



Estado e poder local: tendências re-centralistas da descentralização política em Moçambique – um olhar a partir da Autarquia da cidade da Beira, 2006-2016

State and local power: re-centralist tendencies towards political decentralization in Mozambique - a look from the Municipality of Beira, 2006-2016

José Malaire Jeque¹

Resumo: Este artigo reflete em torno das decisões e ações do poder central que concorrem para a re-centralização da descentralização política em Moçambique. A partir do método dialético baseado em estudo de caso – Autarquia da cidade da Beira – e aplicação de entrevistas semiestruturadas, o foco da pesquisa é a relação entre o Estado e Autarquias Locais, analisando os contornos do gradualismo na descentralização política e a transferência da gestão dos serviços públicos primários. Os resultados revelam que a relação entre estes dois níveis de poder é caracterizada por uma tensão não produtiva e, por vezes, de natureza hostil que expressa a tendência re-centralista e a disputa pela visibilidade político-partidária ao nível local.

Palavras-chave: Estado; Poder Local; Descentralização; Autarquias; Re-centralização.

Abstract: This article reflects on the decisions and actions of the central power that contribute to the re-centralization of political decentralization in Mozambique. Using the dialectical method based on a case study – Beira city Autarchy – and the application of semi-structured interviews, the focus of the research is the relationship between the State and Local Autarchies, analyzing the contours of gradualism in political decentralization and the transfer of management primary public services. The results reveal that the relationship between these two levels of power is characterized by a non-productive tension and, at times, of a hostile nature that expresses the re-centralist tendency and the dispute for political-party visibility at the local level.

Keywords: State; Local Power; Decentralization; Autarchy; Re-centralization.

1 Universidade Licungo – Moçambique.

1. Introdução

As reformas administrativas promovidas pelo Estado moçambicano, particularmente a partir da segunda metade da década de 1980, resultaram na redefinição das relações de poder no seio do sistema político monopartidário vigente. No âmbito das referidas reformas, a descentralização foi vista como o mecanismo mais adequado de respostas aos problemas colocados ao nível local de governação.

O processo de descentralização então iniciado, não raras vezes, é marcado por situações contrárias à verdadeira expressão de poder local, tanto pelo papel exclusivo do poder central na devolução do poder quanto pela excessiva influência do mesmo na prossecução dos interesses emanados localmente.

Neste contexto, o presente artigo defende que a relação entre os poderes central e local, embora regulamentada, é na maioria dos casos caracterizada por momentos de conflitualidade expressos pela tendência cada vez mais re-centralista do Estado, incluindo a ambiguidade nas decisões tomadas sobre matérias autárquicas e, mais ainda, de critérios para exercício e extensão do poder local.

Esta pesquisa tem uma ancoragem qualitativa e utiliza o método dialético para visualização compreensão e explicação do antagonismo expresso na relação entre Estado e Autarquia da cidade da Beira (AcB), no período 2006-2016, através da aplicação de questões do tipo explicativas e ou causais na determinação de razões relacionadas à tendência re-centralista. Para efeito, foram realizadas entrevistas semiestruturadas à 25 pessoas, sendo 15 autarcas (representantes do Conselho Municipal e Assembleia Municipal da Beira), 3 dirigentes do poder central (funcionários da Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico, no Ministério da Administração Estatal e Função Pública), 2 representantes da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) e 5 pesquisadores do campo da descentralização em Moçambique.

2. Contexto, modelo e gradualismo da descentralização política em Moçambique

Em 1975, Moçambique proclamou sua independência herdando um Estado moderno de inspiração colonial débil em termos de capacidade para a provisão de serviços públicos e gestão de expectativas. O Estado moçambicano pós-colonial era resultado de um projeto externo, sem legitimidade africana, altamente centralizado e fraco em termos de presença real em todo território, o que contribuía para a privação de funções estatais e prestação de serviços públicos².

A seguir a independência, para a reversão do cenário, o regime de centralismo democrático

2 Monteiro (2006, p. 3).

implantado pela Frelimo³ visava estabelecer uma ligação entre o Estado e as comunidades sob sua administração. Contudo, o esforço empreendido para esse desiderato não logrou sucesso, sobretudo, por conta da desintegração das funções administrativas e dupla subordinação das instituições que incapacitaram o Estado na provisão de bens e prestação de serviços públicos básicos, incluindo o aproveitamento da mão-de-obra e recursos disponíveis. Este cenário levou à excessiva burocracia, fragmentação dos governos locais e perda de legitimidade do governo central⁴

Em termos práticos, a preocupação de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios e desenvolvimento local inicia com as reformas políticas, económicas e sociais, ocorridas a partir de 1987, no quadro da implementação do Programa de Reabilitação Económica. Estas reformas mostraram-se fundamentais na redefinição das relações de poder entre os níveis central e local, culminando com o processo da descentralização, embora, sob ponto de vista histórico, o tópico de descentralização tenha alguma génese na época colonial⁵.

