

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO MUNICIPAL COMPARADO DOS
PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA**

MÓDULO II

**(JORNADAS DE DIREITO MUNICIPAL COMPARADO LUSÓFONO)
Lisboa, Abril de 2012**

MOÇAMBIQUE:

**Institucionalização, organização e problemas do
poder local**

Por

GILLES CISTAC

**Professor Catedrático da Faculdade de Direito
da Universidade
Eduardo Mondlane
Moçambique**

gilles.cistac@uem.mz

INTRODUÇÃO

O processo de descentralização é relativamente antigo em Moçambique apesar de que se tornou mais consistente a partir do fim dos anos 80¹. Com efeito, desde a segunda metade do século XIX, a descentralização é uma questão de natureza política que interessa directamente à Moçambique como província ultramarina de Portugal. Ao abrir o relatório que precede ao Decreto de 1 de Dezembro de 1869² escrevia REBELLO DA SILVA: “*Persuadido de que o estado de algumas das nossas possessões não só consentia mas aconselhava a reforma das instituições administrativas na parte em que uma prudente descentralização podia conceder à iniciativa local acção mais ampla ...*”. Mais adiante no texto, o relator prossegue: “*Nas atribuições de que o projecto investe as juntas gerais de província traduz-se o princípio da descentralização*”. Assim, os princípios que a Carta Orgânica do Ultramar português aplicava às possessões ultramarinas podiam ser considerados como muito avançados para a época: descentralização, iniciativa e acção local bem como a relativa emancipação da tutela da metrópole.

Contudo, esta obra legislativa não foi, em grande parte, aplicada³. Duas razões fundamentais foram a causa deste fracasso. Desde a sua origem, a organização administrativa das províncias ultramarinas portuguesas era baseada no princípio da “assimilação” das colónias em geral, e Moçambique, em especial, à metrópole⁴. Insistia-se para considerar as colónias como simples províncias do reino – as “províncias ultramarinas” – às quais aplicava-se, com ligeiras alterações, as leis aprovadas para a parte continental do império, os critérios da administração e os planos de governo estabelecidos e traçados pela metrópole⁵. Esta “assimilação forçada” que não tomava em conta as realidades e especificidades próprias de cada província ultramarina, apenas podia encontrar sérios problemas na sua implementação.

A segunda razão residia no carácter fortemente centralizado do Estado colonial, não só pela preservação na metrópole dos centros de decisão sobre as questões consideradas estratégicas, mas também pelo facto da existência de uma forte centralização interna em cada província ultramarina, uma vez que o Governador-Geral e o seu governo, detinham as principais competências sobre a administração do território. Formalmente, existia na província de Moçambique o que se chamava, na linguagem administrativa, os “corpos administrativos”

¹ Sobre todos estes aspectos, vide, CISTAC G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, Livraria Universitária - 2001, p. 30 e s.

² Decreto 1 de Dezembro de 1869, *reformando a administração*, publicado em, *Legislação Colonial 1869*, pp. 595-603. Sobre este período, vide CISTAC, G., *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, Maputo, Faculdade de Direito da UEM, 1997, p. 10 s.

³ CAETANO, M., “Resumo da História da Administração colonial Portuguesa”, em, *Estudos de história da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 499.

⁴ CISTAC, G., *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, op. cit., p. 17 e s.

⁵ CAETANO, M., “Resumo da História da Administração colonial Portuguesa”, op. cit., p. 496.

(Câmaras municipais, comissões municipais, juntas locais⁶) que gozavam de uma certa autonomia⁷. Contudo, o balanço realizado por alguns autores sobre a actividade destes “corpos administrativos” é amplamente negativo. Com efeito, pôde-se observar que “... a natureza autoritária do regime colonial, aliada à necessidade de forte domínio sobre as então províncias ultramarinas, conduzia a que mesmo as denominadas estruturas municipais então existentes fossem uma simples extensão do poder central. A sua autonomia era reduzida, como eram reduzidas as suas competências quase inexistentes os meios financeiros próprios”⁸.

A proclamação da independência do país, em 1975, provocou uma ruptura profunda na forma da organização administrativa herdada do Estado colonial. Contudo, apesar desta ruptura, algumas das características da administração colonial continuaram a persistir até os nossos dias. Moçambique herdou uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio de centralização que se traduziu, nomeadamente, na centralização do poder de decisão a nível dos órgãos superiores da administração central. A natureza do regime político alterou-se substancialmente mas não foi possível, na fase inicial da independência do país, estender este movimento até ao conjunto das estruturas administrativas do Estado. A necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do partido único, além do imperativo de atingir alguns objectivos sociais, económicos e políticos, aconselhou a manutenção do “centralismo da decisão administrativa”⁹.

Além do facto de que as estruturas e a organização herdada da administração colonial fossem mantidas amplamente, esta situação limitou o espírito de iniciativa dos níveis inferiores da administração, uma vez que estes últimos eram desprovidos de todo o poder de decisão e de todos os recursos e capacidades para realizar as actividades necessárias dos interesses das comunidades. Este sistema de administração fragilizou a gestão das instituições locais e produziu efeitos negativos no que diz respeito a qualidade dos serviços fornecidos às populações.

No início dos anos 80, o Governo reconheceu, oficialmente, que o sistema em vigor, até então, era centralizado excessivamente e que o Estado era sobredimensionado ao nível central e de muito fraca eficácia ao nível das províncias e distritos. As reformas políticas, económicas e sociais implementadas desde 1987, com o lançamento do Programa de Reabilitação Económica (PRE), consolidados pela adopção de uma nova Constituição a 2 de Novembro de 1990, e o fim da guerra civil (assinatura do Acordo de Roma de 4 de Outubro de 1992), criaram condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização político-administrativa¹⁰.

⁶ BARBAS HOMEM A., *Corpos Administrativos. Leis por que se regem*, Lourenço Marques, s. e., 1970; BAZIMA, S.E., “Antecedentes históricos da actual organização”, em Seminário de Lançamento do projecto PROL, Maputo 15-16/02/1995; GERENTE, J., “Administração territorial no contexto da municipalização”, *Bol. MAE*, 4-1997, p. 16.

⁷ ANTÓNIO, V., “Desenvolvimento Municipal”, em, Seminário sobre a Lei dos Municípios (Distritos Municipais rurais), Boane, 30 de Agosto de 1995, pp. 4-5.

⁸ GUAMBE, J.M.E., “Sistemas de governação local em Moçambique”, em, Workshop, sobre descentralização, Nampula, 26-27 de Julho de 1994, p. 3. “Na prática”, escrevem CARLOS SERRA e GUILHERME MBILANA, “os municípios coloniais eram uma extensão do poder central”, em, Relatório sectorial do Grupo de Descentralização e do Poder Local, 6ª versão, Warn-Torn Societies Project, United Nations Research Institute for Social Development Programme for Strategic and International security studies, Maputo, 13 de Março de 1997, p. 5; CUERENEIA A., “Gestão de recursos humanos: Um desafio para a reforma administrativa”, *notícias*, 26/03/1997.

⁹ GRAÇA, J., “Lei dos municípios: uma apresentação”, *notícias*, 01/03/1996; MONTEIRO, J.O. *Aspectos institucionais e financeiros da reforma dos órgãos locais em Moçambique*, Maputo, Dezembro de 1990, p. 4.

¹⁰ Todavia alguns autores reconhecem que as reformas económicas e políticas foram introduzidas num contexto de crise de Estado particularmente centralizado, neo-patrimonial e distante dos cidadãos, vide, por exemplo, CADETE FORQUILHA S., “Remendo novo em pano velho”: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique”, em, *Cidadania e Governação em Moçambique* (Organização Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco), Maputo, Edição IESE, 2008, p. 77; VALÁ S.,

A partir dos anos 90, debates públicos (seminários provinciais, workshops provinciais e nacionais) viram o dia sobre o tema “da descentralização e da autonomia dos órgãos locais do Estado”. Em Maio de 1992, o Governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) que tinha como objectivo reformar o sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais dotados de uma personalidade jurídica própria distinta da do Estado dotada de uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial¹¹. Deste primeiro trabalho resultou a aprovação da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro¹². Contudo, apesar dos numerosos aspectos inovadores deste diploma legislativo, este foi duramente criticada e não entrou realmente em vigor¹³. A principal crítica estava ligada, para alguns, à sua inconstitucionalidade. A Constituição não previa a criação de autarquias locais, o legislador não podia as criar *ex nihilo*. Para ultrapassar este obstáculo, o Parlamento procedeu a uma reforma parcial da Constituição, em 1996, introduzindo um novo título (TÍTULO IV) consagrado ao poder local. Esta reforma constitucional introduziu novas figuras jurídicas de que era necessário tomar em conta na elaboração das leis e regulamentos futuros para a implementação do processo de descentralização. É assim que o Parlamento aprovou a 27 de Dezembro de 1996 a Lei-quadro sobre o regime jurídico das autarquias locais (promulgada em Fevereiro de 1997¹⁴). No início do ano seguinte foram aprovadas sete novas leis (finanças locais¹⁵, tutela administrativa¹⁶, estatuto dos titulares dos órgãos das autarquias locais¹⁷, estatuto especial da Cidade de Maputo¹⁸, criação das autarquias locais¹⁹, Lei eleitoral das autarquias locais²⁰, recenseamento eleitoral²¹) que permitiram a implementação efectiva deste processo. Este conjunto de textos legislativos - que

“Descentralização e desenvolvimento sustentável no Moçambique rural”, em, *10 anos de descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente* (GILLES CISTAC e EDUARDO CHIZIANE - Coordenação), Maputo, NEAD – UEM, 2008, p.175.

¹¹ GUAMBE, J.M.E., “Descentralização e Autonomia Municipal,” *Bol MAE*, 9-1998, p. 16; Programa de Reforma dos Órgãos Locais (Projecto PROL), *Bol MAE*, 1-1996, pp. 12-15; “Situação actual do Programa de Reforma dos Órgãos Locais”, *Bol MAE*, 2-1996, pp. 21-24; MAE-DNAL, *Opções estratégicas sobre o programa de reforma dos órgãos locais*, Maputo, Março de 1996.

¹² Lei n.º 3/94: Aprova o quadro institucional dos distritos municipais, B.R., 13 de Setembro de 1994, 2.º Suplemento, I Série - N.º 37.

¹³ ROSÁRIO (DE) D., “Descentralização em contexto de partido “dominante”. O caso do Município de Nacala porto”, em, *Desafios para Moçambique 2011* (organização Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco), Maputo, Ed. IESE, 2011, p. 56 e s.

¹⁴ Lei n.º 2/97: Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, B.R., 18 de Fevereiro de 1997, 2.º Suplemento, I Série – N.º 7.

¹⁵ Lei n.º 11/97: Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

¹⁶ Lei n.º 7/97: Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

¹⁷ Lei n.º 9/97: Define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

¹⁸ Lei n.º 8/97: Define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do Município de Maputo, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

¹⁹ Lei n.º 10/97: Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

²⁰ Lei n.º 6/97: Estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

²¹ Lei n.º 5/97: Institucionaliza o recenseamento eleitoral sistemático para a realização de eleições e referendos, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

sofreu seguidamente algumas reformas²² - constitui o que se pode designar por *modelo de descentralização territorial de Moçambique*.

