



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Eleições Distritais 2024: (in)viabilidade jurídica, política e económica

* Por: Ivan Maússe

Resumo

Este estudo analisa a (in)viabilidade das eleições distritais de 2024, tendo em atenção as dimensões jurídica, política e económica. O tema insere-se no quadro do debate sobre os desafios da descentralização política e administrativa no processo de construção do Estado de Direito e na consolidação e aprofundamento da democratização das instituições públicas do país.

Este assunto despertou atenção a partir, durante e depois da revisão pontual da Constituição da República de Moçambique, em 2018. A viabilidade e a sustentabilidade do actual modelo de descentralização adoptado têm estado no centro do debate político nacional, envolvendo vários actores sociais: partidos políticos, académicos e membros das organizações da sociedade civil.

O Centro de Integridade Pública (CIP), enquanto parte das vozes vivas da sociedade moçambicana, não está alheio às reformas da descentralização e da construção do Estado de Direito Democrático, daí que reserva parte dos seus recursos, tempo e capacidades para o acompanhamento, aprofundamento e contribuição no debate. O presente texto constitui a materialização desse desiderato. Pretende-se que as análises e os resultados aqui trazidos reforcem as bases do conhecimento sobre as dinâmicas do modelo ou do paradigma de descentralização em curso no país, especialmente o iniciado pela revisão constitucional de 2018.

As principais constatações do estudo são as seguintes:

i) no plano jurídico – não existe uma lei que possa gerir a eleição dos órgãos de governação descentralizada distrital; há ausência de uma equipa de trabalho

(parlamentar ou governamental) para elaborar e propor uma lei para a eleição dos órgãos de governação descentralizada distrital; a Assembleia da República, até ao momento, mostra uma inércia na abordagem do assunto;

ii) no plano político – há ausência de consensos sobre a viabilidade da realização da eleição dos órgãos de governação descentralizada distrital. A proposta do Chefe do Estado sobre o aprofundamento da reflexão sobre a viabilidade da realização de eleição das assembleias distritais está sendo interpretada pelos partidos da oposição, académicos e por alguns sectores da sociedade como uma tendência de adiamento daquele processo político; os partidos da oposição, favoráveis ao processo, olha para essas eleições como uma oportunidade para controlar e gerir alguns espaços políticos do território nacional; Para além do comando constitucional que define a realização daquele acto político em 2024, porém a meio de descensos em torno da sua efectiva realização, não existe um debate político profundo sobre os argumentos da viabilidade de realização de eleição dos órgãos de governação descentralizada distrital; e

iii) no plano económico – a realização de eleição dos órgãos de governação descentralizada distrital em 2024, bem como o funcionamento dos órgãos deles resultantes, poderá implicar custos orçamentais acrescidos para o Estado, destacando-se o aumento de despesas correntes (salários, subsídios) e a redução de despesas de investimento (bens e serviços público). Esta dimensão económica da análise levanta questionamentos sobre a futura sustentabilidade dos órgãos de governação descentralizada a nível do distrito.

I. Notas introdutórias

Para além das eleições presidenciais, as legislativas, das Assembleias Provinciais, que já ocorria desde a vigência da Constituição de 1990, bem como na vigência da revisão constitucional operada em 2004, a revisão pontual constitucional de 2018¹ passou igualmente a consagrar a eleição de Governadores de Província e das respectivas assembleias provinciais, e dos membros das Assembleias Distritais, estas últimas a ocorrerem a partir de 2024.

No entanto, notamos que depois de (3) três anos de implementação do actual modelo ou *paradigma* de descentralização, o mesmo começa a ser objecto de diversos questionamentos sobre a sua funcionalidade, sustentabilidade e viabilidade para durante os próximos anos.

De entre as críticas levantadas, mencionam-se, com maior destaque: as ambiguidades da Constituição da República de Moçambique, os desalinhamentos que geram desconformidades com as leis e decretos que regulam o processo; a duplicação e a sobreposição de competências e de estruturas dos órgãos descentralizados, derivadas dos decretos n.ºs 63/2020 e 64/2020, ambos de 7 de Agosto; a falta de clareza e de critérios específicos para a partilha de recursos materiais e humanos entre os órgãos de governação descentralizada provincial e os órgãos de representação do Estado na província; o peso das actuais estruturas de governação descentralizada; a falta de harmonização das Leis dos sectores; o fraco domínio do pacote de governação descentralizada pelos respectivos órgãos; o risco de se esvaziarem os poderes dos conselhos executivos e das assembleias provinciais e; os fracos mecanismos de coordenação, articulação e comunicação entre os órgãos descentralizados (MAEFP, 2021).

