descentralização

Da conjugação do disposto no artigo 8º e do nº 1 do artigo 270º da CRM retira-se que a descentralização se guia pelos princípios da unicidade do Estado, prevalência do interesse nacional, subsidiariedade, gradualismo e autonomia local.

• Limites da Descentralização

Nos termos do disposto no nº 1 do artigo 270º da CRM, “A Descentralização respeita o Estado Unitário, a unidade nacional, a soberania, a indivisibilidade e inalienabilidade do Estado e guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo”. O nº 2 do mesmo artigo estabelece que “Constituem atribuições dos órgãos centrais, nomeadamente: [...] a) as funções de soberania; [...] b) a normação de matérias de âmbito da lei; [...] c) a definição de políticas nacionais; [...] d) a realização da política unitária do Estado; [...] e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico; [...] f) a definição e organização do território; [...] g) a defesa nacional; [...] h) a segurança e ordem públicas; [...] i) a fiscalização das fronteiras; [...] j) a emissão de moeda; [...] k) as relações diplomáticas; [...] l) os recursos minerais e energia; [...] m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva; [...] n) a criação e alteração dos impostos”.

- **Tutela administrativa**

De acordo com o plasmado no artigo 272º da CRM, os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais estão sujeitos à tutela administrativa do Estado. A tutela do Estado sobre as Assembleias Provinciais, distritais e autárquicas, bem como dos respectivos órgãos executivos, consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos e de natureza financeira. Excepcionalmente, e nos casos expressamente previstos na lei, a tutela pode ainda incidir sobre o mérito das decisões emanadas pelos órgãos tutelados.

As Assembleias Provinciais, distritais e autárquicas podem ser dissolvidas pelo Governo, em consequência de acções ou omissões graves previstos na lei. O decreto de dissolução emanado pelo Governo é sujeito à apreciação e deliberação do Conselho Constitucional, nos termos da lei.

A tutela administrativa é uma das manifestações da unicidade do Estado e da opção por uma descentralização administrativa.

- **Da Demissão do Governador eleito pelo Presidente da República**

De acordo com o disposto na alínea j) do artigo 158º da CRM, “Compete ao Chefe do Estado no exercício da sua função: [...] demitir o Governador de Província (...) nos termos da Constituição”.

Nos termos do disposto no artigo 273º da CRM, “1. O Presidente da República pode, ouvido o Conselho de Estado, demitir o Governador de Província e o Administrador de Distrito nos seguintes casos: [...] a) violação da Constituição; [...] b) prática de actos atentatórios à unidade nacional; [...] c) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira; [...] d) condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior. [...] 2. O Despacho de demissão exarado

pelo Presidente da República é sujeito a apreciação pelo Conselho Constitucional, nos termos da lei”.

O poder de demissão não se confunde com o poder de exoneração, pois a demissão enquadra-se no âmbito do exercício do poder sancionatório, enquanto que a exoneração se enquadra no âmbito do exercício do poder discricionário.

A legitimidade do Presidente da República decorre do facto de que nos termos do disposto no nº 1 do artigo 145º da CRM, “1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado. [...] 2. O Chefe do Estado é o garante da Constituição”.

Aliás, não é inovadora a previsão do Presidente da República poder demitir órgãos eleitos, pois nos termos do disposto na alínea e) do artigo 158º (antiga alínea e) do artigo 159º), conjugado com o disposto no artigo 187º (antigo artigo 188º) da CRM, o Presidente da República tem competências para dissolver a Assembleia da República, caso rejeite, após o debate, o Programa do Governo.