Para estudar este modelo, convém, em primeiro lugar, apresentar a sua arquitectura geral (I); em segundo lugar, será necessário descrever a sua dinâmica (II), e por último virar para o futuro para identificar os desafios que o “poder local” moçambicano deverá enfrentar (III).

I - A ARQUITECTURA DO “PODER LOCAL”

A Constituição da República de Moçambique (revista em 2004) consagra, no seu TÍTULO XIV, a existência do “Poder local”. De acordo com o Artigo 271 da Lei fundamental:

“1. O Poder Local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano.

2. O Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos”.

Assim a Lei Fundamental atribui objectivos ao “Poder Local” que este deverá prosseguir. Contudo, a realização destes objectivos precisa de estruturas (A) e um grau de autonomia suficiente (B) para permitir a realização concreta dos interesses e fins consagrados pela Constituição. No entanto, a criação das autarquias locais não liberta o Estado da sua responsabilidade global sobre o país e o funcionamento das diversas instituições constitucionalmente existentes; deve, por conseguinte, exercer algum controlo sobre as autarquias locais (C).

²²Em 2003 (Lei n.º 11/2003: Altera os artigos 6, 7, 10 e 15 da Lei n.º 9/97, de 31 de Maio, B.R., 3 de Dezembro de 2003, I Série – N.º 49; Decreto n.º 65/2003: Designa o representante da Administração do Estado nas circunscrições territoriais cuja área de jurisdição coincide total ou parcialmente com a autarquia local, B.R., 31 de Dezembro de 2003, Suplemento, I Série – N.º 53), 2004 (Decreto n.º 51/2004: Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios, B.R., 1 de Dezembro de 2004, Suplemento, I Série – N.º 48), 2006 (Decreto n.º 33/2006: Estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais, B.R., 30 de Agosto de 2006, I Série – N.º 35), 2007 (Lei n.º 6/2007: Altera o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais estabelecido na Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, B.R., 9 de Fevereiro de 2007, Suplemento, I Série – N.º 6; Lei n.º 15/2007: Introduce alterações nos artigos 30, 36, 45, 56, 60, 62, 83, 88, 92 e 94 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, B.R., 27 de Junho de 2007, I Série – N.º 26; Lei n.º 16/2007: Introduce alterações nos artigos 9, 10, 11 e 12 da Lei n.º 8/97, de 31 de Maio, B.R., 27 de Junho de 2007, I Série – N.º 26; Lei n.º 21/2007: Introduce alterações aos artigos 15, 16, 17, 18 e 19 da Lei n.º 9/97, de 31 de Maio, que define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais, B.R., 1 de Agosto de 2007, I Série – N.º 31), 2008 (Lei n.º 1/2008: Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico, B.R., 16 de Janeiro de 2008, I Série – N.º 3; Lei n.º 4/2008: Altera o artigo 11 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho, que estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos titulares de órgãos das autarquias locais, B.R., 2 de Maio de 2008, Suplemento, I Série – N.º 18; Decreto n.º 63/2008: Aprova o Código Tributário Autárquico, e revoga o Decreto n.º 52/2000, de 21 de Dezembro, B.R., 30 de Dezembro de 2008, 13.º Suplemento, I Série – N.º 52; Decreto n.º 56/2008: Define as modalidades de exercício da tutela administrativa dos Governadores Provinciais e dos Governos Provinciais nas Autarquias Locais, ao abrigo do n.º 2 do artigo 8 da Lei n.º 6/2007, B.R., 20 de Dezembro de 2008, 8.º Suplemento, I Série – N.º 52) e 2009 (Lei n.º 18/2009: Introduce alteração ao artigo 51 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que cria o Quadro Jurídico para Implantação das Autarquias Locais, B.R., 10 de Setembro de 2009, Suplemento, I Série – N.º 36).

A. As estruturas do poder local

Duas perspectivas devem ser abordadas. Em primeiro lugar, tratar-se-á de descrever a organização, o funcionamento e as competências dos órgãos das autarquias locais (a) e, em segundo lugar, apresentar as relações entre os órgãos destas mesmas autarquias locais (b).

a) Os órgãos das autarquias locais

A administração das autarquias locais é confiada à dois tipos de órgãos: um órgão deliberante e representativo: a assembleia municipal ou de povoação (1)²³; e órgãos executivos: o conselho municipal ou de povoação e o presidente do conselho municipal ou de povoação (2).

1. A assembleia municipal ou de povoação

A assembleia municipal ou de povoação é o órgão representativo da autarquia local dotado de poderes deliberativos²⁴; é a expressão concreta do multipartidarismo e do pluralismo ideológico ao nível da autarquia local. Por outras palavras, é o fórum das correntes políticas e ideológicas existentes na autarquia local²⁵. A assembleia municipal ou de povoação é eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico por todos os cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia local, segundo o sistema de representação proporcional²⁶. O mandato dos membros da assembleia municipal ou povoação é de 5 anos²⁷. A Assembleia Municipal ou da Povoação é constituída por um número de membros proporcional a um determinado número de eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral, na razão de:

Tratando-se da Assembleia Municipal:

- 13 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 20 000;
- 17 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000 e inferior a 30 000;
- 21 membros quando o número de eleitores for superior a 30 000 e inferior a 40 000;
- 31 membros quando o número de eleitores for superior a 40 000 e inferior a 60 000;
- 39 membros quando o número de eleitores for superior a 60 000.

²³ Em termos de categorias das autarquias locais, a Constituição estabelece que “... são os municípios e as povoações” (n.º 1 do Artigo 273). Contudo, “A lei pode estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação” (n.º 4 do Artigo 273).

²⁴ N.º 1 do Artigo 275 da Constituição; n.º 1 do Artigo 16 e artigos 34 e 66 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

²⁵ CANAS, V., “O sistema de governo municipal em Moçambique”, em, *Seminário de Lançamento do projecto PROL*, Maputo 15-16/02/1995, p. 11.

²⁶ N.º 2 do Artigo 275 da Constituição; n.º 2 do Artigo 16 e artigos 35 e 67 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro; Artigo 119 da Lei n.º 6/97, de 28 de Maio.

²⁷ Artigos 17, 37 e 69 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

Nos municípios com mais de 100 000 eleitores, o número de 39 membros é aumentado mais 1 para cada 20 000 eleitores²⁸. O número de membros a eleger por cada autarquia local é divulgado pela Comissão Nacional de Eleições com antecedência mínima de trinta dias da data do acto eleitoral²⁹.

No que diz respeito ao seu funcionamento, é regulado, no seu princípio, pelo Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho³⁰ que estabelece os princípios fundamentais dos regulamentos das assembleias municipais (princípio de legalidade, princípio de legitimidade democrática do eleito local, princípio de especialidade, princípio de participação dos cidadãos residentes e princípio de publicidade). Esses princípios devem ser introduzidos em cada um dos regulamentos das assembleias municipais. O Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho precisa, também, que os regulamentos das assembleias municipais devem, igualmente, prever disposições relativas aos direitos e deveres dos membros das assembleias municipais quanto ao funcionamento da assembleia, a suspensão e a perda de mandato dos membros da assembleia, a competência da assembleia municipal, o quórum, a presença do público às reuniões da assembleia municipal, as deliberações e as modalidades de voto, a apresentação de sugestões, queixas, e petições dos cidadãos residentes. A assembleia municipal ou de povoação realiza cinco sessões ordinárias por ano. O calendário das sessões ordinárias é fixado pela assembleia municipal ou de povoação na ocasião da primeira sessão ordinária de cada ano. As sessões da assembleia municipal ou povoação são públicas³¹.

As competências da assembleia municipal ou da povoação são, principalmente, definidas pelos artigos 45, 46, 77 e 78 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro. Pode-se agrupar estas competências em duas categorias.

A primeira consagra as competências que o órgão representativo exerce sozinho e de maneira exclusiva; é o caso, em especial, das competências ligadas à organização e ao funcionamento interno da assembleia (aprovação do regimento interno), competências ligadas às relações com outras entidades (órgãos executivos da autarquia, órgãos do Estado e outras entidades públicas). Pode-se identificar duas áreas de actividades no âmbito do exercício destas competências. Em primeiro lugar, o órgão representativo controla a acção dos órgãos executivos

²⁸ Artigo 36 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro. Tratando-se da Assembleia da Povoação:

- 11 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 3000;
- 15 membros quando o número de eleitores for superior a 3000 e inferior a 6000;
- 19 membros quando o número de eleitores for superior a 6000 e inferior a 12 000.

Nas povoações com mais de 12 000 eleitores, o número de 19 membros é aumentado para mais 1 por cada 2000 eleitores (Artigo 68 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro). Tratando-se da Assembleia Municipal da Cidade de Maputo: o Legislador fixou um limite à expansão possível oferecida pelas disposições do n.º 2 do Artigo 36 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro. Com efeito, conforme o Artigo 5 da Lei n.º 8/97, de 31 de Maio, “a Assembleia Municipal é composta por um máximo de 71 membros”. Várias razões podem ser invocadas para justificar este limite. A mais lógica é a procura de um justo equilíbrio entre o sistema de representação proporcional, na sua vertente quantitativa, e a procura da eficácia no sistema de governação da assembleia municipal. O órgão deliberativo deve poder actuar e tomar decisões de uma maneira eficiente, respeitando o princípio da representação proporcional mas, ao mesmo tempo, com o cuidado de evitar a paralisia de uma assembleia com um número de membros demasiado elevado que prejudicaria o bom funcionamento do órgão deliberativo da autarquia local.

²⁹ Artigo 109 da Lei n.º 6/97, de 28 de Maio.

³⁰ Decreto n.º 35/98: Estabelece os princípios fundamentais dos regimentos das assembleias municipais, B.R., 7 de Julho de 1998, 2.º Suplemento, I Série – N.º 26.

³¹ Artigos 44 e 76 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro e alínea e) do Artigo 2 do Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho. Sobre outros aspectos do seu funcionamento, vide, CISTAC G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 107 e s.

da autarquia local; e em segundo lugar, a assembleia municipal ou de povoação avalia a política seguida por estes mesmos órgãos.

A segunda categoria de competências implica a intervenção ou a colaboração dos órgãos executivos para a sua realização. Com efeito, a iniciativa da acção municipal pode escapar à vontade exclusiva da assembleia municipal ou de povoação e pertencer aos órgãos executivos da autarquia: conselho municipal (é o caso, em especial, de matéria de aprovação de regulamentos autárquicos) e presidente do conselho municipal (por exemplo, a determinação do número de vereadores pela assembleia municipal é feita sob proposta do presidente do conselho municipal)³².

2. Os órgãos executivos da autarquia local

Os órgãos executivos das autarquias locais são constituídos pelo conselho municipal ou de povoação (2.1.) e pelo presidente do conselho municipal ou de povoação (2.2.).

2.1. O conselho municipal ou de povoação

O conselho municipal ou de povoação é o órgão executivo colegial constituído pelo presidente do conselho municipal ou de povoação e pelos vereadores por ele escolhidos e nomeados. O número de vereadores é fixado pela assembleia da municipal ou de povoação sob proposta do presidente do conselho municipal ou de povoação, de acordo com parâmetros estabelecidos por lei³³. Em especial, a lei opera uma distinção entre duas categorias de vereadores: os vereadores em regime de permanência e os vereadores em regime de tempo parcial. Cabe ao presidente do conselho municipal ou de povoação de definir quais são os vereadores que exercem as funções em cada um dos dois regimes. Os vereadores respondem perante o Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação e submetem-se às deliberações tomadas por este órgão, mesmo no que toca às áreas funcionais por si superintendidas³⁴.