Não existindo um modelo único, desde o princípio, alguns autores questionavam o tipo de descentralização aplicável para Moçambique⁶. Esta preocupação decorre da necessidade deste processo ter de considerar história, cultura, instituições e práticas próprias de populações para a sua apropriação, assim como considerar um certo número de forças internas que aspiram experimentar formas renovadas de dispersão ou partilha de poder⁷.

Apesar do início com elevado grau de discordância e controvérsia pela falta de consensos e receios excessivos quanto a lógicas e dinâmicas da sua operacionalização, o governo acabaria por forjar uma descentralização baseada no equilíbrio entre as pressões externas e a manutenção de seus objetivos de controlo a nível central, conduzindo o processo exclusivamente pela “lógica predominantemente paternalista e clientelista, impondo uma estrutura em prol da⁸ dinâmica do partido dominante”⁹.

Como resultado, o modelo moçambicano de descentralização tornar-se-ia do tipo “bifurcado”¹⁰ ou de “duas velocidades”¹¹, contemplando a coexistência entre órgãos locais do Estado (província, distrito, posto administrativo e localidade); e órgãos do poder local (Autarquias Locais).

Por um lado, este modelo moçambicano de descentralização de duas saídas preserva os

3 Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) – antigo movimento de libertação e partido no poder desde da proclamação da independência (1975) aos nossos dias.

4 Faria e Chichava (1999); Soiri (1999); Canhanga (2008); Forquilha (2008); e Weimer (2012b).

5 Sobre este aspeto, vide Cistac (2001, p. 33), Fernandes (2015, p. 60-86) e Rocha (2015, p. 88-128).

6 Mazula (1998), Faria e Chichava (1999), Soiri (1999), Cistac (2001), e Weimer (2012a).

7 Brunet (1997, apud Rosário, 2015, p. 144).

8 O sublinhado não é original.

9 Brito (2013, p. 28).

10 Sobre este aspeto, vide Weimer (2012b, p. 80-82).

11 Sobre este aspeto, vide (Forquilha, 2015, p. 133).

interesses da hegemonia do principal proponente, a Frelimo; ameniza a expectativa generalizada dos diferentes atores internos; e respeita o empenho e apoio dos parceiros internacionais. Por outro, origina um misto de problemas de justiça e igualdade de tratamento entre os cidadãos, tornando-se “excludente”, na medida em que o seu arranjo institucional conduz para um sistema fragmentado de governação e cria “duas classes de cidadãos”, sendo uma dos que participam da democracia de representação local, e outra dos que continuam simplesmente como administrados do Estado, aos níveis provinciais, distritais e subdistritais, acentuando a “divisão” entre centros urbanos, ativos e dispendo de uma autonomia real de administração, e uma zona rural submetida à vontade do poder central¹².

A descentralização política moçambicana é dependente do gradualismo baseado em duas lógicas. A primeira relativa ao processo progressivo de extensão do poder local pelo território nacional, isto é, a devolução do poder às comunidades locais através da criação de novas entidades com autonomia jurídica própria – autarcização. A segunda referente ao processo de transferência de funções e competências, de forma faseada, do poder central – através de seus órgãos locais – para os órgãos do poder local, ou seja, às Autarquias Locais.

Ainda que as lógicas do princípio de gradualismo se fundamentem em fatores objetivos¹³, tomando em consideração o pacote normativo, na prática, as razões e critérios do gradualismo limitam sobremaneira o processo de descentralização política em curso e, quiçá, ao aprofundamento da democracia participativa. Até porque:

O princípio do gradualismo estabelecido pelo legislador limita sem dúvida a afirmação, o desenvolvimento do princípio constitucional do poder local, limita a participação de todos os cidadãos na promoção democrática do desenvolvimento da sua comunidade, bem como priva os cidadãos de terem as mesmas oportunidades de aprofundamento e consolidação da democracia, através da participação nas eleições autárquicas¹⁴.