Ainda durante os últimos 3 (três) anos, notou-se, pelo menos empiricamente, que tanto os municípios como os governos provinciais não conseguiram resolver os principais problemas do processo de descentralização administrativa no país, nomeadamente: (i) de saneamento do meio, (ii) da rede de transporte público e, (iii) da construção, manutenção e reabilitação das vias de acesso. Esta complexidade constitui um peso financeiro para o Estado, que mais investe nas despesas correntes, ou de funcionamento, em detrimento das despesas de investimento, ou de capital, para a provisão de bens e serviços públicos.

Faltando cerca 2 (dois) anos para a realização das eleições gerais, urge reflectir sobre a viabilidade da realização das eleições dos membros das assembleias distritais. Num contexto de incertezas sobre a realização das eleições distritais de 2024, o Centro de Integridade Pública (CIP) apresenta alguns elementos de dimensões jurídica, política e económica relevantes na análise da sua (in)viabilidade.

II. Algumas notas sobre o processo de descentralização administrativa no país introduzida pela revisão pontual da Constituição da República em 2018

Embora a Frelimo tenha ganhado as eleições gerais de 2014, a RENAMO conseguiu maioria em 5 das 11 províncias do país (Manica, Nampula, Sofala, Tete e Zambézia). Na altura, a RENAMO reivindicou o processo e os resultados eleitorais, tendo acusado a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) da prática de fraude e de má administração eleitoral para favorecerem a Frelimo, partido no poder.

Os descensos sobre o processo e os resultados eleitorais estiveram na origem de discórdias, tensão e conflito político militar, na região centro do país, onde se confrontaram as forças governamentais e as da Renamo, maior partido na oposição. Por isso, depois de um longo processo negocial para a busca da paz e da estabilidade política, em 2018, através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, ocorreu uma revisão pontual da CRM. Na sua essência, a revisão pontual da CRM visava melhorar os mecanismos de representação dos cidadãos nos diferentes níveis das instituições administrativas e territoriais do Estado, aperfeiçoar a democratização e, garantir a inclusão e a responsabilização das instituições públicas.

Com a aprovação da Lei de Revisão Pontual da Constituição da República, em 2018, iniciou-se com um processo de elaboração e aprovação de um novo quadro legal, nomeadamente leis e decretos, que configuraram o marco legal da descentralização administrativa em Moçambique, mediante a revogação, parcial e totalmente, parte da legislação que anteriormente orientou o processo da descentralização, marcando a emergência de uma “*nova ordem constitucional*”, que, por sua vez, impulsionou a elaboração de “*um novo pacote eleitoral e de descentralização*”.

Dentro deste quadro de reformas, consolidaram-se e criaram-se as condições institucionais para: (i) eleição do Presidente da República; (ii) eleição dos deputados da Assembleia da República; (ii) eleição dos membros da Assembleia Provincial; (iv) eleição dos membros da Assembleia Municipal; e, uma novidade, (v) eleição dos membros da Assembleia Distrital, prevista para 2024.

¹ Realizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

III. (In)viabilidade das eleições distritais 2024

3.1. A (in)viabilidade jurídica das eleições distritais 2024

Um dos principais constrangimentos jurídicos para a realização das eleições distritais 2024 tem a ver com a falta de legislação sobre a matéria. Em 2018, depois da revisão pontual da constituição, foi estabelecida uma comissão para discutir e elaborar a proposta de lei para eleição dos Órgãos de Governação Descentralizada na Província.² Entretanto, estando a menos de dois anos das eleições distritais, o processo organizativo permanece ainda lento. Tanto a nível governamental como a nível parlamentar, não estão ainda criados os grupos de trabalho para a elaboração de propostas ou de iniciativas de lei para a eleição e o funcionamento das assembleias distritais.

A experiência de 2018 mostrou a importância da composição de comissões mistas de trabalho envolvendo representantes indicados pelo Governo, pela RENAMO e assessorados por consultores nacionais e internacionais. A estrutura era composta por Eduardo Chiziane e Albano Macie, que co-presidiam a comissão por designação do Presidente da República e por Maria Júlio Inácio e Saimone Macuiana, que co-presidiam a comissão por indicação do então líder da RENAMO. A Comissão incluía, também, dois peritos internacionais com experiência na área: o Professor Chaloka Beyani, indicado pelo Governo, e o Professor Muna Ndulo, indicado pela RENAMO. Sempre que fosse necessário eram convidados membros do Grupo de Contacto que participavam na qualidade de observadores.