A periodicidade das reuniões e o procedimento de adopção das deliberações do conselho municipal ou de povoação são definidos pelo regulamento interno do respectivo órgão.

Todas as competências do órgão executivo colegial da autarquia local são estabelecidas pelos artigos 56 e 88 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro. Pode-se distinguir vários tipos de competências: as que têm como finalidade permitir a execução de determinadas tarefas ou programas (por exemplo, executar as tarefas e programas económicos, culturais e sociais definidos pela assembleia municipal ou de povoação); as que visam apoiar o presidente do conselho municipal ou de povoação na realização das suas actividades (por exemplo, o conselho municipal ou de povoação coadjuva o seu presidente na execução das deliberações aprovadas pelo respectivo órgão da autarquia local: execução do orçamento e do programa de actividades definido pela assembleia municipal ou de povoação); as que têm por objecto organizar a sua participação na elaboração da gestão municipal (por exemplo, apresentar à assembleia municipal ou de povoação os pedidos de autorização e exercer as competências autorizadas nas matérias previstas pela lei); e as de natureza normativa (por exemplo, o conselho municipal ou de

³² Sobre todos esses aspectos, vide, CISTAC G., *ibid.*, p. 113 e s.

³³ O conselho municipal ou de povoação é constituído por um número de membros que é proporcional a um determinado número de habitantes no território da autarquia local (artigos 50 e 82 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro).

³⁴ N.º 3 dos artigos 51 e 83 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

povoação fixa regulamentarmente um valor a partir do qual a aquisição de bens móveis depende de uma deliberação sua).

2.2. O presidente do conselho municipal ou de povoação

O presidente do conselho municipal ou de povoação dirige o conselho municipal ou de povoação. O Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação é o órgão executivo singular da respectiva autarquia local³⁵. Ele é eleito por cinco anos³⁶, por sufrágio universal, directo, igual, secreto e pessoal³⁷, por escrutínio maioritário uninominal em dois sufrágios³⁸, dos cidadãos eleitores recenseados e residentes na respectiva circunscrição territorial³⁹.

A lei vigente atribui numerosas competências ao presidente do conselho municipal ou de povoação. Pode-se classificá-las em cinco grupos distintos: as competências de direcção e de administração (por exemplo, a direcção e a coordenação do funcionamento do conselho municipal ou povoação); as competências de representação (por exemplo, o presidente do conselho municipal ou de povoação é o representante legal da autarquia local); as competências de execução e de controlo (por exemplo, o presidente do conselho municipal ou de povoação é o principal responsável para a execução das deliberações da assembleia municipal ou de povoação); competências em matéria de nomeação dos vereadores e do pessoal administrativo; as competências de substituição (por exemplo, no caso de situação de urgência, o presidente do conselho municipal ou de povoação pode tomar actos no âmbito da competência do conselho municipal ou de povoação. Os referidos actos devem ser sujeitos à ratificação do órgão executivo colegial na primeira reunião após a sua prática, o que deverá acontecer num prazo máximo fixado por lei⁴⁰,⁴¹). Além destas competências, o presidente do conselho municipal ou de localidade participa nas sessões da assembleia municipal ou povoação mas sem direito a voto. A presença do presidente do conselho municipal ou de povoação às sessões da assembleia municipal ou de povoação visa, por um lado, permitir a assembleia municipal ou de povoação de exercer a sua função de controlo sobre a actividade do conselho municipal ou de povoação, e por outro lado, garantir a sua intervenção nos procedimentos decisórios da assembleia municipal ou de povoação⁴².

É este quadro institucional que permite a expressão de uma autonomia político-administrativa que se traduz no poder de desenvolver uma acção política própria.

b) O modelo de governação local

Qual é o modelo de governação local que foi escolhido? (1) e quais são os seus caracteres específicos? (2).

³⁵ Artigos 57 e 89 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

³⁶ Artigo 94 da Lei n.º 6/97, de 28 de Maio.

³⁷ N.º 3 do Artigo 275 da Constituição; n.º 3 do Artigo 16 e n.º 1 dos artigos 58 e 90 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro; Artigo 95 da Lei n.º 6/97, de 28 de Maio.

³⁸ Artigos 100, 101 e 102 da Lei n.º 6/97, de 28 de Maio.

³⁹ N.º 3 do Artigo 275 da Constituição da República; n.º 1 dos artigos 58 e 90 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

⁴⁰ 15 dias no caso do Município; 10 dias no caso da Povoação.

⁴¹ Sobre todos esses aspectos, vide, CISTAC G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 125 e s.

⁴² LOUREIRO BASTOS, F., *As relações entre os órgãos dos municípios*, *Curso de Introdução da Autarquia aos Eleitos Municipais*, Maputo, MAE, Outubro de 1998, p. 7.

1. O modelo de governação municipal: o regime presidencial

O modelo de governação municipal aproxima-se, em termos de comparação, do sistema presidencial dos Estados Unidos da América. Porque é que este modelo foi escolhido para inspirar o sistema de governação municipal moçambicano? VITALINO CANAS descreveu muito bem esta escolha: *“O que sucedeu, é que procurámos durante os longos debates interpretar a tradição moçambicana e identificar o sistema que melhor se adapta à realidade, às necessidades das populações, aos tempos de reconstrução e mudanças contemporâneos e à própria mentalidade dos cidadãos moçambicanos. As várias hipóteses foram-se reduzindo até que ficou a escolhida. Que por coincidência, reparo eu agora na minha qualidade de cultor da ciência política, tem muitos pontos de semelhança com o sistema de governo presidencial puro norte-americano”*⁴³. Encontra-se algumas características do sistema presidencial norte-americano no modelo de governação municipal moçambicano. Por um lado, o presidente do conselho municipal ou de povoação não pode dissolver a assembleia municipal ou de povoação, e por outro lado, a assembleia municipal ou de povoação não pode aprovar uma moção de censura contra o presidente do executivo local. Esta ausência de responsabilidade encontra a sua justificação na necessidade de evitar que mudanças políticas ou alianças pessoais fragilizem o executivo local. Do mesmo modo, pode-se observar semelhanças a nível das responsabilidades dos dois presidentes nos diferentes sistemas; nos dois casos, os presidentes são investidos como responsável do executivo e da direcção do conjunto dos serviços administrativos da autarquia local.

2. O “Presidencialismo municipal”

O que caracteriza o presidencialismo municipal moçambicano é a estrita separação das funções dos órgãos da autarquia local (2.1.), por um lado, e, a necessária colaboração entre estes últimos (2.2.).

2.1. A separação das funções

A legitimidade democrática de que dispõe cada um dos principais órgãos da autarquia local - a assembleia municipal ou de povoação e o presidente do conselho municipal ou de povoação - faz com que nenhum dos referidos órgãos não possa sobrepor-se ou substituir-se à outro no exercício das suas competências pelo facto de cada um deles foi atribuído uma função distinta⁴⁴. Como estabelece o Artigo 15 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro: *“Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar ou decidir no âmbito das suas competências e para a realização das atribuições que lhes são próprias”*. Assim, o sistema de governação autárquico moçambicano consagra um modelo de separação dos poderes e impede que um dos órgãos possa governar de forma “solitária”.

2.2. A colaboração dos órgãos

⁴³ CANAS, V., “O sistema de governo municipal em Moçambique”, op. cit., p. 4; CANAS, V., “Os órgãos das autarquias locais”, em, *As autarquias locais em Moçambique (Antecedentes e regime jurídico)*, Lisboa - Maputo, 1998, p. 108.

⁴⁴ LOUREIRO BASTOS, F., *As relações entre os órgãos dos municípios*, op. cit., p. 5.

Ainda que à primeira vista, pode parecer que existe uma certa concentração de poderes a nível “do órgão presidencial”, a concentração é mais aparente do que real, uma vez que o presidente do município ou da povoação precisa da colaboração e de apoio dos outros órgãos para a aprovação dos instrumentos essenciais para o funcionamento da autarquia local. Em suma, se existir uma separação de poderes, existe, também, uma real obrigação para os diferentes órgãos, de coordenar o exercício das suas acções. Assim, o cruzamento das competências torna-se uma necessidade. “O executivo municipal” precisa da colaboração da assembleia da autarquia local para traduzir em decisões normativas o seu programa político. Sem a adesão do órgão representativo da autarquia local, o conselho municipal ou de povoação e o seu presidente não podem conduzir, praticamente, nenhuma reforma substancial.

B. A autonomia local

A “autonomia local”⁴⁵, é “o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”⁴⁶. A autonomia local pressupõe, para além dos referidos direitos, o de participar na definição das políticas públicas nacionais que afectam os interesses das respectivas populações locais; o direito de compartilhar com o Estado o poder de decisão sobre as matérias de interesse comum; o direito de regulamentar, na medida do possível, normas ou planos nacionais, de maneira a melhor adaptá-las às realidades locais. Isto significa que “... para além de comportar um domínio reservado à intervenção exclusiva das autarquias, o princípio da autonomia local vai muito mais longe e, abrangendo embora a ideia de participação, também não se esgota nela, exigindo nomeadamente poderes decisórios independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo Poder central”⁴⁷. O estudo da autonomia das autarquias locais compreende, também, aspectos muito práticos. Com efeito, a sua medida permite apreciar o verdadeiro grau de descentralização num determinado Estado⁴⁸. A autonomia local é verdadeiramente “expressão da descentralização administrativa”⁴⁹.

O princípio da autonomia das autarquias locais é consagrado pela Constituição (Artigo 8 e n.º 3 do Artigo 276) e pela lei⁵⁰. Em especial, a lei consagra três tipos de autonomia: a autonomia administrativa (a), a autonomia financeira (b) e a autonomia patrimonial (c) das autarquias locais.

a) A autonomia administrativa

A autonomia administrativa desdobra-se, por si própria, em dois tipos de autonomia: a autonomia normativa (1) e a autonomia organizacional (2).

⁴⁵ Sobre o conceito, vide, CISTAC G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 134 e s.

⁴⁶ Article 3.º de la Charte Européenne de l’Autonomie Locale (1985).

⁴⁷ FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de direito administrativo* Vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 2ª ed.. 5.ª reimpressão, 2001, n.º 129.

⁴⁸ DE JESUS VARELA CANHANGA N., “Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais”, em, *Cidadania e Governação em Moçambique* (Organização Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco), Maputo, Edição IESE, 2008, p. 97.

⁴⁹ OLIVEIRA A. CÂNDIDO (DE)., *Direito das autarquias locais*, Coimbra, Coimbra Editora - 1993, p. 125.

⁵⁰ Artigo 7 da Lei n.º 2/97, de 18 Fevereiro.

1. A autonomia normativa

As autarquias locais dispõem de uma autonomia normativa que se exprime pela sua aptidão em elaborar os regulamentos livremente aprovados no âmbito material dos próprios interesses da comunidade. Têm um poder regulamentar e este poder regulamentar é consagrado pela Constituição (Artigo 278 da Constituição). Por outros termos, no domínio dos seus próprios interesses, as autarquias locais podem elaborar e aprovar regulamentos cuja aprovação não está sujeita à autorização do legislador ou do governo. As competências regulamentares que os órgãos das autarquias locais possuem e que lhes permitem tomar medidas de carácter geral e impessoal, são atribuídas pelo legislador.