Portanto, o gradualismo enquanto um princípio operacional da descentralização política, falta-lhe conformidade e transparência metodológica, o que permite a excessiva dependência pela iniciativa governamental na dispersão do poder político e, conseqüentemente, captura da dinâmica descentralizadora pelo poder central. Não é por acaso que duas décadas depois do processo de descentralização política, até aqui, ainda não se tem em vista alguma Autarquia de categoria de povoação.

12 Chiziane (2008, p. 145); Brito (2013, p. 27); Rosário (2015, p. 143).

13 Cistac (2012, p. 23).

14 Chiziane (2011, p. 54).

3. Contornos de transferência da gestão dos serviços públicos primários à Autarquia da Cidade da Beira

A descentralização política é um processo que resulta de uma manifestação clara e objetiva das elites locais que reclamam pela devolução do poder em defesa das comunidades respetivas. Entretanto, para o caso moçambicano, desde o início, este processo mostrou-se condicionado e limitado, embora tivesse uma total abertura – para completa autarcização do país – manifesta pela Lei n.º 3/94, de 3 de Setembro, que depois viu a implantação das primeiras 33 autarquias locais nos termos da Lei n.º 2/97, de 18 de Maio, e amplamente dependente da iniciativa do Estado que define a lógica e dinâmicas de sua efetivação.

Esta realidade promove uma relação entre o Estado e as Autarquias Locais baseada em receio, tensão e conflito, por causa (i) do controlo excessivo e limitação de espaço dos atores políticos locais, (ii) da imprecisa coordenação e articulação entre estas duas esferas de poder, e (iii) da ideia de que as Autarquias Locais são uma entidade distinta do Estado e é o Estado que determina, inclusive, a sua existência.

Nesta perspetiva, a partir da segunda vaga da autarcização em Moçambique (2003), a relação entre o Estado e a Autarquia da cidade da Beira (AcB) é caracterizada por intensa hostilidade política, por conta da ascensão ao poder local de forças políticas da oposição ao partido da situação¹⁵. Na verdade, esta hostilidade é, muitas vezes, associada à difícil convivência na diversidade político-partidária que interfere no processo de colaboração e sinergias entre estas duas esferas. Esta tendência confunde e desvirtua os objetivos do poder local, pois a existência de Autarquias Locais é baseada em quadro constitucional e institucional que confere as atribuições específicas às Autarquias Locais e define a partilha de responsabilidades.

No quadro da prestação de serviços, a AcB solicita a gestão dos serviços públicos desde 2007, particularmente os de educação e saúde primários. Contudo, o Estado através do Ministério da Administração Estatal e Função Pública ou órgãos locais manifesta a sua recusa à demanda, pois no seu entender esta autarquia não possui capacidades técnicas, humanas e patrimoniais para a gestão dos referidos serviços, e recomenda-a para concentrar-se nas atribuições básicas.

Esta decisão do Estado em não transferir os serviços públicos primários para a AcB, no âmbito do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, tem diversas leituras possíveis, três das quais consideradas principais:

Primeira, esta não transferência significa que a Autarquia será menos responsiva em termos de respostas às demandas das comunidades respetivas, o que compromete a própria dinâmica sobre

15 Desde 2004, o município da cidade da Beira é governado pela “oposição” e mesmo edil (Daviz Simango), em representação a diferentes partidos: Renamo – Resistência Nacional Moçambicana (2004-2009), como independente (2009-2013) e MDM – Movimento Democrático de Moçambique (2004 até a data).

a construção do Estado pela limitação do potencial que as Autarquias Locais carregam tanto na vertente de pacificação como na vertente de melhoria da qualidade de governação.

Segunda, esta medida expressa a preocupação do poder central em manter o controlo institucional e administrativo para a sustentação da sua popularidade e garantia de apoio, particularmente, em contexto de disputas político-eleitorais cada vez mais abertas, tornando extremamente desafiante a manutenção do controle do poder ao nível local.

Terceira, o Estado não está claro sobre a operacionalização deste processo. Até porque o Plano de Implementação da Política e Estratégia de Descentralização (PIPED) olha para a necessidade dos setores abrangidos pela Política e Estratégia de Descentralização definirem as metodologias que tornem efetiva a transferência dos serviços às Autarquias Locais¹⁶.

Por um lado, a questão de transferência da gestão dos serviços públicos primários à AcB pode ser relacionada a razões político-eleitorais do que explicações de natureza técnico-legais; o mesmo fator que pode estar na origem da não autarcização total do país, pelo receio que há por parte do poder central em perder sua influência política ao nível local.