- **Atribuições da Governação Descentralizada**

Nos termos do disposto no nº 1 do artigo 276º, “a governação descentralizada exerce funções em áreas, ou em medida, não atribuídas às autarquias locais, e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais, nomeadamente: [...] a) agricultura, pescas, pecuária, silvicultura, segurança alimentar e nutricional; [...] b) gestão de terra, na medida a determinar por lei; [...] c) transportes públicos, na área não atribuída às autarquias; [...] d) gestão e protecção do meio ambiente; [...] e) florestas, fauna bravia e áreas de conservação; [...] f) habitação, cultura e desporto; [...] g) saúde no âmbito de cuidados primários; [...] h) educação, no âmbito do ensino primário do ensino geral e de formação técnica profissional básica; [...] i)

turismo, folclore, artesanato e feiras locais; [...] j) hotelaria, não podendo ultrapassar o nível de três estrelas; [...] k) promoção do investimento local; [...] l) água e saneamento; [...] m) indústria e comércio; [...] n) estradas e pontes, que correspondam ao interesse local provincial e distrital; [...] o) prevenção e combate às calamidades naturais; [...] p) promoção do desenvolvimento local; [...] q) planeamento e ordenamento territorial; [...] r) desenvolvimento rural e comunitário; [...] s) outras a serem determinadas, por lei”. O nº 2 do mesmo artigo estatui que “a realização das atribuições da governação descentralizada deve respeitar a política governamental traçada a nível central, no âmbito da política unitária do Estado”. O nº 3 do mesmo artigo preceitua que “a lei estabelece, expressamente, a divisão de competências entre a governação descentralizada e os órgãos centrais do Estado ou seus representantes”. O nº 4 do mesmo artigo deixa para a lei a definição da composição, organização, funcionamento e demais competências.

- **Órgãos da Província**

Existem dois tipos de órgãos da província, os órgãos de representação do Estado e os órgãos de governação descentralizada.

Nos termos do disposto no artigo 277º da CRM, são órgãos da Província a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial. O Representante do Estado é um órgão de representação do Estado na Província nas áreas exclusivas e de soberania do Estado.

- **Assembleias Provinciais**

Nos termos estabelecidos no nº 1 do artigo 278º da CRM, “as assembleias provinciais são órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos”. O nº 2 do mesmo artigo preceitua que “Concorrem às eleições das assembleias provinciais os partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores”. O nº 3 do mesmo artigo estipula que “às assembleias provinciais compete, nomeadamente: [...] a) pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições da governação provincial, sobre os assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da Província, à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações; [...] b) prosseguir a satisfação das necessidades colectivas e a defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e serviços provinciais; [...] c) fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidos na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva província; [...] d) aprovar o programa e o orçamento anuais do Conselho Executivo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento, nos termos da lei; [...] e) demitir o Governador de Província, nos termos da lei; [...] f) fiscalizar as actividades da governação descentralizada; [...] g) exercer o poder regulamentar próprio, nos termos da lei”. O nº 4 do mesmo artigo deixa para a lei a definição da composição, organização, funcionamento e as demais competências.

- **Governador de Província**

O artigo 279º da CRM dispõe que o Governador de Província dirige o Conselho Executivo Provincial e pode ser demitido pela Assembleia Provincial, nos

termos da lei. É eleito Governador de Província o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a assembleia provincial. A composição, organização, funcionamento e as demais competências do Governador de Província são fixadas por lei.

O Governador resulta do processo de descentralização administrativa territorial, é eleito por sufrágio universal, não faz parte dos órgãos locais do Estado, faz parte da administração autónoma, não se subordina a nenhum órgão do Estado-Administração. A relação entre o Governador e o Estado realiza-se no quadro da tutela administrativa.

Não sendo o Governador órgão da administração directa do Estado, mas sim da Administração autónoma, não representa o Estado.

O Estado ao nível provincial tem a sua representação conforme dispõe o n.º 2 do artigo 277º da CRM.

A relação entre o Governador de Província e o secretário do Estado na província não é de subordinação hierárquica do ponto de vista orgânico e funcional, mas sim de coordenação.

- **Conselho Executivo Provincial**

Nos termos do disposto no artigo 280º da CRM o Conselho Executivo Provincial é o órgão executivo da governação provincial e é responsável pela execução do programa de governação aprovado pela respectiva assembleia. A composição, organização, funcionamento e as demais competências do Conselho Executivo Provincial são fixadas por lei.