2. A autonomia organizacional

A autonomia organizacional ou auto-organização constitui uma das componentes essenciais do princípio fundamental de livre administração das autarquias locais que se concretizam, mais particularmente, pela criação e pela organização de serviços públicos autárquicos (2.1.), e pela autonomia de que dispõe a autarquias na sua organização interna e a gestão do seu pessoal (2.2).

2.1. A criação e a organização dos serviços públicos autárquicos

A função tradicional das autarquias locais é, fundamentalmente, colocar à disposição dos utentes, serviços de utilidade pública. Os serviços públicos autárquicos são, de uma certa maneira, a razão de ser da administração autárquica. Em matéria de gestão dos serviços públicos locais o que deve reter a atenção é, por um lado, que a lei concede uma certa liberdade de criação dos serviços públicos às autarquias locais e que, por outro lado, concede-lhes uma relativa liberdade nos modos de gestão destes serviços. A lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro estabelece, verdadeiramente, um princípio de liberdade de criação dos serviços públicos autárquicos. A alínea b) do n.º 2 do Artigo 7 da referida lei, em especial, deixa uma grande margem de manobra, aos órgãos da autarquia local, para criar serviços destinados à prossecução das suas atribuições: “... a autonomia administrativa compreende os seguintes poderes: [...] b) criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições”. Assim no âmbito destas atribuições definidas pelo Artigo 6 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, nomeadamente nos sectores de desenvolvimento económico e social, ambiente, saúde, educação, cultura, urbanismo e construção, as autarquias locais podem criar e organizar serviços públicos. A decisão de criar ou suprimir serviços públicos locais pertence à assembleia municipal ou de povoação em virtude da cláusula geral de competência que atribui ao órgão representativo da autarquia local o poder de deliberar, no âmbito das atribuições municipais, sobre os assuntos e questões fundamentais que têm um interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da autarquia local, a satisfação das necessidades colectivas e a defesa das populações (n.º 1 do Artigo 45 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro).

As autarquias locais dispõem, igualmente, de um espaço de liberdade na escolha das modalidades de gestão dos serviços públicos autárquicos. A lei não impõe modelos de gestão municipal. Por outras palavras, sob reserva de hipóteses nas quais o legislador impõe expressamente um modo de gestão de um determinado serviço público, cabe exclusivamente à autarquia local de escolher a melhor forma de gestão dos seus serviços, isto é, concretamente,

proceder ela própria à gestão do serviço (gestão directa) ou, pelo contrário, concedê-la a um terceiro (gestão indirecta ou delegada)⁵¹.

2.2. A autonomia organizacional interna e de gestão do pessoal

Para realizar as suas funções, a lei atribui às autarquias locais certos meios entre os quais, os serviços e o pessoal são de uma importância específica⁵². Com efeito, o funcionamento da autarquia local exige a existência de um quadro do pessoal próprio, suficientemente numeroso e qualificado para exercer as tarefas atribuídas à autarquia local. A organização interna das autarquias locais não está sujeita à uma norma legislativa específica. Em todos os casos, os factores que podem influenciar a organização interna das autarquias locais são numerosos (extensão do território, população, recursos, escolhas nos modos de gestão dos serviços públicos autárquicos, etc.). No que diz respeito à autonomia de gestão do pessoal, a Lei Fundamental precisa que “*As autarquias locais possuem um quadro de pessoal próprio, nos termos da lei*” (n.º 1 do Artigo 279). A autonomia de gestão do pessoal local impõe que as autoridades municipais competentes tenham o poder de determinar a criação e a supressão de empregos, proceder à nomeação no âmbito da função pública autárquica, decidir da progressão na carreira destes funcionários, promoção, poder disciplinar e proceder à nomeação dos quadros de direcção. Além disso, a lei garante às autarquias locais que em caso de necessidade, podem solicitar do Estado os recursos humanos necessárias para o seu funcionamento (n.º 4 do Artigo 18 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro). Os funcionários autárquicos são regidos pelo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE)⁵³. A assembleia municipal ou de povoação aprova o quadro do pessoal da autarquia que deve ser ratificado, seguidamente, pela autoridade de tutela. Com o objectivo, de acompanhar o processo de elaboração dos quadros do pessoal local em cada uma das autarquias, o Conselho Nacional da Função Pública elaborou “*uma metodologia para a elaboração dos quadros do pessoal das autarquias locais*”⁵⁴.

b) A autonomia financeira

Um dos grandes desafios para que a descentralização seja realmente efectiva, é que as autarquias locais disponham de recursos que lhes permitam desenvolver o seu programa de actividades em boas condições. Em outros termos, se as autarquias locais não dispusessem de

⁵¹ O modo de gestão para assegurar a gestão de um serviço público local é condicionado pela existência de vários factores: os recursos financeiros, a vontade da autarquia local em organizar e garantir ou não a gestão do serviço e finalmente, o regime fiscal mais favorável segundo a natureza do serviço.

⁵² ROCHA, N. e DOMINGOS MATEUS, S., *Sistema financeiro. Organização Administrativa e Financeira: Aspectos principais, Curso de Introdução da Autarquia aos Eleitos Municipais*, Maputo, MAE, Outubro 1998, p. 1 e s.

⁵³ Sobre a mobilidade dos funcionários autárquicos e funcionários das administrações centrais, o Conselho de Ministros aprovou um decreto que regula a mobilidade dos funcionários entre a administração do Estado e os das autarquias locais. Igualmente clarifica as relações de trabalho dos funcionários do Estado em actividade nas autarquias locais – Decreto n.º 45/2003, de 17 de Dezembro.

⁵⁴ Resolução n.º 8/2003, de 24 de Dezembro. Alguns autores recomendaram o desenho de carreiras específicas para o funcionário autárquico, de forma a definir com clareza funções e critérios de desempenho, permitindo uma maior motivação e enfoque dos funcionários que trabalham nesta esfera e uma maior competitividade dos mesmos no mercado de trabalho, tendo em conta a especialização de determinadas funções, vide, em particular, NORONHA J. e BRITO L., “Desafios da gestão municipal. De uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade”, op. cit., p. 120.

recursos suficientes, a sua existência seria apenas uma ficção. Não é suficiente de ter largas competências, é necessário, também, dispor de meios financeiros próprios, ou seja, criar as condições da sustentabilidade financeira do exercício dessas competências. Nesta perspectiva, a descentralização como um todo, é eficiente se as autarquias locais dominarem, verdadeiramente, as suas finanças. Em sentido contrário, a descentralização é meramente aparente se as autarquias locais não beneficiarem de uma autonomia financeira real ainda que possuam, além disso, largas competências. Para além deste aspecto, deve-se acrescentar que a criação, o acesso e a gestão de recursos próprios cria inevitavelmente um sentido da responsabilidade nos representantes das populações que terão de gerir estes recursos e mesmo nos próprios cidadãos. Como o tem demonstrado muito bem FRANÇOIS LABIE, na realidade, a autonomia financeira das autarquias locais cobre uma dupla dimensão:

“- une dimension juridique tout d’abord, qui consiste en la reconnaissance d’un libre pouvoir de décision des autorités locales tant en matière de recettes que de dépenses, pouvoir qui ne doit pas être entravé par des contrôles trop stricts de la part de l’État. Autrement dit, sur le plan juridique, l’autonomie financière se définit en termes de capacité juridique des collectivités locales en matière financière;

- une dimension matérielle ensuite, qui consiste en la possibilité pour les collectivités locales d’assurer la couverture de leurs dépenses par des ressources propres sans être obligées de faire appel pour équilibrer leurs budgets aux subsides de l’État. Autrement dit, sur un plan matériel, l’autonomie financière se définit, non plus en termes de capacité juridique, mais en termes d’indépendance matérielle par rapport à l’État”⁵⁵.

É a análise destes dois aspectos - capacidade jurídica das autarquias locais em matéria financeira (1) e autonomia material das autarquias locais em relação ao Estado (2) - que convém proceder para ter uma visão realista da eficácia da autonomia financeira das autarquias locais em Moçambique.

1. A capacidade jurídica das autarquias locais em matéria financeira

A autonomia financeira pressupõe que as autarquias locais tenham um poder de decisão financeira de natureza a garantir-lhes uma autonomia de decisão em relação ao Estado. Isto implica um poder de decisão da autarquia local tanto em matéria de receitas (1.1.) assim como de despesas (1.2.).

1.1. O poder de decisão em matéria de receitas

A análise do direito positivo demonstra que o poder de decisão das autarquias locais em matéria de receitas está fortemente enquadrado. As autarquias locais não têm nenhum poder de criação de receitas excepto nos casos de taxas ou tarifas de prestação de serviços (1.1.1.); têm um poder limitado em matéria de fixação da matéria colectável (1.1.2.); têm igualmente um poder limitado em matéria de fixação do montante da receita (1.1.3.); mas contudo, têm um poder juridicamente autónomo no que diz respeito à arrecadação de receitas (1.1.4.)

1.1.1. O poder de criação de receitas

⁵⁵ LABIE, F. *Finances Locales*, Paris, Ed. Dalloz, 1995, n.º 7.

O direito positivo proíbe, as autarquias locais, de criar receitas que têm uma natureza fiscal. A Constituição reserva ao Parlamento o poder de criar o imposto (n.º 2 do Artigo 127) e nenhuma disposição constitucional prevê uma partilha de competência nesta matéria. Por outras palavras, o legislador detém a exclusiva competência de criar impostos autárquicos⁵⁶. Se as autarquias locais não tiverem nenhum poder no que diz respeito à criação de receitas fiscais, pelo contrário, dispõem de uma relativa liberdade de criação de receitas de natureza não fiscal, nomeadamente, as taxas e rendas que resultam de um serviço prestado. Por exemplo, a alínea e) do Artigo 73 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro prevê que as autarquias locais podem cobrar taxas “*por prestação de serviços ao público*”.

1.1.2. O poder de determinação da matéria colectável

Geralmente, o poder de criar uma receita e o de determinar a matéria colectável estão estreitamente ligados⁵⁷. Assim, quando uma autarquia local cria uma taxa que resulta da prestação de um serviço determina necessariamente a matéria colectável porque designa os beneficiários que são, em princípio, os utentes efectivos do serviço público local e fixa os serviços realizados por este último, em troca do montante a receber. No que diz respeito aos impostos, a situação pode ser diferente. Em princípio as autarquias locais não têm o poder de determinar a matéria colectável. Contudo, o legislador pode, em alguns casos, reconhecer às autarquias locais um poder de decisão sobre a determinação da matéria colectável. Este último pode ser sobre a determinação do âmbito de aplicação do imposto e consiste na possibilidade de atribuir isenções de alguns impostos autárquicos. A esse respeito, às decisões de isenções mais significativas são as que podem intervir em matéria de imposto pessoal autárquico que permitem a autarquia local de exonerar o pagamento deste imposto, alguns contribuintes autárquicos (n.º 2 do Artigo 53 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro).