O fundamento para esta constatação é que se os serviços públicos primários de saúde, educação e transporte tivessem sido transferidos efetivamente às Autarquias Locais, criariam um enorme impacto sob ponto de vista da competição eleitoral, e tomando o caso da AcB onde a oposição detém alguma ascendência política, torna-se visível a tamanha preocupação do partido da situação para a vinculação da sua ideologia política e conquista do poder ao nível local, dada a maneira como se mobiliza e esmera-se para a viabilização do seu projeto de governação local, particularmente aquando das campanhas eleitorais.

Por outro lado, esta resposta do Estado em relação a solicitação da AcB não pode ser vista como uma decisão restritamente político-partidário, mas política no sentido muito mais amplo, considerando que é tendência natural em processos como os da descentralização política que o Estado seja relutante na transferência de funções e competências para o nível local. Neste caso, não é apenas um problema político, mas político-burocrático, que leva a que burocratas ao nível central, de áreas como educação e saúde sustentem a inadequação da transferência destes serviços para o nível local sob ponto de vista técnico e de gestão dos recursos, entre outros aspetos.

Em outras palavras, torna-se natural quando o Estado está na gestão de certo partido, este tender à relutância em empoderar o governo local sob a gestão da oposição, particularmente, no caso da AcB que vem mostrando a recuperação do espaço da oposição ao nível da governação local. Ainda assim, não é menos verdade que esta lógica associada ao receio de perda do espaço de influência política é aplicável também aos espaços onde o partido da situação tem o controlo ao

16 PIPED (2016, p. 20-23).

nível local, pois a medida em que se consolida o poder local cresce a consciência dos atores políticos locais sobre a sua responsabilidade na luta com o Estado por suas liberdades (autárquicas) e defesa de interesses locais.

4. Aspectos concorrentes à re-centralização na descentralização política em Moçambique (2006-2016)

No período 2006-2016, a descentralização política em Moçambique conheceu um retrocesso associado ao tipo de governação do Estado como um todo, caracterizado pela fragilização das instituições democráticas existentes, afetando não apenas a vida política, a democracia e as bases da descentralização política, como também abriu caminhos para a opressão das liberdades autárquicas.

As manifestações de tendência re-centralista, decorrentes deste contexto, materializam o ensejo sempre presente no pensamento moçambicano de descentralização, tendo ganho seu impulso logo após as eleições autárquicas de 2003, aquando da emergência das chamadas ‘Autarquias da oposição’. Por isso, o conjunto de reformas ao ‘pacote autárquico’ se ajusta ao paradigma re-centralista e de limitação do espaço da oposição ao nível local.

Na prática, cinco (5) são os principais aspectos de contradições e conflitos entre o Estado e as Autarquias Locais, expressando a tendência re-centralista, nomeadamente:

1. a tutela administrativa sobre as Autarquias Locais e suas modalidades;
2. a institucionalização da administração nos distritos de cidades capitais no território autárquico;
3. a regulamentação da toponímia das Autarquias Locais;
4. a morosidade de transferências de funções e competências; e
5. a redução da capacidade financeira e interferência nas questões fiscais.

4.1 Tutela administrativa sobre as Autarquias Locais e suas modalidades

A aprovação da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro, alterou o regime jurídico da tutela administrativa exercida para as Autarquias Locais, e o Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro, estabeleceu as modalidades de seu exercício. Neste esforço jurídico, o Estado privilegiou um forte controlo da participação dos governadores e governos provinciais na atuação das Autarquias Locais, incluindo a sua participação nas sessões dos órgãos autárquicos e com direito a palavra.

Este aspeto gera conflitos porque a possibilidade de participação nas sessões dos órgãos autárquicos pela entidade de tutela abre espaço de intromissão de poderes tutelares nas atividades regulares das autarquias¹⁷. E, nestes termos, o referido modelo de tutela administrativa traduz a vontade do excessivo controlo do Estado às Autarquias Locais, muito particularmente, movido pela

¹⁷ Chiziane (s/d, p. 18).

necessidade de obediência à máquina governamental central.

4.2 Institucionalização da administração nos distritos de cidades capitais no território autárquico

A representação do Estado e dos seus serviços no territorial das Autarquias Locais sempre foi alvo de contestação pela possibilidade de dupla subordinação resultante da articulação vertical e horizontal imposta às Autarquias Locais. No entanto, pela aprovação da Lei n.º 27/2013, de 18 de Dezembro, o Estado deu um passo adiante institucionalizando as sedes dos distritos de cidades capitais, o que implicou a criação da administração distrital e, conseqüentemente, uma duplicação de estruturas administrativas concorrentes de governação local no mesmo espaço territorial: administração autárquica e administração distrital.