- **Órgãos do Distrito**

De acordo com o estabelecido no nº 1 do artigo 281º, são órgãos do Distrito a Assembleia Distrital, o Administrador de Distrito e o Conselho Executivo Distrital. O nº 2 do mesmo artigo estabelece que “o Representante do Estado é um órgão de representação do Estado no Distrito nas áreas exclusivas e de soberania do Estado”. O nº 3 do mesmo artigo deixa para a lei a fixação da composição, organização, funcionamento e as demais competências.

- **Assembleia Distrital**

O nº 1 do artigo 282º da CRM estabelece que “as assembleias distritais são órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos”. O nº 2 deste artigo estabelece que “concorrem às eleições das assembleias distritais os partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores”. De acordo com o plasmado no nº 3 deste artigo, “às assembleias distritais compete aprovar o programa do Conselho Executivo Distrital, fiscalizar e controlar o seu cumprimento”. O nº 4 deixa para a lei a fixação da composição, organização, funcionamento e demais competências.

- **Administrador de Distrito**

De acordo com o disposto no artigo 283º da CRM, o Administrador de Distrito dirige o Conselho Executivo Distrital e pode ser demitido pela Assembleia Distrital, nos termos da lei. É eleito Administrador de Distrito o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que

obtiver maioria de votos nas eleições para a assembleia distrital. A composição, a organização, o funcionamento e as demais competências do Administrador de Distrito, são fixadas por lei.

O Administrador de Distrito resulta do processo de descentralização territorial e é eleito por sufrágio universal, pelo que não faz parte da administração local do Estado, não é um órgão local do Estado, é um órgão de administração autónoma. Sendo autónomo, o Administrador não presta contas ao Governador, nem ao Secretário de Estado na província. Não há uma relação de subordinação entre o Administrador e o Governador. A relação entre o Administrador e o Estado realiza-se no quadro da tutela administrativa.

Portanto, o administrador de Distrito, fazendo parte da administração autónoma, não faz parte dos órgãos locais do Estado e não é o representante do Estado no distrito. O Estado é representado através de um representante do Estado, que é nomeado nos termos do disposto no nº 2 do artigo 281º da CRM.

4.1 Vantagem da Eleição dos Administradores de Distrito

Numa situação em que o Governador é eleito, se o mesmo tivesse a possibilidade de nomear os Administradores dos distritos, significa que teríamos províncias repartidas pelos partidos políticos, isto é, toda a província ficaria a ser governada por um único partido político, o que pode criar uma cartografia política, de determinadas regiões serem dirigidas por um único partido político, o que na fase actual do processo da construção da Nação poderia ser potencialmente atentatório à unidade nacional.

Na situação em que os Administradores são eleitos, significa que poderemos ter diferentes distritos a ser dirigidos por Administradores de diferentes partidos políticos e pode não haver coincidência com o partido que pertence o Governador

da Província. É um modelo que permite maior partilha de poder entre os partidos políticos.

- **Conselho Executivo Distrital**

O artigo 284º da CRM estabelece que o Conselho Executivo Distrital é o órgão executivo de governação distrital e é responsável pela execução do programa de governação aprovado pela respectiva assembleia, sendo a composição, organização, funcionamento e demais competências do Conselho Executivo Distrital fixadas por lei.

- **Secretário de Estado na Província**

Nos termos do disposto no artigo 141º da CRM, ao nível da Província, o Governo Central é representado pelo Secretário de Estado na província, nomeado e empossado pelo Presidente da República. O Secretário de Estado na Província assegura a realização das funções exclusivas e de soberania do Estado, nos termos da lei, superintende e exerce supervisão sobre os serviços de representação do Estado na Província e nos distritos. A organização, composição, funcionamento e competência dos serviços de representação do Estado na Província e no distrito são definidos por lei.

Nos termos do disposto na alínea e) do nº 2 do artigo 159º da CRM, compete, ainda, ao Presidente da República, nomear, exonerar e demitir o Secretário de Estado na Província.

O Secretário do Estado na Província resulta do processo de desconcentração, faz parte da administração directa do Estado, é um órgão de Administração local do Estado.