1.1.3. O poder de fixação do montante da receita

Se as autarquias locais possuem uma relativa autonomia no que diz respeito à criação de taxas e tarifas que constituem o produto de serviços prestados, em contrapartida, no que diz respeito à fixação dos montantes a cobrar, não existe uma liberdade total na sua determinação. Com efeito, por um lado, as autarquias devem determinar o montante das taxas e tarifas a cobrar actuando com “... *equidade, sendo interdita a fixação de valores que, pela sua dimensão, ultrapassem uma relação equilibrada entre a contrapartida dos serviços prestados e o montante recebido*” (n.º 2 do Artigo 7 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro), e, por outro lado, no que diz respeito a alguns serviços públicos autárquicos, nomeadamente os que são identificados especificamente pela lei, sob administração directa da autarquia local (abastecimento de água, electricidade, tratamento do lixo, saneamento, transportes urbanos, matadouros municipais, mercados, jardins espaços verdes), “*Cabe à assembleia autárquica a fixação das taxas (...), na base da recuperação de custos*” (n.º 2 do Artigo 74 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro).

⁵⁶ Assim a Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro cria os seguintes impostos autárquicos: imposto Pessoal Autárquico; imposto Predial Autárquico; imposto Autárquico de Veículos; imposto Autárquico de Sisa; contribuição de Melhorias (n.º 1 do Artigo 51).

⁵⁷ LABIE, F. *Finances Locales*, op. cit., n.º 21.

1.1.4. O poder de cobrar receitas

De acordo com o Artigo 76 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro: “A liquidação e a cobrança dos impostos e demais tributos são realizados pelos serviços competentes da autarquia”. Por outras palavras, na ordem jurídica moçambicana, as autarquias locais têm, juridicamente, o controlo da cobrança das suas receitas. Na prática várias dificuldades viram o dia. Em primeiro lugar, a maior parte das populações não pagava imposto, por conseguinte, foi necessário educar as populações ao pagamento do imposto. Em segundo lugar, quando as populações pagavam impostos, iam cumprir do seu dever fiscal junto das administrações desconcentradas do Estado e não junto aos serviços autárquicos competentes. Por conseguinte foi necessário, aí também, organizar campanhas de educação cívica para explicar às populações que deviam pagar os seus tributos autárquicos junto dos serviços competentes da autarquia local. Finalmente, um importante trabalho de formação foi necessário para formar os funcionários autárquicos responsáveis por todas as operações técnicas necessárias para a liquidação e a cobrança dos impostos e taxas autárquicas⁵⁸.

1.2. O poder de decisão em matéria de despesas

Para que uma autarquia local seja dotada de autonomia financeira, é necessário que disponha do poder de decidir livremente das despesas que serão ou não inscritas no seu orçamento⁵⁹. A existência deste poder supõe que, por ocasião da aprovação do orçamento, o Estado não pode impor, às autarquias locais, uma obrigação ou uma proibição de gastar. Em matéria de escolhas das suas despesas, as autarquias locais não têm uma autonomia ilimitada. Em primeiro lugar, existem despesas proibidas às autarquias locais (despesas contrárias à regulamentação vigente e despesas que resultam da realização concreta de atribuições que não pertencem às autarquias locais ou tendentes a realizar interesses que não apresentam um carácter suficientemente próprio às populações⁶⁰) e, em segundo lugar, existem “despesas obrigatórias” para a autarquia local (pagamento das dívidas, reembolso dos empréstimos, pagamento dos trabalhos executados, pagamento dos fornecimentos entregues, pagamento dos salários dos empregados da autarquia local). Isto implica que as autarquias locais dispõem apenas do poder de livremente decidir das suas despesas de uma maneira residual⁶¹.

2. A autonomia material das autarquias locais em relação ao Estado

A autonomia material das autarquias locais implica para estes últimos terem a possibilidade de dispor de recursos próprios em quantidade suficiente para fazer face às despesas que têm, sem estar dependentes demasiado das transferências financeiras do Estado⁶². A questão resume-se em saber se as autarquias locais dispõem de um nível suficiente de recursos para lhes permitir exercer plenamente as suas atribuições sem estar a depender de um financiamento

⁵⁸ Sobre a sustentabilidade financeira dos municípios, vide, NORONHA J. e BRITO L., “Desafios da gestão municipal. De uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade”, em, *Desafios para Moçambique 2010* (organização Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco), Maputo, Ed. IESE, 2010, pp. 115-117.

⁵⁹ LABIE, F. op. cit., n.º 37.

⁶⁰ Por exemplo, as despesas de manutenção das vias privadas de que o uso está reservado aos proprietários.

⁶¹ CISTAC G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 180.

⁶² LABIE, F. op. cit., n.º 64.

externo, principalmente, estatal. É difícil dar uma resposta válida para todas as autarquias locais à esta pergunta⁶³. Em primeiro lugar, e de maneira geral, as autarquias locais não exploraram com eficácia o potencial fiscal que lhes oferecia a lei e funcionaram, exclusivamente, quase com dotações financeiras do Estado. Isto não quer, por conseguinte, dizer que as autarquias locais não tinham suficientemente recursos mas que utilizaram pouco o potencial tributário autárquico determinado por lei recorrendo à facilidade de acesso à recursos transferidos anualmente pelo Estado através do Fundo de Compensação Autárquica⁶⁴. Este fundo que tem por principal objecto “... *completar os recursos orçamentais das autarquias*” (Artigo 43 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro), tornou-se, com efeito, a principal fonte de financiamento do seu orçamento. Em segundo lugar, e é talvez aí que a autonomia financeira encontra o seu principal limite, os mecanismos de financiamento do processo de transferência de funções estabelecidos pelo Artigo 16 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, não oferecem uma real garantia da autonomia financeira às autarquias locais. Com efeito, é o orçamento do Estado que financia anualmente o exercício das competências transferidas. Assim as autarquias locais dependem exclusivamente dos recursos estatais para exercer as competências transferidas o que é contrário, no seu princípio, à autonomia financeira. Alguns autores insistiram sobre o facto de: “*O grande desafio para os municípios, nos próximos anos, será, por um lado, aumentar a arrecadação tirando partido de todo o potencial de receitas e, por outro, mobilizar outros recursos para fazer face aos avultados investimentos, em particular em infra-estruturas que possibilitarão o desenvolvimento urbano e protecção ambiental, já que muitos destes investimentos estão acima da capacidade real ou potencial dos municípios e mesmo do próprio Governo*”⁶⁵.

c) A autonomia patrimonial

De acordo com o n.º 1 do Artigo 276 da Constituição, “*As autarquias locais têm (...) património próprio*”. Do mesmo modo o n.º 4 do Artigo 7 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro precisa que “*A autonomia patrimonial consiste em ter um património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais*”⁶⁶. A lei estabelece os termos segundo os quais o património anteriormente propriedade do Estado é transferido às autarquias locais. Assim de acordo com o Artigo 88 da Lei n.º 11/97, do 31 de Maio: “*São transferidos para as autarquias locais, em regime de propriedade plena (...) os edifícios do património do Estado onde funcionam actualmente os serviços que devem integrar a administração autárquica, bem como as casas de função que, sendo igualmente propriedade do Estado, na mesma data lhes estejam afectas*”. Para além, destes mecanismos que funcionaram, com mais ou menos sucesso ao início do processo de descentralização, o legislador moçambicano previu, igualmente, que o Estado transferirá, gradualmente, às autarquias locais os recursos materiais disponíveis que se mostram necessários à continuação das suas atribuições (n.º 4 do Artigo 19 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro). No mesmo sentido, o Artigo 25 da mesma lei determina que: “*A transferência de competências de órgãos do Estado para órgãos autárquicos é sempre acompanhada pela*

⁶³ Vide, um exemplo de flagrante dependência financeira na situação do Município de Nacala porto, ROSÁRIO (DE) D., “Descentralização em contexto de partido “dominante”. O caso do Município de Nacala porto”, op. cit., p. 73.

⁶⁴ MAGANE I., “Reforma dos tributos autárquicos”, em, *10 anos de descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente* (GILLES CISTAC e EDUARDO CHIZIANE - Coordenação), op. cit., p. 125.

⁶⁵ NORONHA J. e BRITO L., “Desafios da gestão municipal. De uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade”, op. cit., p. 109.

⁶⁶ Vide, também, n.º 3 do Artigo 3 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro. TEIXEIRA ALVES, A., *Contabilidade e Património, Curso de Introdução da Autarquia aos Eleitos Municipais*, Maputo, MAE, Outubro 1998, p. 1.

correspondente transferência dos recursos financeiros e, se necessário, recursos humanos e patrimoniais”. Assim o processo de transferência do património do Estado às autarquias locais é gradual e realista; como referiu VASCO BRANCO GUIMARÃES: “...parece resultar que será desnecessário ou prematuro transferir propriedade que não possa ter utilização imediata ou de rendimento para o Município”⁶⁷.

C. O controlo do Estado sobre as autarquias locais: a tutela administrativa

A autonomia de que beneficiam as autarquias locais significa, igualmente, que não há relação de subordinação hierárquica das autarquias locais ao Estado⁶⁸. Contudo, a não subordinação hierárquica não significa que as autarquias locais tornaram-se independentes do poder central. Por outras palavras, a criação das autarquias locais não liberta o Estado da sua responsabilidade global sobre o país e o funcionamento das diversas instituições constitucionalmente existentes⁶⁹. Moçambique é um Estado unitário (Artigo 8 da Constituição) e as autarquias locais desenvolvem as suas actividades neste quadro de referência (n.º 3 do Artigo 1 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro). Por conseguinte as autarquias locais constituem estruturas administrativas infra-estatais. Nestas condições, a existência de um controlo do Estado sobre as autarquias locais é um elemento constituinte do próprio processo de descentralização. Contudo, é necessário que este controlo seja organizado de maneira a respeitar o princípio de autonomia consagrado pela própria Constituição. A Lei organiza o controlo da actividade dos órgãos das autarquias locais pelos agentes do Estado através da criação de um conjunto de meios e procedimentos designado pelo vocábulo de “tutela administrativa” (Artigo 277 da Constituição). A tutela administrativa como foi concebida pelo legislador moçambicano é um poder condicionado no sentido de que o controlo é exercido apenas nos casos e nas formas que a lei, previamente, tem previsto (Artigo 2 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro). Por outras palavras, a tutela administrativa pode limitar a autonomia das autarquias locais apenas nos termos legalmente previstos pelo legislador (Artigo 3 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio). O estudo do controlo do Estado sobre as autarquias locais necessita, em primeiro lugar, de apresentar a sua organização (a), antes de analisar, em segundo lugar, as modalidades segundo as quais é implementado (b).

a) A organização da tutela administrativa

A tutela administrativa é exercida por órgãos do Estado (1) que dispõem de meios específicos de intervenção e de controlo (2).

1. Os órgãos da tutela administrativa

Deve-se distinguir entre o nível central (1.1.) e o nível local (1.2.).

1.1. Os órgãos de tutela ao nível central

⁶⁷ “As Finanças locais - dilemas fundamentais”, em, *Seminário do Lançamento do projecto PROL*, Maputo 15 - 16/02/1995, p. 8.

⁶⁸ Os agentes do Estado não podem dar instruções, injunções ou no geral, ordens aos agentes das autarquias locais.

⁶⁹ GERENTE, J., “Administração territorial no contexto da municipalização”, *Bol. MAE*, 4-1997, p. 18.