No seguimento das reformas da descentralização foram aprovadas as leis que regem os Órgãos de Governação Descentralizada na província e os Órgãos de Representação do Estado, também na província. Em Janeiro e Fevereiro de 2020 foram aprovados os primeiros decretos que regulamentavam o funcionamento dos Órgãos de Governação Descentralizada e os Órgãos de Representação do Estado, ambos na província. Com um conjunto de desalinhamentos em relação a constituição e a lei, inconsistência na relação com as diferentes áreas sectoriais e imperfeição estruturantes, aqueles decretos foram revogados e novos foram aprovados em Agosto de 2020.

Foi assim que o Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, que regulamenta a organização e o funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província, revogou o Decreto n.º 2020/º, de 10 de Fevereiro; o Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto, que aprova as normas de organização, as

competências e o funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial, revogou o Decreto n.º 2/2020, de 08 de Janeiro. Na mesma altura, o Decreto n.º 65/2020, de 7 de Agosto, que regulamenta a organização e o funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Cidade de Maputo, revogou o Decreto n.º 6/2020, de 9 de Janeiro.

Mesmo com o fenómeno de revogação de parte do pacote de descentralização aprovado em primórdios de 2020, incluindo a consequente aprovação de novos diplomas legais no intuito de resolver parte dos problemas ou constrangimentos que se registavam, notamos que as reformas da descentralização até aqui operadas estão confrontadas com vários desafios de inconstitucionalidade e ilegalidades que devem ser supridos, dado que têm sido responsáveis por gerar constrangimentos nos diferentes níveis da administração e organização do Estado.³

Em termos normativos, os assuntos referentes às assembleias distritais e ao Conselho Executivo Distrital são abordados no quadro dos artigos 281 e 284 da Constituição da República que remete a fixação de leis para sua composição, organização e funcionamento. Por isso, sem a fixação de um quadro normativo para a eleição de assembleias distritais, composição e funcionamento de conselhos executivos distritais, tornam-se inviáveis e bloqueiam-se os progressos no âmbito das reformas da descentralização iniciados em 2018, assim como se torna mais complexo o funcionamento e a articulação entre os órgãos de governação descentralizada distrital previstos: administrador, o Conselho Executivo Distrital e a Assembleia Distrital, previstos na Constituição da República.

A experiência moçambicana tem mostrado que a legislação eleitoral é aprovada pouco tempo antes da realização das eleições. Existe alguma probabilidade de esta tendência ocorrer no caso das eleições para as assembleias distritais. Tecnicamente, uma possível aprovação da lei para gerir estas matérias pode acontecer em 2023, o que limitaria bastante o tempo necessário para os órgãos de gestão eleitoral (CNE e STAE⁴), os partidos políticos, as coligações de partidos políticos, os grupos de cidadãos eleitores e os observadores, estudarem, compreenderem e organizarem o processo eleitoral. Por isso, tomando em conta a limitação de tempo para a organização do processo eleitoral para as assembleias distritais, é necessária a abertura de espaços de diálogo mais alargado e inclusivo, assegurando o envolvimento dos partidos políticos, organizações da sociedade civil, órgãos de gestão eleitoral, académicos e de mais actores.

Uma antecipação do debate sobre esta, e várias outras matérias relacionadas com o processo de descentralização

2 Cfr. MACIE, Albano. *Descentralização em Moçambique. Filosofia da Reforma, O Presente e o Futuro*. Editora Escolar, Maputo, 2022, p. 20.

3 Mais aprofundamentos sobre isso, vide outros constrangimentos avançados por Edson Macuácuca, em: MACUÁCUCA, Edson da Graça. *Moçambique. Revisão constitucional de 2018 e descentralização. Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*. 2.ª edição, Editora Escolar, Maputo, 2019, pp. 249 e ss.

4 Comissão Nacional de Eleições e Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, respectivamente.

administrativa no país, criaria oportunidades para maior e melhor aprofundamento do quadro normativo, para a redução de imperfeições e para a construção de consensos, criando um modelo ou *paradigma* de descentralização sustentável e duradouro.

3.2 Eleições 2024: Os constrangimentos jurídicos da coexistência dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital

Pensamos o todo partindo das partes para entendermos que o país não pode existir sem as suas unidades subnacionais: províncias, distritos, postos administrativos, localidades e entre outras. Também as províncias não podem existir sem as suas subunidades territoriais que são os distritos, postos administrativos e localidades. Logo, partimos do princípio de que não podemos pensar a província sem os distritos. Daí que o modelo ou *paradigma* de descentralização deve salvaguardar que as implantações dos órgãos de governação descentralizada a nível distrital mantenham a existência e o funcionamento das províncias com poderes sobre o território, população, recursos e os processos de tutela e governação. Este é o fundamento porque, no contexto das reformas da descentralização, o artigo 8 da Constituição da República salvaguardou a combinação do princípio da unidade do Estado, da descentralização e da subsidiariedade.