5. NATUREZA JURÍDICA DOS ÓRGÃOS DE GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA

Na sistemática da Constituição da República, os órgãos de governação Descentralizada não estão inseridos no capítulo atinente aos órgãos do Estado, aliás, foi suprimido o capítulo atinente aos órgãos locais do Estado, mas também não estão inseridos num Capítulo sobre Poder Local, o qual também foi suprimido. A lei de revisão constitucional eliminou a terminologia órgãos locais do Estado, porém, não quer com isto significar que não existem órgãos locais do Estado, pois a própria Lei de revisão Constitucional prevê que o Estado mantém nas entidades Descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania.

Da interpretação meramente literal da Constituição da República existem três entendimentos possíveis sobre a natureza jurídica dos órgãos de governação descentralizada:

- Primeiro: podem ser entendidos como sendo órgãos do poder local, tendo em conta que não fazem parte dos órgãos locais do Estado.
- Segundo: podem ser entendidos como não sendo órgãos do poder local, partindo do pressuposto de que o legislador constitucional, na recente revisão constitucional, suprimiu a expressão e o capítulo “Poder Local”.
- Terceiro: podem ser entendidos como não sendo órgãos do poder local, se entendermos que o conceito de “poder Local” está intrinsecamente associado ao conceito de autarquia local. Aliás, há que considerar que o

legislador constitucional, na revisão constitucional, não designou os órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais como autarquias locais, justamente porque a intenção formal do legislador não era a de criar autarquias provinciais e nem autarquias distritais.

A extinção formal das expressões e dos capítulos sobre órgãos locais do Estado e dos órgãos do poder local, a não inclusão dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital nos órgãos de representação do Estado e a sua não qualificação como autarquias locais tem as seguintes implicações:

- Primeiro: os órgãos de governação Descentralizada não são órgãos do Estado.
- Segundo: os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital não são formalmente órgãos do Poder local.
- Terceiro: deixa de existir a dicotomia órgãos locais do Estado e Representante do Estado, pois com a eliminação da primeira figura existe apenas o representante do Estado, que materialmente é um órgão local do Estado.
- Quarto: o Secretário do Estado na Província será materialmente o órgão local do Estado ao nível provincial.

Os órgãos de governação Descentralizada provincial e distrital estão entre o Estado e as Autarquias Locais, por isso, na definição das suas atribuições, o critério adoptado para a definição das suas atribuições foi por exclusão das atribuições conferidas aos órgãos centrais do Estado e às Autarquias Locais.

Os Órgãos de Governação Descentralizada provincial e Distrital não são Órgãos do Estado pelas seguintes razões:

- Gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;
- Dispõem de um Poder Regulamentar próprio;

Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano: Gênese, evolução e desafios

Edson da Graça Francisco Macuácuá

- São eleitos por sufrágio universal, pessoal, directo, secreto e período, representando interesses das populações que os elegeram;
- Estão sujeitos a tutela administrativa do Estado.

A dúvida que se pode suscitar sobre a natureza jurídica dos órgãos de governação descentralizada em decorrência de uma interpretação meramente formal da Constituição da República é dissipada pela Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, a qual define expressamente no artigo 2º que os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas de direito público, com personalidade jurídica, dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, sem o prejuízo de interesses e da participação do Estado.

Aliás, o artigo 11º, tanto da Lei nº 4/2019, como da Lei nº 7/2019, ambas de 31 de Maio, são coincidentes, ao definirem que:

- O princípio da descentralização consiste na criação, pelo Estado, de pessoas colectivas públicas;
- A descentralização implica que a prossecução do interesse geral possa ser encarregue a outras pessoas públicas diferentes do Estado-administração;
- A descentralização tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aperfeiçoamento e a consolidação da democracia no quadro da unicidade do Estado Moçambicano.

Portanto, os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas públicas territoriais.

São órgãos que resultam de uma descentralização administrativa territorial, de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, estão dotados de um poder regulamentar, investidos de uma personalidade jurídica própria, diferente da do Estado-administração, estando por isso sujeito à tutela do Estado.