O exercício da tutela administrativa pertence ao Governo (n.º 1 do Artigo 8 da Lei n.º 11/97, de 31 de Maio; Artigo 80 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro). Ela é exercida pelo Ministro da Administração Estatal e pelo Ministro das Finanças nos âmbitos das suas competências respectivas. O Ministério da Administração Estatal é o órgão central da tutela administrativa. Coordena, de uma forma geral, o processo de descentralização (alínea a) do Artigo 2 do Diploma Ministerial n.º 144/2009, de 24 de Junho) e fornece “o apoio técnico para o exercício da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais” (alínea c) do Artigo 2 do Diploma Ministerial n.º 144/2009, de 24 de Junho). O ministro beneficia do apoio de serviços especializados directamente ligados aos domínios da organização territorial e o processo de descentralização como um todo (mais particularmente, a Direcção Nacional do Desenvolvimento das Autarquias Locais e a Inspeção da Administração Local⁷⁰). O controlo dos actos relativos à gestão financeira das autarquias locais cabe ao Ministro das Finanças. No exercício desta competência, o Ministro das Finanças beneficia do apoio da Inspeção Geral de Finanças.

1.2. Os órgãos de tutela ao nível local

De acordo com o n.º 2 do Artigo 8 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro, “Os Governadores Provinciais e os governos provinciais exercem a tutela administrativa das autarquias locais de acordo nos termos determinados pelo Conselho de Ministros...”⁷¹. É o Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro que define as modalidades do exercício da tutela administrativa exercida pelos Governadores e pelos Governos Provinciais. Nesta perspectiva, as autoridades nacionais e locais podem verificar a legalidade dos actos administrativos e os contratos celebrados pelos órgãos das autarquias locais. A fiscalização é feita através da realização de inspecções determinadas pelo Governador nos municípios de Cidade de nível D e nas Autarquias de Vilas e Povoações⁷². Além disso, as entidades de tutela podem participar nas sessões dos órgãos autárquicos com direito a palavra mas sem direito a voto (Artigo 8A da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio).

2. Os meios dos órgãos da tutela administrativa

O exercício da tutela administrativa necessita de meios destinados a garantir a eficácia do controlo da legalidade da acção municipal. Estes meios são definidos expressamente por lei. Em especial, o Artigo 4 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio estabelece que: “O exercício da tutela administrativa do Estado compreende a verificação da legalidade dos actos administrativos das autarquias locais através de inspecções, inquéritos, sindicâncias e ratificações”. A esta lista pode-se acrescentar as auditorias (n.º 1 do Artigo 2 do Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro).

Mais particularmente, no que diz respeito ao procedimento “de ratificação”, a eficácia jurídica de alguns actos administrativos depende “da ratificação” preliminar das autoridades administrativas competentes (Ministros da Administração Estatal e das Finanças). Trata-se do plano de desenvolvimento da autarquia local, do orçamento, do plano de ordenamento do território, do quadro do pessoal, da contratação de empréstimos e de amortização plurianual e as

⁷⁰ Diploma Ministerial n.º 23/2008, de 31 de Março.

⁷¹ N.º 2 do Artigo 141 da Constituição.

⁷² Nos Municípios de níveis A, B e C as inspecções e auditorias são determinadas pelos Ministros que superintendem na Administração Local e nas Finanças, no âmbito das respectivas competências (n.º 2 do Artigo 2 do Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro).

introduções ou modificações de taxas, subsídios e remunerações (Artigo 6 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio).

b) As modalidades da tutela administrativa

Pode-se abordar as modalidades da tutela administrativa através do estudo do seu exercício sobre os órgãos das autarquias locais (1), sobre os actos e contratos que lhe são submetidos (2) e sobre as decisões de natureza financeira tomadas pelas autarquias locais (3).

1. A tutela sobre os órgãos e os membros dos órgãos das autarquias locais

A tutela administrativa sobre os órgãos e os membros dos órgãos das autarquias locais tem um enfoque, ao mesmo tempo, sobre a manutenção em função dos órgãos deliberativo e executivo das autarquias locais e sobre o trabalho realizado no exercício das suas funções pelos membros destes órgãos. Alguns autores qualificaram este controlo da “tutela sancionatória”⁷³. Manifesta-se principalmente, por duas sanções: a perda de mandato e a dissolução dos órgãos da autarquia local. Os fundamentos da dissolução dos órgãos da autarquia têm uma base constitucional e foram estabelecidos por lei. De acordo com o n.º 4 do Artigo 277 da Constituição: “*A dissolução dos órgãos autárquicos, ainda que resultante de eleições directas, só pode ter lugar em consequência de acções ou omissões legais graves, previstas na lei e nos termos por ela estabelecidos*”. Em especial, o legislador entendeu por “actos ou omissões legais graves”, nomeadamente, a prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão da autarquia, a manifesta negligência no exercício das suas competências; a manifesta negligência no exercício dos seus deveres funcionais; a não aprovação em tempo útil dos instrumentos essenciais para o funcionamento da autarquia local, o impedimento da realização de inspecção ou de inquérito, a recusa de dar informações aos agentes da inspecção⁷⁴. Os casos de dissolução de órgãos das autarquias locais ou perda de mandato dos seus membros foram objecto de duras críticas⁷⁵, em especial, como medidas particularmente graves, poderia se ter consagrado sanções menos radicais. Se se puder compreender que uma assembleia municipal pode ser dissolvida por um motivo de interesse geral que resulta, por exemplo, da impossibilidade para este último de exercer as suas competências, não se deve esquecer que as sanções adoptadas entrem em colisão com direitos políticos fundamentais como é o direito de ser eleito e o de exercer um cargo público. Por conseguinte, é necessário se não salutar ponderar qualquer tomada de sanção neste domínio. A dissolução ou perda de mandato é decidida por decreto do Conselho de Ministros⁷⁶.

2. A tutela sobre os actos administrativos e contratos celebrados pelos órgãos e serviços das autarquias locais

O legislador constituinte optou por um regime híbrido no que diz respeito à tutela sobre os actos administrativos e contratos celebrados pelos órgãos e serviços das autarquias locais. Por um lado, o n.º 2 do Artigo 277 da Constituição afirma que “*A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos*

⁷³ FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de direito administrativo* Vol. I, op. cit., n.º 169.

⁷⁴ Artigo 98 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro e Artigo 9 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio.

⁷⁵ CISTAC G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 396 e s.

⁷⁶ Artigos 11 e 12 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio.

autárquicos, nos termos da lei”, por outro lado, que “*O exercício do poder tutelar, pode ser ainda aplicado sobre o mérito dos actos administrativos, apenas nos casos e nos termos expressamente previstos na lei*” (n.º 3 do Artigo 277 da Constituição). Até agora o legislador não achou oportuno densificar esta faculdade. Por conseguinte, é apenas a tutela da legalidade que se exerce efectivamente sobre os actos administrativos e contratos celebrados pelos órgãos e serviços das autarquias locais. Para além da tutela da legalidade, deve-se mencionar o que a doutrina lusófona chamou de “tutela integrativa”, ou seja, a que consiste no poder de autorizar ou aprovar actos da entidade tutelada⁷⁷. Nesta perspectiva, o legislador moçambicano obriga os órgãos competentes das autarquias locais a submeter a uma aprovação prévia da autoridade de tutela alguns actos taxativamente designados com efeito de dar-lhes força executória (Artigo 6 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio).

3. A tutela sobre as decisões financeiras

Nos termos do Artigo 24 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, a gestão financeira das autarquias locais está sujeita a controlo. Este controlo compreende duas formas: interno (3.1.) e externo (3.2.).

3.1. O controlo interno

O controlo interno consiste num verdadeiro autocontrolo. Por outras palavras, o controlo organiza-se na e pela própria colectividade. Em primeiro lugar, é exercido pelo próprio autor do acto financeiro. Em segundo lugar, o órgão representativo da autarquia local dispõe de meios para garantir o controlo da gestão financeira e patrimonial da autarquia local. A assembleia autárquica pode, a qualquer momento, solicitar informações sobre a gestão financeira da autarquia local e deve apreciar as contas anuais da autarquia local (n.º 3 do Artigo 81 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro) antes do seu envio ao Tribunal Administrativo⁷⁸.

3.2. O controlo externo

O controlo externo é exercido pela Inspecção Geral das Finanças e pelo Tribunal Administrativo (controlo prévio da despesa e julgamento das contas). Na prática, tem-se verificado recomendações à gestão municipal, muitas das vezes, contraditórias, desses órgãos de controlo o que levou a recomendar “... *uma sincronização das actividades inspectivas*”⁷⁹.

II - A DINÂMICA GRADUAL “DO PODER LOCAL”

A dinâmica do processo de descentralização territorial é orientada pelo princípio do “gradualismo” que encontra a sua aplicação tanto ao nível do processo de criação das autarquias locais (A) como ao nível da transferência das competências do Estado para autarquias locais (B).

A. O “gradualismo” na criação das autarquias locais

⁷⁷ FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de direito administrativo* Vol. I, op. cit., n.º 229.

⁷⁸ A Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro prevê, também, um “controlo social” das contas pelos munícipes (Artigo 82).

⁷⁹ NORONHA J. e BRITO L., “Desafios da gestão municipal. De uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade”, op. cit., p. 114.

Se em alguns países, todo o território nacional encontra-se dividido em “territórios autárquicos”⁸⁰, isto não é, ainda, o caso de Moçambique. Com efeito, o processo de “municipalização” do país, inicialmente, tomou em conta apenas 33 autarquias locais (1997)⁸¹, e muito recentemente, acrescentaram-se 10 outras autarquias locais (2008)⁸² o que faz com que o país conte, hoje, com 43 autarquias locais⁸³. O preâmbulo da Lei n.º 10/97, de 31 de Maio esclarece as razões objectivas desta escolha (a) e a lei fixa os critérios (b).

a) As razões da escolha do gradualismo

As razões da escolha do gradualismo estão directamente ligadas à existência de condições mínimas para poder gozar efectivamente da autonomia administrativa, financeira e patrimonial. A reunião destas condições caracteriza o que foi baptizado de “princípio do gradualismo”⁸⁴. Assim, a escolha do princípio do gradualismo explica-se por razões directamente ligadas à existência ou a suficiência de condições económicas e sociais necessárias e indispensáveis para o bom funcionamento da administração autárquica e isto, de forma sustentável. Contudo, alguns autores criticaram o “princípio do gradualismo” defendendo que *“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 autárquicas”*⁸⁵.

b) Os critérios do gradualismo

Inicialmente (1997), foram escolhidas, como autarquias locais, a capital do país e as 10 capitais provinciais às quais associaram-se 22 autarquias de média importância. O critério de escolhas destas últimas autarquias integrava dois aspectos. O primeiro é geográfico (1 autarquia por província)⁸⁶; outro é o resultado da aplicação dos critérios estabelecidos pela lei. O Artigo 5

⁸⁰ É o caso, por exemplo, de Portugal, vide, FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de direito administrativo* Vol. I, op. cit., n.º 127 e da França, vide, AUBY, J. M. e AUBY, J. F., *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, 1990, p. 52 e s.

⁸¹ Vide, MAE, *Folhas informativas dos 33 municípios*, Maputo, Abril de 1998.

⁸² Lei n.º 3/2008: Cria autarquias e vila em algumas circunscrições territoriais, B.R., 2 de Maio de 2008, Suplemento, I Série – N.º 18.

⁸³ Para preencher o quadro constitucional faltam 99 que são sedes distritais e simultaneamente postos administrativos-sede e 266 que são simplesmente sedes de postos administrativos, vide, MONTEIRO J.O., “Estado, Descentralização e Cidadania”, em, *Desafios para Moçambique 2011* (organização Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco), Maputo, Ed. IESE, 2011, p. 27.

