

SEIS MESES DEPOIS

Governo reconhece impraticabilidade do modelo de descentralização e começa a recuar



1. Contextualização

Na 24ª sessão ordinária de 7 de Julho, o Conselho de Ministros apreciou informações sobre a partilha de recursos humanos, financeiros e patrimoniais entre os órgãos de representação do Estado na Província e os órgãos executivos de governação descentralizada provincial. No fim da reunião, o Governo não divulgou os resultados do trabalho da Comissão Interministerial que lidera a

partilha de recursos humanos, financeiros e patrimoniais do extinto Governo Provincial pelos órgãos governação descentralizada e de representação do Estado na Província.

A comissão foi criada na segunda sessão ordinária de 28 de Janeiro para resolver o problema de partilha de meios que surgiu logo após a tomada de posse dos Governadores da Província e dos Secretá-

rios de Estado na Província. Mas o maior problema do modelo de descentralização aprovado em 2019 não está na partilha de meios, mas na divisão de competências e atribuições. Apesar de aparentemente ter havido devolução do poder para o Conselho Executivo Provincial e Assembleia Provincial, os recursos mantêm-se sob controlo do Governo central, representado por um Secretário de Estado na Provín-

cia dotado de poderes que vão muito além das funções de soberania e das matérias de exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado.

Seis meses depois da implementação do novo modelo de descentralização, já começam a surgir sinais de mudança, numa tentativa tardia de reconciliação com a razão. O primeiro sinal veio do próprio Partido Frelimo que, através da Circular nº 4/GSG/2020, de 1 de Julho, enviada aos Secretariados dos Comités Provinciais, informa que “o Governador da Província goza de precedência protocolar em relação ao Secretário de Estado na Província” em todos os actos daquela formação política, “mesmo no caso em que o Secretário de Estado seja membro de um órgão superior no Partido”¹. A Frelimo justifica a decisão escrevendo que o Governador da Província é a figura que “encarna a vontade dos membros do Partido e da população da província expressa no processo eleitoral”. “No actual figurino

de governação, os Governadores da Província, resultando de uma eleição em que concorrem como cabeças-de-lista do Partido, (eles) são a imagem do Partido perante a população que o elegeu”, lê-se no documento citado pela Carta de Moçambique.

A precedência protocolar atribuída ao Governador da Província pelo Partido Frelimo já não se verifica nas cerimónias e actos oficiais do Estado, onde o Secretário de Estado na Província é a figura de destaque. Além de gozar de precedência protocolar, o Secretário de Estado na Província dirige as cerimónias de Estado na Província. O Governador da Província, eleito por sufrágio universal, é convidado pelo Secretário de Estado na Província (indicado pelo Presidente da República) para saudar os seus próprios eleitores. Esta forma de tratamento decorre das instruções dadas pelo Governo, através da Circular nº 9/MAEFP/GM-DNAL/214/2020, de 29 de Janeiro, assinada pela Ministra da Administração Estatal e

Função Pública, Ana Comoane.

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

(i) O Decreto que aprova as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial e revoga o Decreto nº 2/2020, de 08 de Janeiro;

(ii) O Decreto que aprova as normas de Organização e de Funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província e revoga o Decreto nº 5/2020, de 10 de Fevereiro.

(iii) O Decreto que aprova as normas de Organização e de Funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto nº 6/2020, de 09 de Janeiro.

2. Questões técnicas da descentralização

Nesta edição da Política Moçambicana, o Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) volta a analisar os principais problemas do modelo de descentralização provincial adoptado em 2019, com enfoque nas questões técnicas da distribuição de competências entre o Governador da Província e o Secretário de Estado na Província.

A presente análise foi produzida antes de o Governo aprovar novos decretos que regulam a legislação sobre a descentralização, por isso foram tomadas em consideração os decretos aprovados em Janeiro e Fevereiro (Decreto nº 2/2020, de 08 de Janeiro; Decreto nº 5/2020, de 10 de Fevereiro; e Decreto nº 6/2020, de 09 de Janeiro).

As competências enumeradas no artigo 5 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro, que regula o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província, vão muito além das competências exclusivas e de soberania mencionadas no nº2 do artigo 270 da Constituição da República. Por exemplo, a competência do Secretário de Estado na Província de promover a participação das comunidades na planificação do desenvolvimento económico, social

e cultural da província - alínea f), do nº 2 do artigo 5 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro, não encontra respaldo no nº2 do artigo 270 da Constituição, que elenca as matérias da competência exclusiva dos órgãos centrais do Estado. Por outras palavras, promover a participação das comunidades no desenvolvimento económico não constitui nenhuma função exclusiva ou de soberania que deva ser desempenhada pelo Secretário de Estado na Província.