A última questão que se pode suscitar é: será Constitucional a criação de pessoas colectivas públicas diferentes do Estado-administração, no quadro da Administração Pública?

A resposta é afirmativa. A existência de pessoas colectivas públicas distintas do Estado-administração tem um amparo constitucional.

Com efeito, o nº 1 do artigo 249º da Constituição da República define que a Administração Pública se estrutura com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo. O nº 2 do mesmo artigo 249º da Constituição da República, de forma expressa, prevê que a Administração Pública pode organizar-se através de outras pessoas colectivas distintas do Estado-Administração, com a participação dos cidadãos.

6. SEMELHANÇAS ENTRE OS ÓRGÃOS DE GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA E AS AUTARQUIAS LOCAIS

Os aspectos comuns entre os órgãos de Governação Descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais são os seguintes:

- a. São entes resultantes da descentralização administrativa territorial;
- b. São órgãos de administração autónoma;
- c. São constituídos por população, território e órgãos executivos e deliberativos;
- d. Gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;
- e. Dispõem de um poder regulamentar próprio;
- f. Estão sujeitos a tutela administrativa do Estado;
- g. Os titulares são eleitos por sufrágio universal, secreto pessoal, periódico;
- h. Não são órgãos do Estado;

- i. Não representam o Estado, mas sim as populações que os elegem;
- j. Não se subordinam aos órgãos do Estado;
- k. Promovem o desenvolvimento local;
- l. A sua autonomia constitui um limite material de revisão constitucional.

A diferença entre órgãos de governação descentralizada e autarquias locais é materialmente ténue.

7. DIFERENÇA ENTRE O SECRETÁRIO DE ESTADO NA PROVÍNCIA E O GOVERNADOR DE PROVÍNCIA

- O Governador de Província resulta de um processo de descentralização, enquanto que o Secretário do Estado na província resulta de um processo de desconcentração.
- O Governador de Província é eleito por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico, no modelo de cabeça de lista, enquanto que o secretário de Estado é nomeado pelo presidente da República na sua qualidade de chefe de Governo.
- O Governador de Província representa a população que o elegeu, enquanto que o secretário do Estado na província representa o Estado e o Governo Central.
- O Governador de Província goza de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, enquanto que o Secretário de Estado obedece e presta contas ao Governo Central.
- O Governador de província está sujeito a tutela administrativa do Estado, enquanto que o Secretário do Estado está sujeito a superintendência dos órgãos centrais.
- O Governador de província faz parte da administração autonómica, enquanto que o secretário do Estado faz parte da administração local do Estado, fazendo, por isso, parte dos órgãos da administração directa do Estado.

8. AUTARQUIA LOCAL

As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais ou públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e de participação do Estado, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 272º da CRM.

A Doutrina define autarquias locais como “pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes”.

8.1. Natureza Jurídica das Autarquias Locais

As autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais. A personalidade jurídica é um pressuposto essencial da autonomia, permitindo a imposição jurídica dos interesses locais. Elas são pessoas jurídicas distintas do Estado *stricto sensu*, isto é, do Estado central, e não elementos ou componentes dele. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturante principal da autarquia local, pois serve de: (a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa colectiva, (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer, (c) elemento de conotação do objecto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder).