Embora a constituição salvaguarde e existência destes dois níveis de governação descentralizada, o seu modelo de organização e funcionamento ainda devem ser melhor estudados, estruturados e legalmente definidos. Entretanto, precisamos de reconhecer a complexidade da existência e do funcionamento dos dois níveis administrativos: governação descentralizada na província e governação descentralizada no distrito. Esta complexidade deriva da falta de esclarecimento sobre o espaço de actuação, os níveis de subordinação dos distritos sobre as províncias, assim como, os espaços de coordenação entre cada um destes entes jurídico e administrativo.

É por isso que algumas correntes de opinião pública em Moçambique têm sustentado a hipótese de extinção dos órgãos de governação de descentralizada provincial (OGDP) para se estabelecerem os órgãos de governação descentralizada distrital. Acredita-se que com a eliminação dos OGDP dar-se-ia maior poder aos distritos para responderem directamente e com maior celeridade aos problemas próprios e particulares das suas populações. Esta visão está, inclusive, alinhada com o pensamento de Albano Macie⁵, que considera que com o novo modelo reformulado, *a governação descentralizada abrangeria somente o nível de distrito, passando este a ser o polo da descentralização ao lado da autarquia baseada somente na zona urbana.*

Ora, o funcionamento destes dois níveis da governação descentralizada exigiria ao legislador alguma atenção no sentido de salvaguardar uma hierarquia vertical entre os conselhos executivos distritais e os conselhos executivos provinciais. Um ajustamento e uma maior clareza sobre o quadro normativo que gere as reformas da descentralização evitaria a complexidade de uma revisão da Constituição República, que deve sempre respeitar os limites de ordem material e temporal. Achamos que a legislação e os consequentes decretos e diplomas devem ser os instrumentos estruturantes e reguladores dos mecanismos de articulação, coordenação e funcionamento entre os diferentes órgãos de governação descentralizada e muitos outros.

Assim, progressos poderiam ser dados sem uma mexida na constituição. Para tal, bastaria uma maior clareza na lei e nos decretos que definissem melhor as relações hierárquicas e de verticalidade entre os conselhos executivos provinciais e os conselhos executivos distritais.

No âmbito desta hierarquia vertical, bastaria ao legislador atribuir aos conselhos executivos provinciais as funções de tutela nas mais diversas áreas de funcionamento dos conselhos executivos distritais. Esta proposta transporta três vantagens. Primeiro, evitaria a complexidade de uma possível revisão da constituição, que levaria muito mais tempo e afectaria o calendário eleitoral de 2024. Segundo, manteria os princípios da unidade do Estado a partir do distrito e da província. Terceiro, salvaguardaria o princípio de coordenação descentralizada e subsidiariedade. Neste debate, o nosso argumento assenta no pressuposto de que, mais do que rever a constituição, é fundamental ajustar as leis e os decretos. Isto reduziria parte dos constrangimentos normativos da coexistência dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital.

3.3. A (in)viabilidade política das eleições distritais 2024

O debate sobre o processo da descentralização esteve sempre associado às reformas do Estado, à consolidação da democratização, à viabilidade de uma melhor inclusão através da representação dos diferentes segmentos políticos e socio económico nas instituições do Estado, à partilha do poder entre os principais actores políticos e à busca da estabilidade política no país. Em Moçambique, a trajectória da busca destes elementos sempre foi conduzida com momentos de tensão, conflito e consensos monopolizados pelas principais formações políticas: a Frelimo e a RENAMO. Por isso, em 2018 foi criada uma Comissão da Descentralização composta por membros daquelas duas formações políticas e que trabalharam na configuração dos pressupostos estruturantes e funcionais do novo modelo de descentralização que, mais

5 MACIE, Albano. *Ob. cit.*, p. 76.

tarde, embora muito pouco debatido pelo público, veio a ser aprovado pela Assembleia da República.