As competências enumeradas no artigo 5 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro, também contradizem com as atribuições de governação descentralizada (artigo 276 da Constituição) e não reflectem as competências vertidas no artigo 26 da Lei 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província (Secretário de Estado na Província e Serviços de Representação de Estado).

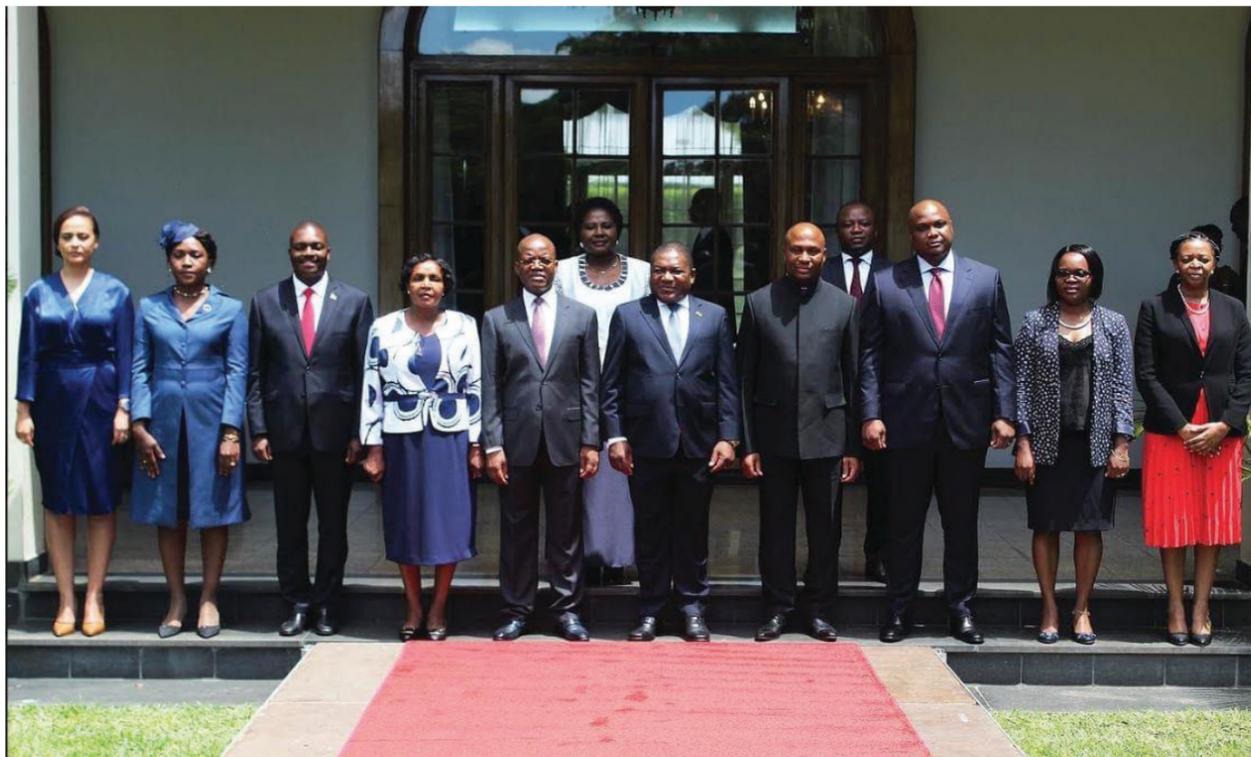
verdade, as competências do Secretário de Estado na Província elencadas no artigo 26 da Lei 7/2019, de 31 de Maio, coincidem com aquelas que constam do nº1 do artigo 5 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro. Mas no nº2 do mesmo artigo (5 do

Decreto 5/2020), o legislador atribuiu mais 16 competências ao Secretário de Estado na Província (alíneas a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p), e todas elas não consubstanciam funções de soberania ou de exercício exclusivo pelo Governo central.

Isto é, o regulamento (Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro) do quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação de Estado na Província atribuiu mais competências ao Secretário de Estado na Província do que aquelas previstas na Lei 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província.

Da análise do pacote legislativo, constata-se ainda que algumas competências atribuídas aos órgãos de governação descentralizada provincial foram replicadas para os órgãos de representação do Estado na Província. Por exemplo, uma das funções da Direcção Provincial da Agricultura e Pescas é “desenvolver infra-estruturas e serviços de apoio às actividades agrícolas”, nos termos da alínea d) do nº1 do artigo 12 do Decreto 2/2020, de 8 de Janeiro – que regula o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial.