Esta medida mostra-se contraditória, quer do ponto de vista da construção de Estado, tendo em conta que a duplicação de entidades no mesmo espaço é onerosa, agravada pela falta de clareza de funções e competências do distrito, quer do ponto de vista de provisão de prestação de serviços.

Este aspeto tem sido o centro de conflitos entre a AcB e o Distrito da Beira, tendo em conta a busca pela visibilidade no processo concorrente de governação partilhada territorialmente, criando prejuízos na prestação de serviços públicos aos cidadãos respetivos e uma espécie de fuga de responsabilidade por parte do Estado derivada de choques e desequilíbrios no processo de governação local.

Isto torna evidente que, com a criação da nova estrutura de administração local coincidente com o território autarcizado, o Estado tende a usurpar o espaço das Autarquias Locais, controlando e limitando a atuação do poder local.

4.3 Regulamentação da toponímia das Autarquias Locais

A questão de topónimos estabelecida pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, concedia plena iniciativa e deliberação à Autarquia Local. No entanto, em 2007, esta disposição foi parcialmente alterada através da Lei n.º 15/2007, de 27 de Junho, impondo-se que a atribuição ou alteração de topónimos passasse pela proposta aos órgãos de tutela.

Como a dinâmica colocava novas exigências ao processo, sobretudo com as tentativa de atribuição de nomes de personalidades não reconhecidas pelo Estado, incluindo nomes de alguns presidentes de municípios, o Estado acabaria por aprovar o Decreto-Lei n.º 1/2014, de 22 de Maio, definindo os princípios, critérios, competências e procedimentos para a atribuição e alteração de topónimos¹⁸.

18 Os casos mais marcantes são os de 2008, nomeadamente: atribuição do nome de “André Matsangaissa” (primeiro líder do então “movimento rebelde”, Renamo, que se opunha ao regime da Frelimo), à uma praça na AcB, e

Na nova disposição, o processo de atribuição ou de alteração de topónimos nas Autarquias Locais, após a sua deliberação pela Assembleia Municipal, deve ser apresentada ao governo provincial e através deste ao ministério que superintende a administração local do Estado, que por sua vez, submete ao Conselho de Ministros para a respetiva homologação.

Esta medida representa uma reversão de responsabilidade de decisão sobre assuntos de natureza estritamente local ao poder central, confrontando o princípio de autonomia local que atribui o direito e a capacidade efetiva às Autarquias Locais para, entre outros aspetos, regulamentar e gerir questões relativas ao interesse público das populações respetivas¹⁹, ou “sem intromissão de ninguém, para dar nomes de ruas, praças, localidades e lugares no território da Autarquia Local”²⁰.

4.4 Morosidade de transferências de funções e competências

A aprovação do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, estabeleceu a transferência de funções e competências dos serviços públicos primários, mais concretamente, a educação, a saúde e os transportes públicos urbanos às Autarquias Locais. Entretanto, mais de uma década de vigência deste dispositivo legal, o processo de sua transferência mostra-se extremamente moroso. Por exemplo, até 2016, apenas a Autarquia da cidade de Maputo tinha um acordo celebrado com o Governo Provincial respetivo para a gestão destes serviços públicos primários. Para os restantes casos, como Autarquias da Matola, Xai-Xai e Nampula foram-lhes transferidos os serviços de transportes públicos urbanos²¹.

Tomando em consideração esta realidade, nota-se que não há promoção do processo de transferência destas funções e competências por parte do Estado, mesmo em situações de manifesto interesse pelas Autarquias. Esta morosidade encontra explicação na falta de capacidades – condição indispensável – ao nível das Autarquias Locais.

Este argumento não apenas é revelador de uma clara resistência à devolução efetiva das competências próprias das Autarquias Locais, como também da falta de vontade política ou não reconhecimento de que o âmbito da transferência de serviços exige uma preparação técnica e esforços coordenados de modo sistémico. Na verdade, esta atitude do poder central expressa uma contrariedade ao princípio de subsidiariedade, que defende uma gestão de proximidade, isto é, que as funções e competências sejam exercidas pelos órgãos da administração melhor colocados para garantir a racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.

tentativa de atribuição de nome do Edil local na Autarquia da cidade da Maxixe.