Decorridos três anos de implementação do pacote de reformas da descentralização, já começa a haver descensos sobre a viabilidade do modelo, como também sobre a impraticabilidade das eleições das assembleias distritais, ambos previstos na Constituição. Foi assim que em diferentes momentos do discurso político, como por exemplo no encerramento do Comité Central da Frelimo, em finais de Maio último, e durante a abertura da III Conferência Nacional de Descentralização, em Nampula, em princípios do mês de Agosto, o Presidente da República, que também é presidente do Partido, chamou à necessidade de a sociedade moçambicana pensar colectivamente e aprofundar a reflexão sobre a viabilidade das eleições das assembleias distritais. Analisando o discurso com alguma timidez, a RENAMO, um dos proponentes do pacote de descentralização, e o MDM, insistem na obrigatoriedade de realização das eleições das assembleias distritais em 2024, como estabelecido no quadro constitucional e também como resultado do diálogo político alcançado entre as forças políticas da Frelimo e da RENAMO.

O posicionamento da Renamo não deve ser associado à sua história de um partido militar. Ele pode ser visto como uma estratégia política para tirar ganhos num processo eleitoral e permitir a acomodação dos seus membros nas instituições do Estado, garantindo, assim, a inclusão e o acesso à renda. É lógico que os mesmos cálculos sejam feitos pela Frelimo, cada vez mais receosa de perder o controlo de alguns distritos a favor da Renamo e de outros partidos da oposição, reduzindo assim a renda para os seus membros. Apesar dos cálculos racionais em termos de maximização de ganhos e de minimização de perdas, na sua essência, os descensos resultantes do entendimento sobre a realização e a viabilidade das eleições distritais agendadas pela Constituição da República para o ano 2024, já revelam fragilidades no âmbito do *Acordo de Paz de Maputo*, assinado em Agosto e 2019, assim como revela fragilidades no âmbito do quadro normativo que gere as reformas do Estado e da descentralização, iniciadas no ano de 2018.

Do ponto de vista do CIP, a ausência de consensos sobre o quadro normativo que orienta o novo paradigma da descentralização resulta das tendências sistemáticas de monopólio e bipolarização do campo político nacional, fortemente controlados e influenciados pela Frelimo, partido dominante e no poder, e pela Renamo, principal partido da oposição. Um debate mais amplo, com o envolvimento dos vários actores da sociedade moçambicana, pode ser determinante para agregar diferentes percepções e soluções das fragilidades do actual quadro normativo que gere a descentralização e para funcionamento pleno dos membros das assembleias distritais em 2024.

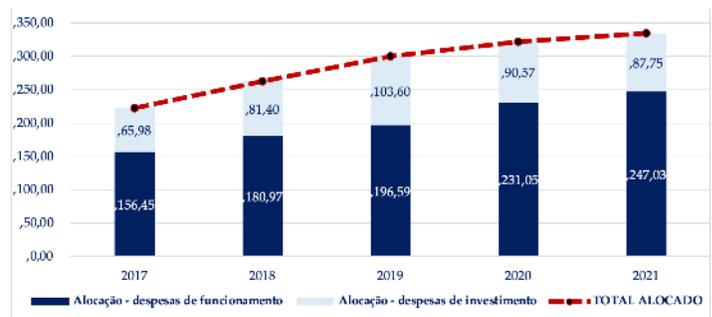
Por isso, o CIP é de opinião que o Governo e o Parlamento devem, desde já, iniciar e abrir debates sobre a descentralização e a viabilidade de realização das eleições das assembleias distritais em 2024, assegurando, assim, o envolvimento de partidos políticos da oposição particularmente os que no momento não têm assento parlamentar, das instituições de ensino superior, das organizações da sociedade civil e da sociedade moçambicana como um todo.

3.4. A (in)viabilidade económica das eleições distritais 2024

A (in)viabilidade do projecto de descentralização distrital depende do seu impacto no Orçamento do Estado (OE) e da capacidade de o Estado mobilizar recursos financeiros para alocar às despesas conectas ao processo. Baseados na experiência da institucionalização dos 11 órgãos de representação do Estado na província, pode ser o ponto de partida para a análise do impacto que a nova organização traria em termos económicos e sociais.

Os mapas dos resultados globais da execução orçamental da Conta Geral do Estado (CGE) de 2017 a 2021 revelam que com a institucionalização do novo figurino da descentralização, na globalidade as dotações orçamentais não sofreram alterações significativas. Contudo, olhando para a sua composição, nota-se alguma alteração na distribuição dos recursos financeiros, com as despesas de investimento a conhecerem uma redução enquanto as de funcionamento continuam a crescer, como ilustra o gráfico 1.

Gráfico 1.: Evolução das dotações orçamentais, 2017-2021 (em mil milhões de MT).



Fonte: CGE, 2017-2021.