⁸⁴ Os “Laboratórios” do Processo Moçambicano de Autarcização, AWEPA, 2001, p. 11.

⁸⁵ CHIZIANE E., *O Retorno à Concentração e Centralização do Poder Administrativo em Moçambique*, Maputo, 2011, p. 54. Este autor foi até recomendar que *“Face a estas anomalias os municípios e a Sociedade Civil deveriam fazer “lobbies”, com vista à alteração da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, de forma a eliminar o princípio do gradualismo e a tornar aquele texto legal conforme à CRM-2004. A outra solução, embora radical, consiste em lançar-se mão à fiscalização da constitucionalidade do artigo 5, n.º 2, da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro”*, Id., ibid.

⁸⁶ Este primeiro critério aplicado de maneira imperfeita. O Governo da altura sofreu muitas pressões internas e externas e viu-se obrigado a aumentar o número de autarquias seleccionadas segundo este primeiro critério. SUMINE, M. B., “O desafio da municipalização”, *Notícias*, 15/04/1996.

da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro estabelece os critérios para a criação de autarquias locais. Nesta perspectiva, o Parlamento deve tomar em conta:

- Os factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
- Os interesses de ordem nacional ou local em causa;
- As razões de ordem histórica e cultural;
- A avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes estiverem cometidas.

Assim, a lógica do gradualismo fundamenta-se em factores objectivos. O factor geográfico tem a ver com a localização das vilas propostas, uma em cada província; o factor demográfico tem como indicador o número dos cidadãos eleitores apurados em 1994; o factor económico é caracterizado pela actual capacidade de realização de actividades económicas (produção e comercialização) dos sectores familiar e empresarial; os factores social e cultural são caracterizados pela actual capacidade financeira avaliada e representada pelo grau de dependência de cada vila em relação a subsídios do Estado ao respectivo orçamento. Além dos factores legais já referidos, há a considerar a capacidade actual das infra-estruturas para instalação dos serviços e habitação da Administração Pública em cada vila e o facto de a administração das vilas encontrar-se totalmente integrada na Administração do Distrito.

Assim, o Artigo 5 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, estabelece uma espécie de "auto-vinculação limitada". Com efeito, o Legislador impõe-se, previamente o respeito de determinadas regras que têm um conteúdo objectivo no âmbito da criação, extinção e modificação das autarquias locais. É, de alguma forma, uma garantia no que diz respeito à criação de uma autarquia local. Com efeito, a partir do momento em que os requisitos relativos à criação da autarquia local são reunidos será difícil ao órgão competente para criar uma nova autarquia local fundamentar uma recusa da sua criação. É, também, uma garantia no que diz respeito à extinção de uma autarquia local existente. Com efeito, o órgão competente para extinguir deverá, pelo menos, verificar que as condições enumeradas no Artigo 5 da referida lei, que existia na altura da criação da autarquia local, não se encontram reunidas num determinado momento que é susceptível de permanecer. Em certa medida, existe uma competência vinculada por parte da Assembleia da República na apreciação de alguns elementos de facto na sua decisão de criar, extinguir ou modificar as autarquias locais. Isto quer dizer que a partir do momento em que o Parlamento inicia um processo de criação, extinção ou modificação das autarquias locais, ele é obrigado – *deve* - conforme nos termos do n.º 2 do Artigo 5 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro - a tomar em conta os requisitos básicos estabelecidos por esta disposição. Mas esta competência vinculada é limitada pelo facto de que a tomada em conta desses factores não exclui outros factores.

Por outras palavras, trata-se de uma vinculação mínima. Na apreciação das iniciativas que visem a criação, extinção e modificação das autarquias locais, a Assembleia da República poderá, além desses elementos, considerar outros para a tomada da sua decisão. Todavia, a garantia legislativa é apenas "legislativa". Isto quer dizer que a Constituição não consagra esses factores como constitucionais. O legislador pode, em qualquer momento, voltar a modificar esses requisitos básicos. Mas o processo de municipalização gradual, pelo facto de ser "gradual", implica que ele seja extenso nas restantes vilas, logo que os factores de decisão previstos na lei estejam reunidos ou, por outras palavras, logo que as condições para a instalação da

administração autárquica viável e sustentável estejam maduras. Alguns autores questionaram este processo porque este vem de cima para baixo: “*Porque não dar maior relevo à vontade popular dentro dos marcos constitucionais?*”⁸⁷ e deixar a maior ou menor vontade dos cidadãos determinar o ritmo da descentralização?⁸⁸.

B. O “gradualismo” no processo de transferência das competências

Cabe ao Governo criar as condições para as transferências das competências exercidas por órgãos locais do Estado para as autarquias locais. Esta transferência deve operar-se de “forma gradual” e acompanhar-se, por um lado, da formação técnica dos agentes autárquicos e, por outro lado, da consolidação dos necessários requisitos financeiros dos órgãos autárquicos (Artigo 84 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro). É o Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto que regula as modalidades da transferência de competências (b) e institucionaliza, de facto, uma verdadeira transferência “à escolha” (a).

a) Uma transferência “à escolha”

O legislador, a partir de 1997, tinha estabelecido o princípio de que a transferência de competências dos órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais devia ser acompanhada pela transferência de recursos financeiros e, se necessário, humanos e patrimoniais (Artigo 25 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro). As dificuldades financeiras com as quais se debatia o Governo (mais de 50% do orçamento do Estado é alimentado pelos parceiros internacionais ao desenvolvimento), e, talvez, também, a ausência de uma real vontade política de promover o processo de transferência de competências (fenómeno bem conhecido do “conservatismo administrativo”), tinham feito com que o legislador, por um lado, não tivesse optado por uma transferência de “blocos de competências”, e que o Governo, por outro lado, não tivesse adoptado uma verdadeira política na matéria. É apenas em 2008 que o legislador moçambicano deu um certo impulso ao processo de transferência de competências, consagrando os princípios directores que deviam orientar este processo. Em primeiro lugar, o Governo é encarregue criar as condições para a implementação do processo de transferência (responsabilidade política). Em segundo lugar, o legislador afirma a forma gradual deste procedimento e estabelece uma relação substancial com as condições materiais (técnicas, humanas e financeiras) necessárias para o seu sucesso (Artigo 84 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro). O Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto vem, paradoxalmente, posicionar as autarquias locais no centro do processo de transferência de competências porque são, elas mesmas, que devem reivindicar esta transferência nos domínios enumerados pelo referido decreto. Vê-se, por conseguinte, desenhar uma transferência de competência “à escolha”, as autarquias locais mais “agressivas” e, mais convincentes, beneficiarão de transferências de competências enquanto as que são menos reactivas ou ambiciosas beneficiarão pouco ou não de novas competências.

b) As modalidades das transferências de competências

A iniciativa da transferência de competências pertence quer, aos órgãos locais do Estado, quer, às autarquias locais (Artigo 3 do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto). Na prática, são as

⁸⁷ MONTEIRO J.O., “Estado, Descentralização e Cidadania”, op. cit., p. 27.

⁸⁸ Id., ibid. O referido autor defende um “*direito constitucional à autarcização*”, Id., ibid.

autarquias locais que foram o motor principal desta iniciativa. A perda ou diminuição de poderes nunca é bem vista pelos órgãos locais do Estado. A autarquia local que solicita a transferência deve indicar as suas capacidades técnicas para assumir as competências reivindicadas. Em especial, a autarquia local deve elaborar uma proposta na qual indica as suas capacidades e as suas necessidades em termos de recursos humanos, materiais, financeiros e patrimoniais e as modalidades segundo as quais serão utilizadas. A transferência de competências é formalizada por um acordo celebrado entre o Governo Provincial e a autarquia local. Se se puder justificar a opção do “gradualismo” dizendo, por exemplo, que é inútil transferir competências que as autarquias locais não estariam em condições de implementar, em contrapartida, dois travões ferem este processo. O primeiro é devido a inércia conjugada do Estado e das autarquias locais que teve como efeito impedir a transferência da totalidade dos domínios previstos na regulamentação vigente. Este prazo foi prorrogado de dois anos pelo Decreto n.º 58/2009, de 8 de Outubro⁸⁹. O segundo é devido a natureza do financiamento da transferência de competências que não garantia a autonomia financeira das autarquias locais. É através de dotações orçamentais anuais que será financiado o exercício das competências transferidas. Vê-se efectivamente os riscos que podem advir de tal escolha.

III - OS DESAFIOS DO “PODER LOCAL”

O processo de descentralização moçambicano deverá fazer face a dois desafios opostos. Por um lado, as autarquias locais deverão fazer face a um processo rasteiro de “recentralização” empreendido pelo Estado desde o começo dos anos 2000 (A), e lutar pelo reforço da sua própria autonomia (B).

A. A tendência a “recentralização”

A recentralização não é um fenómeno próprio de Moçambique, em vários países, pode-se observar esta tendência^{90 91}. Em Moçambique, pode-se aperceber os efeitos aos níveis financeiros (a), administrativo (b) e do controlo (c).

a) A recentralização financeira

Já se viu que o financiamento das transferências de competências é realizado por dotações orçamentais e não pela criação de receitas fiscais próprias às autarquias locais. Este mecanismo institui uma verdadeira dependência material das autarquias locais em relação ao Estado para o exercício das competências transferidas⁹². O Estado conserva, por conseguinte, o controlo sobre a

⁸⁹ Decreto n.º 58/2009: Prorroga o período de vigência do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais, B.R., 8 de Outubro de 2009, Suplemento, I Série - Nº 40.

⁹⁰ Vide por exemplo na França, CARLES J., “La recentralisation est en marche”, *Droit Ecrit* n.º 3 – 2001.

⁹¹ A lógica da recentralização apareceu, também, no processo de desconcentração e, mais particularmente, no que concerne o processo de constituição dos conselhos locais, vide, CADETE FORQUILHA S., “Governação distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique”, em, *Desafios para Moçambique 2010* (organização Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco), Maputo, Ed. IESE, 2010, p. p. 32 e s.; CHIZIANE E., *O Retorno à Concentração e Centralização do Poder Administrativo em Moçambique*, op. cit., pp. 38-45.