9. DESAFIOS QUE SE COLOCAM EM RELAÇÃO AO MODELO ADOPTADO

- No distrito existem as seguintes entidades: primeiro, três órgãos que fazem parte dos órgãos de governação descentralizada distrital, Administrador de Distrito, Assembleia Distrital e o Conselho Executivo Distrital; segundo, um Representante do Estado; terceiro, o Representante do Governador Provincial no Distrito, e quanto aos Distritos com autarquias, mais três órgãos autárquicos, o Presidente do Conselho Autárquico, a Assembleia Autárquica e a Assembleia Autárquica. Esta situação tem um grande potencial de gerar conflitos negativos e positivos de competências, havendo necessidade de uma boa articulação, colaboração, coordenação e cooperação.
- Ao nível dos órgãos representativos teremos Deputados da Assembleia da República, Membros da Assembleia Provincial, Membros da Assembleia Distrital e Membros da Assembleia Municipal, o que dita a necessidade de uma melhor clarificação do papel de cada um no âmbito do exercício da função fiscalizadora e representativa, bem como as formas de articulação, coordenação e cooperação, para que haja complementaridade e não sobreposição na sua actuação.
- A existência dos vários órgãos vai significar uma sobrecarga no Orçamento do Estado e naturalmente para o cidadão.
- Antevendo que por hipótese podem existir Governadores de Província, Administradores de Distrito e Presidentes de Conselhos Autárquicos sem maioria na Assembleia, significa que deverá haver muito diálogo, negociações, alianças para garantir a governabilidade, pois caso os órgãos executivos não tenham o apoio das respectivas assembleias, dificilmente poderão governar sem o suporte necessário da Assembleia.

- Clarificar a divisão de competências entre os diferentes órgãos.

BIBLIOGRAFIA

1. CANOTILHO J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, Artigos 108º a 296º, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
2. CANOTILHO, J.J. Gomes, Moreira Vital, Fundamentos da Constituição, Coimbra Editora, Coimbra, 1991.
3. _____, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Edições Almedina, Coimbra, 2003.
4. CANAS, Vitalino, O Sistema de Governo moçambicano na Constituição de 1990, in Revista Africana de Direito, I, Lisboa, 1997, pp. 168 e ss.
5. _____, A Lei 3/94, de 13 de Setembro, da República de Moçambique, Sobre o Quadro Institucional dos Distritos Municipais, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, V. 36, 195, p. 228.
6. CARRILHO, José Norberto e Nhamissitane, Emídio Ricardo, Alguns Aspectos da Constituição Moçambicana, Maputo, 1991.
7. FERNANDES, Tiago Matos, Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique, in Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, Julho 2007: 151-164.
8. GOUVEIA, Jorge Bacelar, A Democracia na Teoria do Direito Constitucional, Parte do Texto-síntese da palestra de abertura proferida na Praia, Cabo-Verde, em 25 de Junho de 2012, no âmbito da “Conferência sobre Contencioso, Justiça e Conflito Eleitoral nos países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste”, organizada pela União Europeia e pelas Nações Unidas – PNUD.

9. _____, O Princípio Democrático no Novo Direito Constitucional Moçambicano, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. XXXVI, Lisboa, 1995.
10. _____, Sistemas Constitucionais Africanos de Língua Portuguesa: a caminho de um paradigma?
11. _____, Direito Constitucional de Moçambique, Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Lisboa, 2017.
12. _____, Manual de Direito Constitucional, I-Teoria do Direito Constitucional, 6ª Edição, Almedina, Lisboa, 2016.
13. _____, Manual de Direito Constitucional, II-Direito Constitucional Português, 6ª Edição, Almedina, Lisboa, 2016.
14. _____, A Democracia na Teoria do Direito Constitucional, parte do texto-síntese dá palestra proferida na Cidade de Praia, Cabo Verde, em 25 de Julho de 2012.
15. _____, As Autarquias Locais Moçambicanas e a Respectiva Legislação-Um Enquadramento Geral, in Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa, Coimbra, 2004, p. 192-193.
16. KOSTA, E.Kafft, A Constituição de Moçambique (2004), in Jorge Miranda e E.Kafft Kosta, As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa, Uma Visão Comparada, Jurua Editora, Curibits, 2013.
17. Mello, Diogo Lordello, Descentralização, Papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional de recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel, trabalho apresentado ao Seminário de Administração Pública promovido pelo núcleo de administração pública de Angola, e pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), Luanda, Angola, 23 a 27 de Abril de 1990.
18. MIRANDA, Jorge, Manual de Direito Constitucional, Tomo II, Constituição, 6ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