19 Amaral (1994, p. 29).

20 Chiziane (s/d, p. 19).

21 Matola é a capital da província de Maputo; Xai-Xai é a capital da província de Gaza, ambas situadas na região sul do país; e Nampula é a capital da província com o mesmo nome, situada na região norte do país.

4.5 Redução da capacidade financeira e interferência nas questões fiscais

A aprovação da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, definiu um novo regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico, conformando a realidade das Autarquias Locais à Lei de Bases do Sistema Tributário e ao Sistema de Administração Financeira do Estado.

No âmbito das transferências orçamentais, esta Lei reduziu o montante do Fundo de Compensação Autárquica para 1.5% das receitas fiscais previstas no respectivo ano económico. Trata-se de uma transferência que a Autarquia Local pode utilizar para financiar despesas de funcionamento e ou de capital. Outros fundos frequentemente transferidos às Autarquias Locais são o Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica²² e o Fundo de Estradas²³.

Na mesma linha, o Balcão de Atendimento Único – uma unidade de representação do governo central na cobrança de taxas por atividades económicas – interfere na cobrança de quase todas as taxas relativas a instalação de atividades económicas no território da Autarquia Local, o que limita a capacidade financeira ao nível dos governos locais.

Portanto, esta interferência do Estado nas finanças autárquicas – pela morosidade nas transferências orçamentais e retirada de parte dos tributos locais – contribui para a redução da capacidade tributária local.

5. Propostas para a transparência na transferência de funções e competências às Autarquias Locais

A descentralização é um processo complexo que abre espaço para o exercício do poder político e governação local por diversos atores, cada um com os mais variados interesses e expectativas que, não raras vezes, culminam em tensão pela concorrência na atuação e relacionamento entre os níveis de governos.

Tendo em conta esse pressuposto e buscando a minimização da tensão entre estes dois (2) níveis de governação, a relação entre o Estado e o poder local passa por uma descentralização política alicerçada em regras, formas e métodos objetivos e transparentes, que evitem ambiguidades e discrepâncias, tanto na transferência de funções e competências como na dispersão do próprio poder político – autarcização.

Antes de mais, o respeito e ou observância do quadro constitucional e institucional vigente sobre a matéria de descentralização constitui, de todas, a base primordial. Isto permite que a

22 É uma dotação para financiamento de projetos de investimento de iniciativa e decisão autárquica, complementando as receitas próprias arrecadadas localmente. Vide artigo 48 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro.

23 É uma transferência do Estado, anualmente, de cerca de 10% dos seus recursos às Autarquias Locais para a construção e manutenção de estradas respectivas.

transferência de funções e competências ocorra considerando a natureza de responsabilidades exclusivas tanto das Autarquias Locais como do Estado, incluindo os mecanismos e condições de atuação nas situações de responsabilidades partilhadas. Só assim é que a intervenção dos dois (2) níveis de governação concorrerá para a promoção da eficácia administrativa do Estado.

É importante que se estude o modelo adequado de financiamento para os serviços públicos primários de educação e saúde, para que a sua gestão seja efetivamente transferida para as Autarquias Locais, considerando os aspetos específicos, particularmente a sua natureza de sustentação assente nas ajudas e ou financiamentos externos. E, a medida em que o processo se vai consolidando serão estabelecidos, em termos operacionais, os limites do Estado e os das Autarquias Locais. Enfim, a questão de fundo a ser discutida é a transferência da gestão dos serviços públicos primários e não a transferência do sistema dos serviços em causa, o que implica uma clara distinção entre a função alocativa (mais adequada para as Autarquias Locais) e a função reguladora (mais adequada ao Estado).

Na verdade, um diálogo construtivo entre o Estado e as Autarquias Locais é crucial para que se tenha uma visão de que a transferência de funções e competências passa igualmente pela transferência de recursos, não necessariamente financeiros, mas e sobretudo recursos humanos e técnicos. É através deste diálogo construtivo que se pode encontrar o meio-termo que possibilite que, pouco a pouco, essas funções e competências sejam da responsabilidade do nível local e, por conseguinte, promovendo a sustentabilidade ao processo e benefícios para ambos os poderes.