⁹² A doutrina administrativista insistiu sobre o facto de a “... compensação financeira, que deve realizar-se em simultâneo com a transferência de competências, está assegurada, ao mesmo tempo, pelas transferências definitivas

actividade das autarquias locais por meio do seu financiamento orçamental. Além disso, a reforma legislativa de 2008 sobre as finanças autárquicas suprimiu todas as flexibilidades na determinação das obrigações fiscais que existiam na legislação anterior (por exemplo, a supressão da técnica da “tabela” para a determinação das taxas de alguns impostos).

b) A recentralização administrativa

A recentralização administrativa tomou várias formas das mais mesquinhas (por exemplo, a supressão da competência atribuída às autarquias locais de determinar ou alterar o nome de novas ruas, praças e avenidas⁹³) as mais preocupantes. Para se concentrar nestes últimos, o Estado por decreto em Conselho de Ministros (Decreto n.º 51/2004, de 1 de Dezembro) impôs os modos de organização dos serviços técnicos e administrativos das autarquias locais. Por outras palavras, a autonomia administrativa das autarquias viu-se amputada da sua liberdade de auto-organizar. A principal justificação aparece, dissimuladamente, no n.º 4 do Artigo 2 do decreto supracitado que dispõe que: “*A organização dos serviços técnicos e administrativos municipais reflecte a interligação funcional entre os órgãos da administração da autarquia e a administração central e local do Estado*”. Por outras palavras, para facilitar a vida dos órgãos centrais e desconcentrados do Estado, as autarquias locais têm a obrigação de organizar-se de acordo com um modelo predeterminado integrando, no seu organigrama, estruturas administrativas de que não terão, talvez, nenhuma utilidade⁹⁴. Além disso, o Artigo 8A, introduzido pela Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro⁹⁵, consagra a participação das entidades de tutela nas sessões dos órgãos autárquicos, com direito a palavra mas sem direito a voto. Sem dúvida, esta medida pode afectar o desenrolamento das sessões dos órgãos autárquicos nos casos de tentativa de imposição dos pontos de vista das entidades de tutela e de auto-censura dos próprios membros desses órgãos no que concerne a sua liberdade de opinião num sistema com “partido dominante”.

c) A recentralização do controlo: a introdução da “tutela revogatória”

A tutela revogatória pressupõe a faculdade para a entidade tutelar revogar os actos administrativos praticados pelos órgãos das autarquias locais⁹⁶. Esta forma de tutela não existia na legislação aprovada na origem do processo de descentralização. Foi introduzida pela Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro que prevê um recurso junto dos órgãos de tutela “... *das decisões dos órgãos autárquicos*” (n.º 3 do Artigo 4 nova redacção). Questiona-se sobre a constitucionalidade de tal disposição legislativa face a autonomia das autarquias locais consagrada pela Lei Fundamental.

B. O reforço da autonomia local

de impostos do Estado...”, GOUSSEAU J.L., “As transferências de competências em direito francês”, em, *Aspectos jurídicos e Financeiros do Processo de Descentralização em Moçambique* (GILLES CISTAC - Coordenação), Maputo, Ed. Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, 1996, p. 25.

⁹³ Alínea s) do n.º 3 do Artigo 45 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro alterada pela Lei n.º 15/2007, de 27 de Junho.

⁹⁴ CHIZIANE E., *O Retorno à Concentração e Centralização do Poder Administrativo em Moçambique*, op. cit., p. 61.

⁹⁵ Vide, Artigo 36A introduzido pela Lei n.º 15/2007, de 27 de Junho.

⁹⁶ FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de direito administrativo* Vol. I, op. cit., n.º 229.

Qualquer acção que conduziria ao reforço da autonomia local (a) deverá ter em conta o papel regulador do partido no poder (b).

a) O reforço da autonomia local pela democracia

O processo de descentralização é um verdadeiro projecto de sociedade democrática e, é apenas um contexto democrático que pode favorecer um processo de descentralização; como refere SALVADOR CADETE FORQUILHA: “... as reformas de descentralização exigem a existência dum quadro democrático efectivo capaz de promover práticas e valores democráticos, tais como pluralismo político, garantia de liberdades individuais e colectivas, inclusão e participação políticas, etc.”⁹⁷. Isto implicará, sem nenhuma dúvida, um esforço em termos de criação de mecanismos que têm como objectivo a participação sempre mais activa dos munícipes nos processos de decisões das autarquias locais⁹⁸. Esta participação mais activa dos cidadãos pode contribuir para o reforço da responsabilidade política do Governo nas suas relações com a sociedade e uma melhor tomada em conta, pelo Estado, das instituições onde se exerce. O modelo brasileiro de “*orçamento participativo*”⁹⁹, talvez, é uma das técnicas mais adequadas para insuflar mais democracia na tomada de decisão autárquica mas não é a única. Os órgãos das autarquias locais deverão aproximar-se das comunidades e autoridades tradicionais e organizar modos de consulta e de participação para integrá-los nos processos de tomada de decisão; como refere NOBRE DE JESUS VARELA CANHANGA: “*Isso implica a prevalência de diálogo e de negociação na definição das prioridades locais e o envolvimento dos cidadãos no acompanhamento sistemático de todas as fases do processo de formulação da agenda política local*”¹⁰⁰. A colaboração das populações facilita e condiciona, em alguns casos, o sucesso da implementação das políticas municipais¹⁰¹. Assim uma gestão local mais participativa¹⁰² pode reforçar a autonomia das autarquias locais. Deve-se, também, olhar para o movimento associativo. As associações de autarquias locais têm, geralmente, um peso muito forte nas negociações com as administrações do Estado do que uma autarquia isolada¹⁰³. A internacionalização das acções das autarquias locais através da celebração de acordos de cooperação descentralizada pode, também, constituir um importante reforço da autonomia local

⁹⁷ CADETE FORQUILHA S., ““Remendo novo em pano velho”: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique”, op. cit., p. 77.

⁹⁸ Os “processos participativos” existentes foram muito criticados porque “... os grupos sociais locais não têm grande influência na definição final das suas preferências e prioridades”, DE JESUS VARELA CANHANGA N., “Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais”, op. cit., p. 111.

⁹⁹ Vide, em particular, GENRO, T. e SOUSA (DE) U., *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer, 1998.

¹⁰⁰ DE JESUS VARELA CANHANGA N., “Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais”, op. cit., p. 98.

¹⁰¹ Alguns autores demonstrarem a existência de uma correlação entre a qualidade dos serviços municipais e os níveis de envolvimento das comunidades nos processos de responsabilização e prestação de contas, vide, por exemplo, DE JESUS VARELA CANHANGA N., *ibid.*, p. 91.

¹⁰² O conceito de “planificação participativa” foi apresentado como podendo constituir um instrumento de gestão integrando a dimensão de “responsabilização” na medida em que está relacionado com as questões de exigências na prestação de contas e no controlo da conduta e do desempenho da acção governativa, DE JESUS VARELA CANHANGA N., *ibid.*, p. 98. Sobre a metodologia da planificação participativa, vide, DE JESUS VARELA CANHANGA N., *ibid.*, p. 104 e s.; CISTAC G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 254 e s.

¹⁰³ NORONHA J. e BRITO L., “Desafios da gestão municipal. De uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade”, op. cit., p. 124.

criando sinergias transfronteiriças. Em todo caso, a consolidação do processo de descentralização depende de uma consciente adopção dos mecanismos de planificação participativa e da existência de procedimentos para a monitoria sistemática da acção governativa¹⁰⁴.

b) O papel regulador do partido maioritário

Lato sensu, a construção do processo político municipal, isto é, “... a estruturação do campo político no espaço municipal e o jogo dos actores políticos a nível local”¹⁰⁵ não deve ser negligenciado; no caso contrário, pode-se correr o risco de não captar não só a dinâmica da mudança e desenvolvimento das instituições, como também o papel dos actores, suas representações e importância no curso das próprias reformas de descentralização¹⁰⁶. Nesta perspectiva, deve-se estar consciente de que a lógica que leva as autarquias locais a afirmar e proteger a sua autonomia pode ser perturbada pela presença do partido maioritário – “partido dominante”¹⁰⁷ - no poder. Os responsáveis autárquicos terão muitas dificuldades em criticar a acção governamental se forem membros do mesmo partido e as legítimas reivindicações das autarquias locais permanecerem letras mortas¹⁰⁸. Paradoxalmente, uma oposição construtiva pode constituir um elemento essencial para o reforço das liberdades autárquicas.

CONCLUSÃO

O modelo ideal de descentralização territorial que foi imaginada no fim dos anos 90 em Moçambique foi introduzido numa realidade “agressiva”: insuficiências de meios materiais e financeiros, exiguidade dos recursos humanos, nomeadamente, do pessoal bem formado nas novas técnicas da descentralização, infra-estruturas, a maior parte do tempo, degradadas e/ou em mau estado de funcionamento e dos eleitores na expectativa de uma mudança radical na gestão dos recursos locais¹⁰⁹.

Contudo, as autarquias locais souberam fazer face a essas dificuldades com mais ou menos sucesso¹¹⁰ e a imensa maioria dos cidadãos moçambicanos reconhece a sua utilidade¹¹¹. A

¹⁰⁴ DE JESUS VARELA CANHANGA N., op. cit., p. 103.

¹⁰⁵ CADETE FORQUILHA S., ““Remendo novo em pano velho”: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique”, op. cit., p. 72.

¹⁰⁶ Id., ibid.

¹⁰⁷ CADETE FORQUILHA S., ““Transformações sem mudanças?” Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique”, em, *Desafios para Moçambique 2011* (organização Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco), Maputo, Ed. IESE, 2011, p. 38.

¹⁰⁸ Além disso, a reprodução, ao nível municipal, do modelo de gestão pública ligado ao regime de partido único conduz à reprodução de práticas autoritárias como “... a partidarização da administração pública municipal, fraca inclusão política no processo de governação local, forte hierarquização e excesso de burocracia no funcionamento das instituições públicas municipais”, CADETE FORQUILHA S., ““Remendo novo em pano velho”: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique”, op. cit., p. 84.

¹⁰⁹ Dos factores explicativos do fraco impacto das reformas de descentralização constam, primacialmente, os aspectos ligados a fraca capacidade técnica dos órgãos municipais e a insuficiência de infra-estruturas, vide, CADETE FORQUILHA S., idem, p. 72.

¹¹⁰ Algumas práticas características do neo-patrimonialismo foram evidenciadas por um trabalho relativamente recente: trabalhadores sem contratos e sem requisitos para o provimento das vagas; funcionários que exercem funções de chefia sem nomeação legalizada; falta de abertura de concursos de ingresso na função pública a nível municipal; não observância de regras de selecção e recrutamento; existência de trabalhadores contratados sem requisitos para serem admitidos como funcionários do município; deficiente procedimento no processo de abate de

descentralização é, por natureza, um processo e, como qualquer processo social, o elemento temporal desenvolve um papel importante na estruturação progressiva da sua dinâmica. O processo de descentralização é ainda jovem em Moçambique e terá ainda necessidade do apoio do Estado. O Estado deve medir os efeitos da descentralização - processo que ele próprio empreendeu - e estar consciente do grande potencial criativo que este processo pode gerar.

bens do município; bens do município adquiridos sem processos e falta de realização de concursos públicos para fornecimento de bens e serviços, vide, FORQUILHA S., *ibid.*, pp. 81-82.

¹¹¹ Todavia, alguns autores foram muitos críticos sobre o balanço deste processo, por exemplo, SALVADOR CADETE FORQUILHA escreveu: *“No entanto, os poucos trabalhos referentes à governação local em algumas áreas de Moçambique (...), com raras excepções, parecem sugerir que o processo de implementação das reformas de descentralização, nomeadamente política, ainda não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais, caracterizados por uma governação participativa, capaz de promover a nível local a cidadania, a prestação de contas, a transparência, a abertura, a capacidade de resposta por parte dos governos locais às necessidades dos munícipes e o melhoramento das condições de vida dos cidadãos”*, *Id.*, *ibid.* Para o referido autor o que concorreu para o fraco impacto das reformas era: a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo e governação local e o fenómeno da reprodução, pelas elites no poder a nível local, de prática autoritárias do passado, *Idem*, p. 73. Além disso, um pluralismo débil e um sistema de poder dominante não favorecem as reformas de descentralização porque *“... não só dificilmente podem alargar a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local como também não permitem reduzir a distância entre o Estado e os cidadãos”*, *Id.*, *ibid.* Vide, em particular o trabalho de DOMINGOS DO ROSÁRIO sobre o Município de Nacala porto, “Descentralização em contexto de partido “dominante”. O caso do Município de Nacala porto”, *op. cit.*