Estes dados revelam que no contexto das reformas da descentralização, iniciadas em 2018 e que deram lugar a uma dupla administração a nível das províncias, houve, por um lado, um aumento das despesas de funcionamento, ou despesas correntes e, por outro lado, registou-se uma redução das despesas de investimento, ou de capital. Este desequilíbrio é agravado no actual contexto da suspensão

pelos parceiros internacionais do apoio directo estrangeiro ao orçamento do Estado. Esta estrutura orçamental, que incide nas despesas de funcionamento em detrimento de investimento, pode, a médio e longo prazos, reduzir a capacidade produtiva do Estado e limitar a provisão de bens e serviços públicos nos níveis descentralizados.

Por isso, ao analisarmos a viabilidade económica para a realização de eleições das assembleias distritais e do funcionamento dos comités executivos distritais, com base no figurino estabelecido na província prevemos a continuidade de prioridades na alocação de despesas de funcionamento em detrimento das despesas de investimento e a consequente redução de bens e serviços prestados pelo estado, a nível local, nos sectores essenciais como a educação, a segurança, a saúde e as infraestruturas.

Dado o momento em que ocorre o debate, a constituição de uma nova estrutura de governação no distrito não tem sido acompanhada por uma análise económica. Esta desatenção é motivada pelas expectativas geradas pelas receitas de gás e de petróleo da bacia do Rovuma que poderão reforçar a capacidade de o Estado financiar as despesas públicas de investimento.

A análise sobre a viabilidade económica da eleição e do funcionamento das assembleias distritais deve ser feita de forma holística para compreender os mecanismos de funcionamento das assembleias municipais. Sobre este ponto, a questão de fundo é compreender como este modelo funcionará nos distritos onde existem e funcionam assembleias municipais. Fará sentido a existência de duas assembleias, uma distrital e outra municipal, no mesmo território?

IV. Conclusões

No geral, o actual modelo de descentralização administrativa do país resulta dos consensos alcançados entre a FRELIMO e a RENAMO, que implicaram a revisão pontual da CRM em 2018 e consequente legislação. Este processo, que foi conduzido com celeridade pela Comissão da Descentralização, visava, simplesmente, dar vazão às eleições gerais de 2019. Não contou com a participação ampla dos segmentos da sociedade moçambicana. Este argumento é relevante para justificar os desvios, desalinhamentos, desajustes e constrangimentos no pacote ou *paradigma* da descentralização.

E, considerando que o actual *paradigma* da descentralização resulta das negociações entre os dois principais partidos políticos, o debate sobre a viabilidade das eleições distritais de 2024 deve, em primeira instância, quebrar o monopólio da Frelimo e a bipolarização entre a Frelimo e a Renamo. Ao quebrar este monopólio e bipolarização do debate, ele deve ser ampliado ou alargado para os diferentes segmentos da sociedade moçambicana, envolvendo partidos políticos, organizações da sociedade civil (incluindo as igrejas), académicos, sector privado e muito mais. Este exercício trará múltiplas vantagens. Por um lado, agregará mais consensos da sociedade moçambicana à volta dos objectivos das reformas do Estado e da descentralização. Isto, se colocado em prática, evitaria inconstitucionalidades, inconformidades e desalinhamentos no paradigma da descentralização. Por outro lado, preveniria potenciais focos e ressurgimento de tensão político-militar que tendem a se tornar sistemáticos na sociedade moçambicana.

V. Recomendações

1. Ampliar o debate sobre a descentralização, remover o monopólio decisivo da Frelimo e a bipolarização entre a Frelimo e a Renamo. Assim, as reformas da descentralização devem ser tomadas com um projecto nacional e de interesse do Estado e não como um pacote de acomodação dos interesses dos partidos políticos. Esta recomendação daria mais estabilidade e sustentabilidade à Constituição e a consequentes instrumentos normativos: leis, decretos, diplomas e mais.
2. No quadro das eleições das assembleias distritais, previstas para 2024, torna-se relevante lidar com as seguintes recomendações:

- i) **Constitucionalidade e sustentabilidade das reformas da descentralização:** sem prejuízo do respeito pelos seus limites materiais, temporais e outros, o CIP entende ser importante o alinhamento entre os comandos constitucionais, as leis, os decretos e os diplomas a serem aprovados no âmbito das reformas da descentralização. Por isso, devem ser adoptados quadros normativos: leis, decretos e diplomas que regem o funcionamento das assembleias distritais, em conformidade com a constituição, evitando todo o tipo de desalinhamentos e inconformidades.