Olhando para o contexto atual em que se desenvolve a relação entre os poderes central e local e o estágio em que se encontra o processo de transferências de funções e competências no âmbito do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, são indispensáveis:

I. o reforço do papel da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, impulsionando o diálogo entre estes dois níveis de governação de forma mais construtiva, tornando-se num verdadeiro interlocutor através de uma advocacia mais ativa e pró-descentralista na defesa de inquietações das Autarquias Locais, prestando-as assistência técnica necessária na discussão com o Estado. Neste caso, o primeiro passo é a inserção de demandas e exigências das Autarquias Locais na agenda do Grupo Interministerial de Desenvolvimento Autárquico, um espaço formal do qual participa esta Associação dos municípios.

II. o fortalecimento da dimensão de pesquisa, trazendo evidências sobre os aspetos críticos da relação entre o Estado e as Autarquias Locais e propostas de melhorias para a superação dos desafios que se impõem, no fim de contas, ao Estado como um todo. E, mais uma vez, a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique pode estabelecer parcerias com instituições de pesquisas, particularmente, os do campo de descentralização política e ou governação local, de modo a fortalecer o seu pacote de argumentos na defesa das Autarquias Locais.

III. a elevação do sentido de cidadania local, para que, por iniciativas próprias, os cidadãos localmente decidam sobre o processo de autarcização, solicitando ou levando ações populares para propor certas áreas administrativas favoráveis e ou em condições de elevação à categoria de Autarquia Local, ou ainda movendo um processo de impugnação, baseando-se em evidências, de que o Estado esteja a prejudicá-los na avaliação e decisão unilaterais sobre a criação de novas Autarquias.

Considerações finais

A descentralização política em Moçambique, ainda que tenha sido pensado como resposta eficaz aos problemas colocados ao nível local, ocorre num ambiente caracterizado pela tensão e receio na relação entre os poderes central e local, o que culmina não apenas com a tendência re-centralista ao processo como também dificulta a partilha de responsabilidades entre o Estado e as Autarquias Locais.

O receio do poder central é que uma efetiva descentralização política contribua para a perda do seu controlo territorial, tendo em conta que o processo abre espaço para o aproveitamento político-partidário de diferentes elites políticas locais. Nesta perspetiva, a não transferência dos serviços públicos primários para a AcB pode ser relacionada ao fato desta estar sob a gestão de um partido diferente do que gere o Estado, tomando em consideração que esta Autarquia é das poucas no país que continua e ativamente apoia os setores de saúde e educação, em equipamentos, meios de transportes e infraestruturas.

Este cenário confirma a hipótese – desenvolvida neste artigo – de que, provavelmente o conjunto de decisões e ações do poder central visa a manutenção de controlo do Estado ao nível dos órgãos do poder local, na medida em que a capacidade de resposta demonstrada pelos atores locais na solução de problemas identificados conjuntamente com as comunidades possibilita a mobilização política e preferência partidária.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1994.

BRITO, Luís de. Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização. In: BRITO, Luís de et al (org.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, 2013.

CANHANGA, Nobre de Jesus. Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais. In: BRITO, Luís de e tal (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008.

CHIZIANE, Eduardo. *As Tendências da Re-concentração e Re-centralização Administrativa em Moçambique*. Maputo: UEM-NEAD, s/d. Disponível em: <http://www.fd.ulisboa.pt/wp->

<content/uploads/2014/12/Chiziane-Eduardo-AS-TENDENCIAS-DA-RE-CONCENTRACAO-E-RE-CENTRALIZACAO-ADMINISTRATIVA-EM-MOCAMBIQUE.pdf>. Acesso em 21 de Junho de 2015.

CHIZIANE, Eduardo. *O Retorno à Concentração e Centralização do Poder Administrativo em Moçambique*. Maputo: Imprensa Universitária, 2011.

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

CISTAC, G. *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2012. Disponível em: <<http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Cistac-Gilles-Institucionalizacao-organizacao-e-problemas-do-poder-local.pdf>>. Acesso em 12 de Junho de 2015.

FARIA, Fernanda, CHICHAVA, Ana. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. Maputo: CE/EU-Moçambique, 1999. Disponível em: <http://www.ilo.int/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/descentra_mocambique.pdf>. Acesso em 22 de Janeiro de 2017.

FERNANDES, Paulo Jorge. As câmaras municipais em Moçambique e o quadro normativo do Estado colonial (1869-1933). In: NASCIMENTO, Augusto. ROCHA, Aurélio. *Municipalismos e Poderes Locais*. Maputo: Alcance Editores, 2015.

FORQUILHA, Salvador. “Remendo novo em pano velho: O impacto das Reformas de Descentralização no Processo de Governação Local em Moçambique”. In: BRITO, Luís de et al (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008.