19. _____, Manual de Direito Constitucional, Tomo III, Estrutura Constitucional do Estado, 6ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
20. _____, Manual de Direito Constitucional, Tomo V, A Actividade Constitucional do Estado, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
21. _____, Manual de Direito Constitucional, Tomo VII, Estrutura Constitucional da Democracia, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
22. _____, Manual de Direito Constitucional, Inconstitucionalidade e Garantias da Constituição, Tomo VI, 4ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
23. _____, Constituição e democracia, Lisboa, Petrony, 1976.
24. _____, Formas e Sistemas de Governo, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2007.
25. _____, Manual de Direito Constitucional, Tomo VII, Estrutura constitucional da democracia, Coimbra Editora, Lisboa, 2007.
26. MONDLANE, Eduardo, Lutar por Moçambique, Edição Original: Penguin Books, 1969, 1ª Edição portuguesa, Maputo, 1975.
27. MONTEIRO, José Óscar, Estado, Descentralização e Cidadania: Equação possível ou comparativa?, in Instituto de Estudos Sociais e Económicas, Desafios para Moçambique, 2011.
28. _____, O Processo democrático de descentralização em Moçambique, trabalho apresentado na II Conferência Nacional sobre descentralização, em Maputo, em Dezembro de 2013.
29. _____, Aspectos institucionais e financeiros da Reforma dos órgãos locais em Moçambique, Maputo, Dezembro de 1990.
30. _____, Estado e Constituição em Moçambique, Versão Pedagógica, Maputo, 2001.

31. MONTALVO, António Bebordão, o poder local e a participação dos cidadãos, in Mário Baptista Coelho (Coordenador), Portugal, O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, 1989.
32. MORAIS, Carlos Blanco, O Sistema Político no contexto da erosão da democracia representativa, Edições Almedina, Lisboa, 2017.
33. MORAIS, Carlos Blanco, O défice estratégico da ordenação constitucional das autonomias regionais, artigo que desenvolve a intervenção feita pelo autor num colóquio realizado em Dezembro de 2006, na Faculdade de Direito de Lisboa, no âmbito das comemorações relativas ao nascimento do professor Marcelo Caetano, in [Portugail.co.pt, hopmepage](http://Portugail.co.pt/hopmepage)→Comunicação→Publicações→Revista→ano2006→ano66 – Vol. III – Dezembro de 2006 → Doutrina.

LEGISLAÇÃO

1. Imprensa Nacional, Constituição da República de Moçambique, Maputo, 2004.
2. Comité Central da FRENTE DE LIBERTAÇÃO DE MOÇAMBIQUE, Constituição da República Popular de Moçambique, Tofo, 20 de Junho de 1975.
3. Imprensa Nacional, Constituição da República, Maputo, 2 de Novembro de 1990.
4. Lei nº 4/86, de 25 de Julho, Lei de Revisão Constitucional.
5. Lei nº 1/77, de 1 de Setembro.
6. Lei nº 1/2008, de 12 de Junho, Publicada no Boletim da República, Número 115, I Série, a 12 de Junho de 2008.
7. Lei nº 17/2013, de 12 de Agosto, Republicada, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13/2014, de 17 de Junho, Lei nº 1/2015, de 27 de Fevereiro e Lei nº 12/2016, de 30 de Dezembro.

8. Lei n.º 1/2018 de 12 de Julho (Lei de Revisão Pontual da Constituição da república), publicada no BR, 12 de Julho de 2018, I Série – Número 115.
9. Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, que cria os Distritos Municipais.
10. Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, Lei de bases de Administração Pública.
11. Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, Lei de revisão pontual da Constituição da República.
12. Lei n.º 3/2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial do Governo de Província.
13. Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial.
14. Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro de tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais.
15. Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e funcionamento da Assembleia Provincial.
16. Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província.
17. Resolução n.º 40/2012, de 20 de Dezembro, publicado no Boletim da República, I Série – N.º 51.

SITES

<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br>

Lei n.º 1/2018, de 12 de Julho, publicado no Boletim da República, na I Série – Número 15

**Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano:
Gênese, evolução e desafios**

Edson da Graça Francisco Macuácuá

Resolução nº 40/2012 de 20 de Dezembro, publicado no Boletim da República,
I Série, Número 51

(Maputo, Janeiro de 2021)