- ii) **Unidade do Estado, descentralização e subsidiariedade:** os quadros legais a serem adoptados devem estabelecer uma estrutura hierárquica de funcionamento e melhor coordenação entre os níveis distrital, provincial, e nacional, através de mecanismos verticais de tutela nos diferentes sectores e que respeitem a unidade do Estado, a descentralização e subsidiariedade. O CIP entende que uma estrutura descentralizada deve manter a unidade do Estado e o princípio de subsidiariedade. Também entendemos que o novo paradigma da descentralização deveria estabelecer uma estrutura vertical de tutela nas diferentes áreas ou sectores de intervenção do Estado.
- iii) **Racionalidade económica e estruturas de coordenação nos níveis descentralizados:** repensar na possibilidade de descontinuar as eleições das assembleias municipais previstas para 2023 e avançar com a eleição das assembleias distritais em 2024. Isto minimizaria os custos financeiros com despesas de funcionamento de duas assembleias, municipal e distrital, no mesmo espaço geográfico. Ora, pensar numa solução tal, daria oportunidades a todos os cidadãos moçambicanos, sem discriminação nem exclusão do espaço rural e urbano, de participarem directamente na eleição dos seus dirigentes locais.
- iv) **Gradualismo na eleição das assembleias distritais:** repensar na possibilidade de avançar com o gradualismo na eleição das assembleias distritais. Um tal gradualismo daria prioridade aos distritos onde os espaços urbanos ainda não foram autarcizados. Isto é, seleccionar, de forma gradual, e realizar eleições nos distritos que ainda não foram autarcizados, desde que reúnam condições objectivas para o seu estabelecimento, nomeadamente: recursos e população.
- v) **Incidência nas despesas de investimento, provisão de bens e serviços públicos:** repensar nas reformas do Estado e da descentralização administrativa, dando maior enfoque aos investimentos de capital geradores de bens e de serviços públicos em sectores fundamentais, como a agricultura, a educação, a saúde, a segurança, as vias de acesso e os transportes. Isto implicaria logicamente a redução nas despesas de funcionamento: salários e subsídios.
3. **Capitalizar consensos através do diálogo nacional.** O Governo, a Assembleia da República, as instituições de ensino superior, através dos seus pesquisadores, os órgãos de comunicação social e as demais organizações da sociedade devem iniciar, ou dar seguimento, o debate sobre o actual modelo de descentralização – identificando, sobretudo, as suas fragilidades e os constrangimentos que comporta – clarificando algumas questões polémicas e propondo soluções de curto, médio e longo prazos.
4. **Possibilidade hipotética do adiamento da eleição das assembleias provinciais.** As conclusões aqui apresentadas não deixam de fora a hipótese de um adiamento das eleições das assembleias distritais previstas para 2024. Entretanto, a concretizar-se esta hipótese tratar-se-ia de um simples adiamento e não de uma solução para as reformas do Estado e o almejado aprofundamento da democratização e da descentralização administrativa do país como se pretende. E a concretizar-se esta hipótese, estaríamos a abandonar os princípios do diálogo político nacional que foram a base do *Acordo de Paz de Maputo*, alcançado em 2019, e que garantiu a estabilidade política e militar no país.

VI. Referências

a) Manuais

1. MACIE, Albano. *Descentralização em Moçambique. Filosofia da Reforma, O Presente e o Futuro*. Editora Escolar, Maputo, 2022.
2. MACUÁCUA, Edson da Graça. *Moçambique. Revisão constitucional de 2018 e descentralização. Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*. 2.ª edição, Editora Escolar, Maputo, 2019.

• Legislação

- Constituição da República de Moçambique de 2004, revista pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, Lei da Revisão Pontual da Constituição.