FORQUILHA, Salvador. *Municipalização em Moçambique: lógicas e dinâmicas políticas*. In: NASCIMENTO, Augusto. ROCHA, Aurélio. *Municipalismos e Poderes Locais*. Maputo: Alcance Editores, 2015.

MAZULA, Aguiar et al. *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa-Maputo: MAE, 1998.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA. *Plano de Implementação da Política e Estratégia de Descentralização 2016-2019*. MAEFP: Maputo, 2016.

MONTEIRO, José Óscar. *O Estado Moçambicano: entre o modelo e a realidade social*. Maputo, 2006. Disponível em: <www.ta.gov.mz/IMG/doc/palestra.doc>. Acesso em 20 de Dezembro de 2016.

ROSÁRIO, Domingos Manuel do. *Os Municípios dos “Outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche*. Revista Cadernos de Estudos Africanos. Lisboa: ISCTE-IUL, 2015. Disponível em: <<http://cea.revues.org/1856>>. Acesso em 12 de Dezembro de 2016.

SOIRI, Lina. *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre*

descentralização e alívio à pobreza. Helsínquia: IDS e ECDPM, 1999. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/PPI/IESE-PPI/pastas/governacao/geral/artigos_cientificos_imprensa/aprender.pdf>. Acesso em 24 de Janeiro de 2017.

WEIMER, Bernhard (org). *Moçambique: Descentralizar O Centralismo – economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE, 2012a.

WEIMER, Bernhard. Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘*Mantendo a falta de clareza?*’: Conjunturas Críticas, caminhos e resultados. In: WEIMER, Bernhard (org). *Moçambique: Descentralizar O Centralismo – economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE, 2012b.

Legislação Consultada

MOÇAMBIQUE. Constituição da República. *Boletim da República*, I Série, nº 44, Suplemento, 2 de Novembro de 1990.

MOÇAMBIQUE. Constituição da República. *Boletim da República*, I Série, nº 51, Suplemento, 22 de Dezembro de 2004.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 11/2005. *Boletim da República*, I Série, nº 23, 10 de Junho de 2005.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 33/2006. *Boletim da República*, I Série, nº 35, 30 de Agosto de 2006.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 56/2008. *Boletim da República*, I Série, nº 52, 8º Suplemento, de 30 de Dezembro de 2008.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 46/2011. *Boletim da República*. I Série, nº 52, de 21 de Setembro de 2011.

MOÇAMBIQUE. Decreto-Lei n.º 1/2014. *Boletim da República*, I Série, nº 41, 2º Suplemento, 22 de Maio de 2014.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 15/2015. *Boletim da República*, I Série, nº 11, 31 de Julho de 2015.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 3/94. *Boletim da República*, I Série, nº 37, 2º Suplemento, 3 de Setembro de 1994.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 9/96. *Boletim da República*, I Série, nº 47, 2º Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 2/97. *Boletim da República*, I Série, nº 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 6/97. *Boletim da República*, I Série, nº 22, Suplemento, 28 de Maio de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7/97. *Boletim da República*, I Série, nº 22, 4º Suplemento, 31 de Maio de

1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 8/97. *Boletim da República*, I Série, nº 22, 4º Suplemento, 31 de Maio de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 9/97. *Boletim da República*, I Série, nº 22, 4º Suplemento, 31 de Maio de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 10/97. *Boletim da República*, I Série, nº 22, 4º Suplemento, 31 de Maio de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 11/97. *Boletim da República*, I Série, nº 22, 4º Suplemento, 31 de Maio de 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 8/2003. *Boletim da República*, I Série, nº 20, 1º Suplemento, 19 de Maio de 2003.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 6/2007. *Boletim da República*, I Série, nº 6, Suplemento, 9 de Fevereiro de 2007.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 15/2007. *Boletim da República*, I Série, nº 26, 27 de Junho de 2007.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 1/2008. *Boletim da República*, I Série, nº 3, 16 de Janeiro de 2008.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 3/2008. *Boletim da República*, I Série, nº 18, Suplemento, 2 de Maio de 2008.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 11/2012. *Boletim da República*, I Série, nº 6, 8 de Fevereiro de 2012.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 27/2013. *Boletim da República*, I Série, nº 44, Suplemento, 3 de Junho de 2013.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º 40/2012. *Boletim da República*, I Série, nº 51, Suplemento, 20 de Dezembro de 2012.