¹ <https://cartamz.com/index.php/politica/item/5680-frelimo-da-prioridade-aos-governadores-provinciais-que-secretarios-de-estado>



Ora, a mesma função de “desenvolver infra-estruturas e serviços de apoio às actividades agrícolas” é atribuída aos órgãos de representação de Estado na Província, concretamente ao Serviço Provincial de Actividades Económicas, nos termos da alínea e) do nº 1 do artigo 14 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro.

Trata-se de um procedimento que vai na contramão da Lei 4/19, de 31 de Maio, que no seu artigo 19 prevê que (1) as atribuições e competências do órgão executivo de governação descentralizada provincial, da autarquia local e da representação do Estado excluem-se mutuamente; (2) a divisão das atribuições e competências entre os órgãos executivos de governação descentralizada provinciais, das autarquias locais e dos órgãos centrais do Estado deve permitir que cada órgão tenha campo de operatividade, sem que haja interferências mútuas, salvo nas matérias sujeitas à ratificação tutelar.

Outra constatação problemática é que tanto a legislação sobre os órgãos de representação do Estado na Província como aquela que versa sobre os órgãos de governação descentralizada provincial declaram que cada órgão tem o poder de exercer funções adicionais conferidas por lei. Isto é, nos termos da alínea j) do artigo 26 da Lei 7/2019, de 31 de Maio, o Secretário de Estado na Província tem competência de “exercer outras competências determinadas por lei”, e nos termos da alínea r) do artigo 45 da Lei 4/2019, de 31 de Maio, o Governador de Província também tem competência de “exercer outras competências determinadas por lei”. Esta situação abre espaço para subjectividade e representa um risco futuro de duplicação de competências e aumenta a incer-

teza sobre qual dos órgãos vai exercer de facto.

Na componente económica, tanto os órgãos de governação descentralizada provincial como os órgãos de representação do Estado na Província têm competências para preparar um plano económico e social. Segundo o artigo 26 da Lei 7/2019, de 31 de Maio, compete ao Secretário de Estado na Província: a) orientar a preparação do plano económico e do respectivo balanço de execução nas áreas de representação do Estado na Província; e) dirigir a execução e o controlo do plano e orçamento dos serviços de representação do Estado na Província. Por sua vez, o Governador da Província, nos termos disposto na alínea d) do artigo 45 da Lei 4/2019, de 31 de Maio, tem competência para orientar a preparação e elaboração das propostas de plano económico e social, do orçamento anual da governação provincial e do respectivo balanço de execução. Ora, as disposições legais do pacote de descentralização não clarificam como e em que momento os planos dos órgãos de governação descentralizada provincial e de representação do Estado na Província são coordenados e harmonizados, uma vez que todos incidem sobre o mesmo território.

Na área da agricultura e pecuária, muitas funções atribuídas ao Serviço Provincial de Actividades Económicas (nº1 do artigo 14 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro), sobretudo aquelas que visam promover a participação comunitária nos processos de desenvolvimento económico local, deveriam ter sido descentralizadas.

Na área de cooperação internacional, compete, por um lado, ao Secretário de

Estado na Província implementar, a nível da Província, acções e actividades de cooperação internacional, no quadro da materialização da estratégia da política externa e de cooperação internacional do Estado moçambicano – alínea g) do artigo 26 da Lei 7/2019, de 31 de Maio; e, por outro, ao Governador da Província acompanhar a concepção e a implementação das actividades dos agentes da cooperação internacional na Província, nas áreas da sua competência – alínea h) do artigo 45 da Lei 4/2019, de 31 de Maio. Conforme se pode constatar, não está claro a que nível, em que momento e com que tipo de instituições e/ou projectos cada órgão vai cooperar.

A legislação sobre a descentralização atribui ainda ao Secretário de Estado na Província (alínea g) do nº2 do artigo 5 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro) e ao Governador da Província (alínea a) do nº4 do artigo 19 do Decreto 2/2020, de 8 de Janeiro) competências para autorizar pedidos de uso e aproveitamento de terra. O problema é que o legislador não estabeleceu nenhuma diferenciação de níveis de intervenção de cada órgão, como por exemplo a intervenção em função das dimensões da terra.

Sobre a participação, o artigo 19 do Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro, dispõe que “os serviços de representação do Estado na Província asseguram a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, através de consultas sobre diversas matérias”. Sobre o mesmo assunto, o Decreto 2/2020, de 8 de Janeiro, atribui às direcções provinciais a função de “promover a participação de organizações e associações na materialização da política definida para a respectiva área de actuação” – alínea i) do artigo 10 do Decreto 2/2020. Isto significa que a participação dos cidadãos e das comunidades na governação é assegurada pelos órgãos de representação do Estado na Província e não necessariamente pelos órgãos de governação descentralizada provincial, cuja introdução visava justamente promover maior participação pública no exercício do poder político.

No comício popular realizado no distrito de Muembe, no Niassa, no dia 31 de Janeiro, o Presidente da República defendeu que o actual modelo de descentralização representava um ganho para a democracia. “Nós estamos a fortalecer o nosso sistema democrático e a descentralização é um caminho para continuarmos a crescer na democracia. Decidimos avançar com este modelo porque achamos que as coisas não podem continuar a ser decididas a partir de Maputo, por isso trouxemos o poder para mais perto do cidadão”².

Ora, se “o poder está mais perto do cidadão”, que mecanismos existem ou foram estabelecidos para garantir a participação cidadã e a responsabilização das autoridades no nível provincial? Porquê

razão a “participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, através de consultas sobre diversas matérias” é assegurada pelos órgãos de representação

do Estado na Província e não pelos órgãos de governação descentralizada provincial, que representam o poder mais próximo do cidadão?

3. Algumas notas sobre a revisão pontual da Constituição

As principais mexidas da revisão pontual da Constituição da República de Moçambique (CRM) incluem a definição dos princípios de descentralização e subsidiariedade (nº2 do artigo 8 da CRM); introdução de novo título sobre descentralização (XIV) e um capítulo sobre autarquias locais (III); definição das entidades descentralizadas - órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e autarquias locais (nº1 do artigo 268); introdução da eleição para Governador da Província, do Administrador do Distrito e Presidente da Autarquia (nº1 do artigo 135); definição do modelo de eleição por via de cabeça-de-lista para Governador da Província (nº2 do artigo 279), para Administrador do Distrito (nº2 do artigo 283) e para Presidente da Autarquia (nº5 do artigo 289); criação da figura de Secretário de Estado na Província nomeado pelo Presidente da República para representar os interesses da soberania do Estado (artigo 141); e da tutela administrativa dos órgãos de governação descentralizada exercida pelo Estado (alínea d do nº2 do artigo 203 e artigo 272).

Os conceitos de autonomia (artigo 269), do poder regulamentar (artigo 271) e de tutela administrativa (artigo 272) têm a mesma definição para os órgãos de governação descentralizada Provincial, Distrital e para as Autarquias Locais, passando a ideia de que não há diferença entre as três entidades. Aliás, o artigo 268 da CRM não faz nenhuma distinção entre as entidades descentralizadas, nomeadamente Província, Distrito e Autarquia Local. Entretanto, na distribuição de atribuições, as três entidades são tratadas de forma diferenciada, incluindo os distritos e as autarquias que estão no mesmo nível territorial dentro da província. No artigo 203 da CRM, não se percebe porquê razão o legislador constituinte ampliou a tutela dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais, atribuindo poder tutelar ao Conselho de Ministros.

O artigo 139 da CRM versa sobre as atribuições dos órgãos centrais (relativas ao exercício da soberania, normação das



matérias do âmbito da lei e definição de políticas nacionais), mas a mesma matéria é tratada no nº2 do artigo 270 da CRM. A pergunta é: por que é que a Constituição da República tem de ter dois artigos com o mesmo conteúdo?

Nos termos do nº3 do artigo 141 da CRM, o Secretário de Estado na Província assegura a realização das funções exclusivas e de soberania do Estado. A questão que se coloca é que muitas funções de soberania, como a emissão de moeda e relações diplomáticas (alíneas j e k do nº2 do artigo 139) não requerem a sua implementação nas províncias. Que funções irá o Secretário de Estado desempenhar no âmbito da emissão de moeda e das relações diplomáticas?

O nº2 do artigo 268 da CRM diz que o Estado mantém nas entidades descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania. As representações do Estado referidas no artigo supracitado é o Secretário de Estado na Província (artigo 141)?

Nos termos do artigo 11 da Lei 6/2018, de 3 de Agosto (que altera a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro

jurídico-legal para a implantação das autarquias locais), a Administração do Estado pode manter a sua representação e serviços na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida, total ou parcialmente, com a da autarquia local. A pergunta é: quem representa o Estado nas autarquias locais? A representação do Estado (Secretário de Estado) definida no artigo 141 da CRM não se aplica nas autarquias, pois se faz referência apenas à Província e ao Distrito. Mas nos termos do nº1 do artigo 268 da CRM, as entidades descentralizadas, para além da Província e do Distrito, incluem também as autarquias locais.

Nos termos do artigo 272 da CRM, a tutela do Estado sobre as assembleias provinciais, distritais e autárquicas, bem como dos respectivos órgãos executivos, (nº2) consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos e de natureza financeira e, excepcionalmente, (nº3) na verificação do mérito das decisões emanadas pelos órgãos tutelados. Esta disposição (mérito das decisões) não poderá ser usada pelo Governo para dissolver as assembleias que não estejam alinhadas politicamente?

Olhando para o nº1 do artigo 99 da Lei

6/2018, de 3 de Agosto, resulta claro que algumas situações previstas (acções ou omissões graves) como fundamento para a dissolução da Assembleia Autárquica requerem que este órgão eminentemente político tenha mais capacidade técnica do que política para "sobreviver" durante o mandato. Por exemplo, a Assembleia Autárquica pode ser dissolvida nos casos em que: o nível de endividamento da autar-

quia local ultrapasse os limites legalmente previstos (alínea e do nº1 do artigo 99), e os encargos com o pessoal ultrapassem os limites estipulados na lei (alínea f do nº1 do artigo 99).

À luz do nº7 do artigo 289 da CRM, o Presidente do Conselho Autárquico pode ser demitido pela Assembleia Autárquica e pelo órgão de tutela do Estado. Que instrumentos de fiscalização a Assembleia

Autárquica vai usar para avaliar a possibilidade de demitir o Presidente do Conselho Autárquico? É que o artigo 273 da CRM faz referência apenas aos casos em que o Governador da Província e o Administrador do Distrito podem ser demitidos. Sem respaldo constitucional, a Lei 6/2018, de 3 de Agosto, elenca os fundamentos para a perda do mandato do Presidente do Conselho Autárquico (artigo 100).

4. Conclusão

Da análise feita, resulta que o pacote legislativo sobre a descentralização adoptado em 2019 ainda carece de aprofundamento e melhoria técnica. A rapidez com que o processo foi conduzido para viabilizar as eleições gerais de Outubro de 2019 também concorreu para as imperfeições cons-

tantes nos diplomas legais, incluindo algumas contradições e repetições desnecessárias. Uma das questões críticas tem que ver com a distribuição de competências entre os órgãos de governação descentralizada provincial e os de representação do Estado na Província, onde a figura de Secretário de

Estado exerce funções que vão muito além daquelas definidas como sendo de soberania. Além da falta de harmonia entre algumas disposições constantes dos diplomas legais com o texto constitucional, a própria Constituição da República contém artigos com conteúdo semelhante.

Referências

. Lei 1/2018, de 12 de Junho, Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique

. Lei 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial

. Lei 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de serviços de Representação do Estado na Província

. Lei 5/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais

. Lei 6/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização, a composição e o funcionamento da Assembleia Provincial

. Lei 3/2019, de 31 de Maio, estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo da Província

. Lei 6/2018, de 3 de Agosto, que altera a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais

. Decreto 5/2020, de 10 de Fevereiro, que regula o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província

. Decreto 2/2020, de 8 de Janeiro, que regula o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial

PUB



CDD
CENTRO PARA
DEMOCRACIA E
DESENVOLVIMENTO

COVID-19 POLICY CHOICES IN AFRICA:
Public safety, security and the limits of freedom

SPEAKER
**Emeritus Professor
Mohamed A.R.M. Salih,
Nobel Prize for Peace
Co-Laureate**, awarded in
2007, Institute of Social
Studies, Erasmus University
Rotterdam, The Netherlands

MODERATOR
Helena Márcia Chiquele
OXFAM MOZAMBIQUE

DISCUSSANT
Dr. Siphosami Malunga
Director of the Open
Society Initiative for
Southern Africa (OSISA)

WEBINAR
10TH AUGUST 2020
MONDAY 10:00 AM - 11:30 AM (Maputo)
(SIMULTANEOUS TRANSLATION:
English - Portuguese - English)

Access Link:
<https://us02web.zoom.us/j/88218375968?pwd=cmE0Y-VUJ3bThXcDZAwcEER0EhYNGVrQT09>

ZOOM ID: 882 1837 5968
PASSWORD: 230731
INFO: (+258) 84 934 8081

LIVE   CDDmoz

www.cddmoz.org





Propriedade: CDD – Centro para a Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beula
Autor: Emídio Beula
Equipa Técnica: Emídio Beula, Agostinho Machava, Ilídio Nhantumbo, Isabel Macamo, Julião Matsinhe, Janato Jr. e Ligia Nkavando.
Layout: CDD

Contacto:
Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
Telefone: +258 21 085 797

CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: <http://www.cddmoz.org>

PARCEIRO PROGRAMÁTICO



PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