• Sites e links da internet

1. [https://www.youtube.com/watch?v=h2_iUxnmy0I&t=637s], com acesso em 03 de Agosto de 2022, às 10:32 horas
2. [<https://www.voaportugues.com/a/mo%C3%A7ambique-eventual-adiamento-de-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais-aquece-ambiente-pol%C3%ADtico/6598844.html>], com acesso em 03 de Agosto de 2022, às 10:33 horas.
3. [<https://opais.co.mz/eleicoes-distritais-so-foram-acordadas-para-resolver-diferendos-entre-governo-e-renamo/>], com acesso em 03 de Agosto de 2022, às 10:30 horas.
4. [<https://www.dw.com/pt-002/zamb%C3%A9zia-sociedade-civil-e-pol%C3%ADticos-contestam-nova-lei-de-descentraliza%C3%A7%C3%A3o/a-47627544>], com acesso em 14 de Junho de 2022, às 11:33 horas.
5. [<https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-revis%C3%A3o-constitucional-representaria-retrocesso-democr%C3%A1tico/a-42512212>], com acesso em 14 de Junho de 2022, às 11:54 horas.
6. <https://www.youtube.com/watch?v=pYQWYECuR4Y>], com acesso em 14 de Junho de 2022, às 11:41 horas.
7. [<https://www.youtube.com/watch?v=hjkoa1f-AY4>], com acesso em 14 de Junho de 2022, às 11:49 horas.
8. [<https://www.opais.co.mz/politicos-preve-possiveis-conflitos-entre-governacao-descentralizada-e-secretaria-do-estado/>], com acesso em 14 de Junho de 2022, às 11:44 horas.
9. [<https://www.dw.com/pt-002/renamo-queixa-se-de-desorganiza%C3%A7%C3%A3o-nas-prov%C3%ADncias/a-52219870>], com acesso em 14 de Junho de 2022, às 11:11 horas.
10. [<https://www.voaportugues.com/a/mo%C3%A7ambique-eventual-adiamento-de-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais-aquece-ambiente-pol%C3%ADtico/6598844.html>], com acesso em 06 de Junho de 2022, às 9:00 horas.
11. [<http://m.redeangola.info/renamo-ameaca-formar-governo-nas-provincias-em-que-ganhou/>], com data de consulta em 10 de Junho de 2022, às 11:01 horas.
12. [<https://www.opais.co.mz/renamo-diz-que-violencia-pos-eleitoral-devese-a-falta-de-transparencia-no-processo/>], com acesso em 08 de Junho de 2022, às 11:33 horas.
13. [<https://www.dw.com/pt-002/cronologia-do-conflito-entre-a-renamo-e-o-governo-de-mo%C3%A7ambique/a-19105846>], com acesso em 09 de Junho de 2022, às 8:11.
14. [<https://www.dw.com/pt-002/conflito-entre-renamo-e-governo-de-mo%C3%A7ambique/t-17416823>], com acesso em 09 de Julho de 2022, às 10:09 horas.
15. [<https://www.dw.com/pt-002/frelimo-cria-comiss%C3%A3o-para-descentralizar-poder/a-19322025>], com acesso em 09 de Julho de 2022, às 11:44 horas.
16. [<https://www.opais.co.mz/sim-ou-nao-as-eleicoes-distritais-em-2024-nyusi-remete-a-discussao-publica/>], com acesso em 27 de Junho de 2022, às 13:23 horas.
17. [<https://www.rfi.fr/mo%C3%A7ambique/20220608-renamo-rejeita-adiamento-das-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais-de-2024>], com acesso em 27 de Junho, às 10:54 horas.
18. [<https://www.dw.com/pt-002/renamo-n%C3%A3o-aceita-adiamento-de-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais-em-mo%C3%A7ambique/a-62063935>], com acesso em 27 de Junho de 2022, às 11:00 horas.
19. [<https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-renamo-rejeita-adiamento-das-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais/a-61991517>], com acesso em 27 de Junho de 2022, às 11:05 horas.
20. [<https://www.dw.com/pt-002/renamo-n%C3%A3o-aceita-adiamento-de-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais-em-mo%C3%A7ambique/a-62063935>], com acesso em 27 de Junho de 2022, às 15:00 horas.
21. [<https://www.moz24h.co.mz/post/mdm-rejeita-adiamento-das-elei%C3%A7%C3%B5es-distritais>], com acesso em 08 de Março de 2022, às 16:07 horas.
22. [<https://e-global.pt/noticias/lusofonia/mocambique/mocambique-mdm-desaprova-adiamento-das-eleicoes-distritais/>], com acesso em 08 de Março de 2022, às 16:15 horas.
23. [<https://opais.co.mz/oposicao-diz-que-adiar-eleicoes-distritais-seria-violar-constituicao-por-vontade-de-um-partido/>], com acesso em 08 de Março de 2022, às 16:22 horas.
24. [https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2019/01/renamo-deve-aproveitar-insatisfa%C3%A7%C3%A3o-popular-para-tentar-vit%C3%B3ria-eleitoral.html], com acesso em
25. [<https://www.dw.com/pt-002/elei%C3%A7%C3%B5es-em-mo%C3%A7ambique-a-vit%C3%B3ria-da-renamo-vem-do-sacrif%C3%ADcio/a-48536687>], com acesso em 13 de Julho de 2022, às 10:02 horas.
26. [<https://www.dw.com/pt-002/renamo-anuncia-candidatos-a-governadores-provinciais/a-49412209>], com acesso em 13 de Julho de 2022, às 9:33 horas.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Ivan Maússe

Revisão de Pares: Baltazar Fael, Edson Cortez, Nobre Canhanga, Gift Essinalo, Aldemiro Bande, Estrela Charles

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique