

# Descentralização



23 de Maio de 2024 | Edição nº 3 | Distribuição Gratuita | [www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org)

## Governança Descentralizada Provincial: 4 anos após implementação, Serviços e Direcções Provinciais permanecem com competências concorrentes

\*Por: Ivan Maússe

### I. Introdução

Decorridos 4 (quatro) anos após a implementação do “*novo modelo*” de descentralização<sup>1</sup>, o actual Governo não conseguiu suprir o problema da duplicação e conflito de competências entre os Serviços de Representação do Estado na Província, representados pelo secretário de Estado na Província, e as Direcções Provinciais, que são representadas pelo governador de Província, mesmo depois de duas sucessivas revisões feitas à legislação, concebida em Fevereiro de 2020, nos meses de Abril e Agosto.<sup>2</sup>

Os Serviços de Representação do Estado na Província (SREP) foram concebidos para o exercício de funções exclusivas e de soberania em representação do poder central<sup>3</sup>, a nível da província. No entanto, tanto a composição como as respectivas competências são concorrentes com a composição e competências das Direcções Provinciais (DP), se confrontados os decretos aprovados pelo Governo, que regulamentam as leis que definem a organização, competências, atribuições bem como o funcionamento dos SREP e das DP<sup>4</sup>.

Este texto resulta de uma pesquisa bibliográfica, consulta documental e de entrevistas a directores de Gabinete do Secretário do Estado e do governador de Província, incluindo de depoimentos colhidos dos participantes das mesas-redondas de auscultação sobre a viabilidade das eleições distritais, organizadas pelo CIP durante o ano de 2023, nas províncias de Nampula, Sofala, Zambézia e Cidade de Maputo, e demonstra:

(i) os focos de concorrência de competências entre os Órgãos de Governança Descentralizada Provincial (OGDP) e os Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP); e (ii) os constrangimentos institucionais da coexistência dos dois órgãos na província. O texto defende a necessidade de o Governo, antes do fim do presente mandato, proceder à revisão dos instrumentos por si aprovados, por forma a que sejam clarificadas as competências, atribuições e modos de articulação dos referidos órgãos.

1 O novo modelo de descentralização é resultado da revisão constitucional de 2018, aprovada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, que criou os governos descentralizados provinciais eleitos no país.

2 Ora, o Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, que Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP), revogou sucessivamente os Decretos n.ºs 5/2020, de 10 de Fevereiro e 16/2020, de 30 de Abril; Já o Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto, que Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos Órgãos de Governança Descentralizada Provincial (OGDP), revogou sucessivamente os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril.

3 Vide artigo 141 e n.º 2 do artigo 268, todos da Constituição da República (CRM), e n.º 1, do artigo 33, da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província – OREP).

4 Designadamente, o Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP); e o Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGDP).

## 2. Os decretos que regulam legislação sobre descentralização, aprovados pelo Governo, apresentam concorrência de competências entre OGDP e OREP

De forma geral, a organização, funcionamento e competências dos OGDP e dos OREP encontram-se previstas pelas nas Leis n.ºs 4/2019, e 7/2019, ambas de 31 de Maio, cuja posterior regulamentação, sob forma de decreto, foi da responsabilidade do Governo.

De acordo com as leis acima<sup>5</sup>: (i) «As atribuições e competências do órgão executivo de governação descentralizada provincial, da autarquia local e da representação do Estado excluem-se mutuamente»; (ii) «A divisão de atribuições e competências entre os órgãos executivos de governação descentralizada provincial, das autarquias locais e dos órgãos centrais do Estado deve permitir que cada órgão tenha o seu campo de operatividade, sem que haja interferências mútuas, salvo nas matérias sujeitas à ratificação tutelar».

Todavia, analisados os decretos aprovados pelo Governo, que regulamentam as leis acima referidas, designadamente os Decretos n.ºs 63/2020<sup>6</sup>, e 64/2020<sup>7</sup>, ambos de 7 de Agosto, é manifestamente evidente a concorrência na organização, funcionamento e nas competências e, conseqüentemente, as zonas de sobreposição por sectores de actividades entre os Serviços e as Direcções Provinciais, conforme atestam as tabelas que abaixo se seguem.

- A tabela 1: estruturas para funcionamento dos órgãos executivos dos OGDP e OREP.

| <b>Estrutura dos Órgãos Executivos da Governação Descentralizada (OGDP)</b> | <b>Estrutura dos Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP)</b>    |
|---|---|
| Direcção Provincial do Plano e Finanças                                     | Serviço Provincial de Economia e Finanças                                     |
| Direcção Provincial de Indústria e Comércio                                 | Serviço Provincial de Actividades Económica                                   |
| Direcção provincial da Agricultura e Pescas;                                |   |
| Direcção provincial das Obras Públicas;                                     | Serviços provinciais de Infraestruturas: Incluindo Transportes e comunicações |
| Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações                          |   |
| Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente               | Serviço Provincial do Ambiente  |
| Direcção Provincial da Saúde  | Serviço Provincial de Saúde   |
| Direcção Provincial da Educação   | Serviço Provincial Ensino Técnico Profissional, Ensino Superior               |
| Direcção Provincial da Juventude, Emprego e dos Desportos                   | Serviço Provinciais de Assuntos Sociais                                       |
| Direcção Provincial de Cultura e Turismo                                    | Sem respectivo correspondente   |
| Sem respectivo correspondente   | Serviço Provincial dos Combatentes  |
| Sem respectivo correspondente   | Serviço Provincial de Justiça e Trabalho                                      |

**Fonte:** Elaborado pelo autor baseado nos decretos n.ºs 63/2020, e 64/2020, de 7 de Agosto.

<sup>5</sup> Vide n.ºs 1 e 2 do artigo 19 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP), e n.ºs 1 e 2 do artigo 7 da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP).

<sup>6</sup> Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP).

<sup>7</sup> Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP).

- A tabela 2: indica as zonas de sobreposição por sectores de actividades entre os órgãos executivos dos OGDP e OREP.

| Áreas   | Competências dos órgãos executivos dos OREP  | Competências dos órgãos executivos dos OGDP   |
|---|--|---|
| <b>Domínio do ambiente<sup>8</sup></b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promover a gestão integrada e sustentável do ambiente rural, urbano e marinho;</li> <li>▪ estabelecer medidas de prevenção da degradação e controlo da qualidade ambiental;</li> <li>▪ promover iniciativas de gestão de recursos sólidos e efluentes;</li> <li>▪ promover iniciativas de prevenção, controlo e recuperação de solos degradados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ implementar medidas de prevenção da degradação e controlo da qualidade ambiental;</li> <li>▪ implementar iniciativas de prevenção, controlo e recuperação de solos degradados;</li> <li>▪ assegurar a participação das comunidades locais na gestão dos recursos naturais e ecossistemas;</li> <li>▪ implementar medidas de combate à poluição do meio aquático;</li> <li>▪ implementar programas de combate à degradação dos mangais e dos ecossistemas aquáticos e costeiros.</li> </ul> |
| <b>Domínio da cultura<sup>9</sup></b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ acompanhar a realização de actividades relativas à pesquisa, investigação, audiovisual, cinema e direitos autorais;</li> <li>▪ acompanhar acções de gestão, protecção, conservação e preservação do património cultural.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promover acções de gestão, protecção e preservação do património cultural material e imaterial em coordenação com outras instituições públicas e privadas na província;</li> <li>▪ promover acções de investigação e pesquisa sócio antropológicas sobre o património cultural;</li> <li>▪ assegurar a protecção e a promoção dos direitos do autor e direitos conexos.</li> </ul>   |
| <b>Domínio do género, criança e acção social<sup>10</sup></b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promover acções destinadas a eliminar a discriminação baseada no género;</li> <li>▪ promover acções de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a criança;</li> <li>▪ coordenar e/ou realizar acções de apoio, educação, de reabilitação psicossocial e de reintegração da criança em situação difícil.</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ implementar programas de educação pública para promoção da igualdade de género;</li> <li>▪ realizar acções de prevenção e combate a todas as formas de violência baseada no género;</li> <li>▪ realizar acções de apoio, de educação, de reabilitação psico-social e de reintegração da criança em situação difícil;</li> <li>▪ realizar acções de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a criança.</li> </ul>   |

<sup>8</sup> Vide als. b), f) g) e h) do n.º 1 do artigo 17 do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP) versus als. f), g), i), j) do n.º 1 do artigo 21 do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGDP).

<sup>9</sup> Vide als. a) e b) do n.º 6 do artigo 18 do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP) versus als. c), d) e g) do n.º 1 do artigo 20 do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGDP).

<sup>10</sup> Vide als. a), b), e) e f), do n.º 7 do artigo 18, do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP) versus als. c) e d) do n.º 1 do artigo 18 e als. a) e b) do n.º 2 do mesmo artigo, do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGDP).

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>Domínio da economia, agricultura e pescas<sup>11</sup></b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promover a criação de infraestruturas e serviços de apoio as actividades agrícolas;</li> <li>▪ garantir o cumprimento de normas e procedimentos de acesso e uso sustentável de infraestruturas hidroagrícolas;</li> <li>▪ promover a criação, desenvolvimento de infraestruturas e serviços de apoio pecuário.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ desenvolver infraestruturas e serviços de apoio às actividades agrícolas;</li> <li>▪ promover a criação, desenvolvimento de infraestruturas e serviços de apoio pecuário;</li> <li>▪ garantir o cumprimento de normas e procedimentos sobre o acesso e uso sustentável de infraestruturas hidro-agrícolas.</li> </ul>   |
| <p><b>Domínio da juventude e emprego<sup>12</sup></b></p>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prestar apoio na execução de programas e iniciativas na área da juventude;</li> <li>▪ promover a implementação de medidas activas de emprego;</li> <li>▪ participar no processo de análise, monitoria e avaliação de programas de desenvolvimento sócio-económico;</li> <li>▪ promover a efectivação de estágios pré-profissionais;</li> <li>▪ assegurar a expansão de serviços públicos de emprego;</li> <li>▪ organizar a base de dados das associações juvenis.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ assegurar o apoio na execução de iniciativas na área da juventude;</li> <li>▪ promover a implementação de medidas activas de emprego;</li> <li>▪ participar nos processos de análise, monitoria e avaliação de programas de desenvolvimento económico e social que visem criar oportunidades de emprego;</li> <li>▪ promover a realização de estágios pré-profissionais.</li> </ul> |

**Fonte:** Elaborado pelo autor através decretos n.ºs 63/2020, e 64/2020, de 7 de Agosto.

Conforme se vê a partir das duas tabelas acima, não há clareza sobre o que sejam objectivamente funções exclusivas de soberania que justifiquem a intervenção dos OREP em vez dos OGPDP. Na prática, por conta da imprecisão legal, estas figuras acabam por realizar as mesmas funções, resultando em conflitos nas decisões por estas tomadas sobre a mesma matéria<sup>13</sup>. Está-se, por isso, perante competências concorrentes entre os dois órgãos.

11 Vide als. b) e h), do n.º 1 do artigo 14, e al. c) do n.º 3 do artigo 14, todos do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP) versus al. d) do n.º 1 do artigo 14, al. k) do n.º 4 do artigo 14 e al. c) do n.º 5 do artigo 14, todos do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGPDP).

12 Vide als. c), e), g), h) e j) do n.º 3 do artigo 16 do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP) versus al. b) do n.º 1 do artigo 19, als. b), c), d) e e) do n.º 2 do artigo 19 do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGPDP).

13 MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco (2023). *Riscos do Sistema Político Moçambicano*. Editora Escolar, pp. 143 e 145.

### 3. Concorrência de competências é geradora de constrangimentos institucionais diversos entre os OGD e OREP

As zonas de sobreposição e de duplicação de competências e atribuições, ao longo dos últimos quatro anos, tal como já se esperava, foram fonte de conflitos institucionais entre os OGD e os OREP<sup>14</sup>. Nesta secção, são arrolados alguns dos casos constados no país.

#### 3.1. Constrangimentos resultantes da disputa de protagonismo entre os titulares dos OGD e OREP

A sobreposição de organismos e consequentemente a duplicação de competências gerou conflito de protagonismo entre titulares dos OGD e OREP no primeiro ano da sua implementação. Na Zambézia, por exemplo, destaca-se o episódio ocorrido em Fevereiro de 2020, no contexto da abertura do Ano Judicial. O Governador de Província, Pio Matos, não se fez presente pois, segundo alegou, diante da presença da secretária do Estado na Província, Judite Mussacula, a sua intervenção seria, naquele evento, irrelevante<sup>15</sup>.

Assim, para Matos, *o Estado estava presente no encontro*, daí que a sua presença se tornava uma sobreposição irrelevante. Sobre o assunto, Matos explicou a complexidade do modelo de descentralização em curso, sob o ponto de vista das relações de poder e da resistência do poder central deixar mais espaço para os níveis subnacionais, nos seguintes termos:

*“Descentralizar não é negócio fácil. Eu tenho, mas tenho de dar ao outro o poder. Vocês acham que é fácil dar o poder? Acham que é fácil? Então, o poder central resiste em dar o poder. Somos nós a dizer que na nossa província queremos ser os donos dos nossos destinos. Nós os zambezianos queremos ser os donos dos nossos destinos. Nós queremos governar na província da Zambézia. O que nós queremos é a política de problema local – solução local. Não queremos problema local e depois pedirmos a Maputo para vir resolver. Quanto tempo leva? Vai chegar este ano? Não”<sup>16</sup>.*

Nampula e Sofala foram igualmente palco de constrangimentos directos entre as figuras de secretário de Estado e de governador de Província. Em ambas as províncias, em 2020, foram realizadas duas cerimónias oficiais de abertura do ano lectivo: uma dirigida pelo secretário do Estado na Província e outra pelo governador/a de Província<sup>17</sup>, uma prática totalmente desabitual ao que vinha ocorrendo antes da coexistência dos dois órgãos.

Também são de recordar os casos ocorridos na Província de Manica. Aqui foi possível assistir a momentos de “disputa” de protagonismo entre as figuras da governadora de Província, Francisca Domingas, e do então secretário do Estado, Edson Macuácuca. Destaca-se o episódio ocorrido em Fevereiro de 2022 durante as comemorações do dia dos Heróis Moçambicanos, em que o secretário do Estado assumiu o protagonismo do evento.

#### 3.2. Constrangimentos resultantes da divisão dos recursos humanos e de trabalho entre os OGD e OREP

Ainda nos primeiros anos de implementação da descentralização provincial assistiu-se ao problema da disponibilidade de instrumentos de trabalho e de recursos humanos entre OREP e os OGD, devido aos critérios utilizados para a sua divisão. Em Janeiro de 2020, antes da criação dos Regulamentos das Leis da descentralização aprovadas<sup>18</sup>, o Ministério do Interior emitiu um ofício retirando parte do protocolo, escolta e protecção do local de trabalho do governador de Província a favor do secretário de Estado<sup>19</sup>.

Entretanto, a 24 de Janeiro de 2020, um dia depois da tomada de posse dos secretários de Estado, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), emitiu um ofício, com a designação de Circular n.º 08/MAEFP/214/GM/DNAL/2020, datado de 28 de Janeiro de 2020, assinado pela ministra do Pelouro, Ana Comoane, esclarecendo os mecanismos para a partilha de meios, designadamente os recursos humanos e os instrumentos de trabalho<sup>20</sup>. Contudo, o referido ofício não fazia referência a qualquer dispositivo legal porque naquela altura, tal como hoje transcorridos mais de três anos, é ainda inexistente.

14 Cfr. MACIE, Albano (2022). *Manual de Direito Administrativo*. Volume I. Editora Escolar, pp. 624 e seguintes. No mesmo sentido, MACUÁCUCA, Edson da Graça Francisco (2023). *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano da descentralização*. Editora Escolar, pp. 457 e ss.

15 Jornal Diário da Zambézia (2020, 4 de Fevereiro), Pio Matos reagiu à “gazeta” na abertura do ano judicial: “O ESTADO ESTEVE LÁ...”. Disponível em: [https://www.facebook.com/diariodazambezia/posts/4038272516198336/?locale=ar\\_AR](https://www.facebook.com/diariodazambezia/posts/4038272516198336/?locale=ar_AR), consultado a 18 de Agosto de 2023.

16 Macua Blogs (2020, 5 de Fevereiro), *Gazeta” na abertura do Ano Judicial Pio Matos, em EXCLUSIVO ao Diário da Zambézia* Disponível em: [https://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos/2020/02/n%C3%A3o-fui-por-vontade-pr%C3%B3pria.html](https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2020/02/n%C3%A3o-fui-por-vontade-pr%C3%B3pria.html), consultado a 18 de Agosto de 2023.

17 DW (2020, 31 de Janeiro), *Renamo queixa-se de desorganização nas províncias descentralizadas*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/renamo-queixa-se-de-desorganiza%C3%A7%C3%A3o-nas-prov%C3%ADncias/a-52219870>, consultado a 14 de Junho de 2022.

18 Que estabeleciam, de modo específico, a organização, competências, atribuições e funcionamento dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP) e Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP).

19 A Carta de Moçambique (2020, 23 de Janeiro), *Novo mandato, novas regras: Governadores sem sirenes e sem escoltas*. Disponível em: <https://www.cartamz.com/index.php/politica/item/4244-novo-mandato-novas-regras-governadores-sem-sirenes-e-sem-escoltas>, consultado a 16 de Junho de 2023.

20 Vide, igualmente, A Carta (2020, 30 de Janeiro), *Governadores e Secretários de Estado de “mãos atadas” à espera de novas “orientações”*. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/4300-governadores-e-secretarios-de-estado-de-maos-atadas-a-espera-de-novas-orientacoes>, consultado a 15 de Agosto de 2023.



No supracitado documento, o MAEFP recomendava a entrega da Residência Oficial e do Gabinete do Governador cessante, nos termos do anterior modelo de indicação do governador, ao novo governador de província, assim como a entrega de infraestruturas condignas para a residência e o gabinete de trabalho do secretário de Estado na Província, incluindo a afectação de homens para a garantia da sua protecção pessoal<sup>21</sup>.

Assim, tanto o secretário de Estado como o governador da província passaram, desde então, a ter direito à escolta, ajudantes de campo, etc. Um arranjo reconfigurado para equilibrar as relações de poder entre as duas entidades. No entanto, ainda não estão estabelecidos, por lei, decreto ou diploma, os critérios de alocação de meios de trabalho, designadamente viatura, escolta, residência protocolar, etc. do pessoal dos OGDP e OREP, incluindo a transferência de quadros das direcções provinciais para os serviços provinciais.

### 3.3. Constrangimentos resultantes de recursos materiais e patrimoniais

A coexistência dos dois órgãos, OGDP e OREP, determinou a divisão dos recursos materiais e patrimoniais que, anos antes da implementação do actual modelo de descentralização, pertenciam às direcções provinciais. Esta medida mostrava-se cirúrgica dada a falta de condições logísticas e financeiras para albergar os criados serviços de representação do Estado na província, uma saída para a poupança dos parcos recursos do Estado<sup>22</sup>.

Com a ocupação acima referida, gerou-se a dispersão de direcções e serviços provinciais por diferentes edifícios públicos a nível das capitais provinciais do País. O ideal é que essas direcções e serviços funcionem nas mesmas instalações. Esta foi uma constatação avançada pelos directores dos Gabinetes do Secretário do Estado e do Governador de Província, ambos de Manica, respectivamente os senhores Luís Moiane e José Moda, e pelo director do Gabinete da Secretária do Estado na Província de Sofala, o senhor Eduardo Macário, em entrevista concedida ao Centro Integridade Pública.

Mesmo que a dispersão das direcções de serviços dos OGDP e dos OREP justifique a necessidade de se garantir a prestação de serviço público, que sem essa ocupação não podia ser possível, os dirigentes acima, entrevistados pelo CIP, concordaram que evitar a dispersão dos serviços e direcções dos OREP e dos OGDP constituiria um mecanismo para reduzir as despesas de manutenção e de funcionamento como: água, telefone, internet, energia, serviços de limpeza, transporte, pessoal de segurança, etc.

Assim, com base nos posicionamentos acima apresentados, é de se entender que uma gestão mais racional das finanças desses órgãos poderia maximizar a aplicação das suas receitas sobretudo as provindas das transferências intergovernamentais.

### 3.4. Constrangimentos aos utentes dos serviços públicos dos OGDP e OREP

Mais recentemente, dos depoimentos colhidos junto dos participantes nos debates de auscultação pública sobre a viabilidade das eleições distritais de 2024, eventos organizados pelo Centro de Integridade Pública (CIP) durante o ano de 2023, nas cidades de Maputo, Beira, Nampula e Quelimane, foi possível constatar que a presença das Secretarias do Estado na Província e das Direcções Provinciais era responsável por criar embaraços na tramitação de determinados expedientes, uma vez que os decretos criados pelo Governo sobre as competências de cada um desses órgãos mostravam-se concorrentes<sup>23</sup>.

Perante esse cenário, com receio de ver os seus expedientes negados por alegada falta de competência, se dirigidos para apenas um dos órgãos, a solução encontrada era de enviar duas cartas com mesmo teor, uma dirigida para a Secretarias do Estado e outra dirigida para as Direcções Provinciais. Esta medida, para além de se mostrar embaraçosa para os cidadãos, é onerosa. Devem despender fundos entre os dois órgãos.

### 3.5. Constrangimentos financeiros da coexistência entre os OGDP e OREP

De acordo com os dados apresentados pelo Relatório da extinta Comissão de Reflexão sobre a Pertinência da Realização das Eleições Distritais (CRED), um ano antes da implementação da governação descentralizada provincial (2019), época em que não existiam igualmente as figuras dos OREP, as despesas de funcionamento do Estado a nível nacional eram integralmente cobertas pela receita fiscal, representando um rácio de 82%. Acontece que a partir de 2020, esses rácios passaram para acima dos 100%, como mostra a tabela abaixo.

21 Centro de Integridade Pública (2022, de 22 de Agosto), *Eleições Distritais 2024: (in)viabilidade jurídica, política e económica*. Maputo, p. 2. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2022/08/22/eleicoes-distritais-2024-inviabilidade-juridica-politica-e-economica/>, consultado a 16 de Junho de 2023.

22 Informação avançada pelos entrevistados do CIP.

23 Cfr. Centro de Integridade Pública (CIP), *in* depoimentos constantes do Relatório de auscultação da viabilidade das eleições distritais em 2024 a ser submetido à Assembleia da República. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2023/08/02/relatorio-de-auscultacao-da-viabilidade-das-eleicoes-distritais-em-2024-a-ser-submetido-a-assembleia-da-republica/>, consultado a 30 de Agosto de 2023.

*Tabela 1. Evolução de Indicadores de Despesas de Funcionamento Nacionais (valores em milhões de meticais)*

| Descrição                    | 2019    | 2020    | 2021      | 2022      | 2023      |
|------------------------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Total das Receitas Fiscais   | 239 292 | 196 478 | 214 551   | 232 350   | 286 600   |
| Despesas de Funcionamento    | 195 802 | 226 744 | 238 291   | 284 908   | 316 919   |
| Despesas de Investimento     | 72 250  | 84 050  | 83 782    | 114 703   | 93 331    |
| Despesa Total                | 268 052 | 310 794 | 322 073   | 399 611   | 410 250   |
| PIB                          | 956 786 | 974 649 | 1 133 867 | 1 124 977 | 1 268 110 |
| Desp de Funct/Receita Fiscal | 82%     | 115%    | 111%      | 123%      | 111%      |
| Despesa Total/PIB            | 28%     | 32%     | 28%       | 36%       | 32%       |

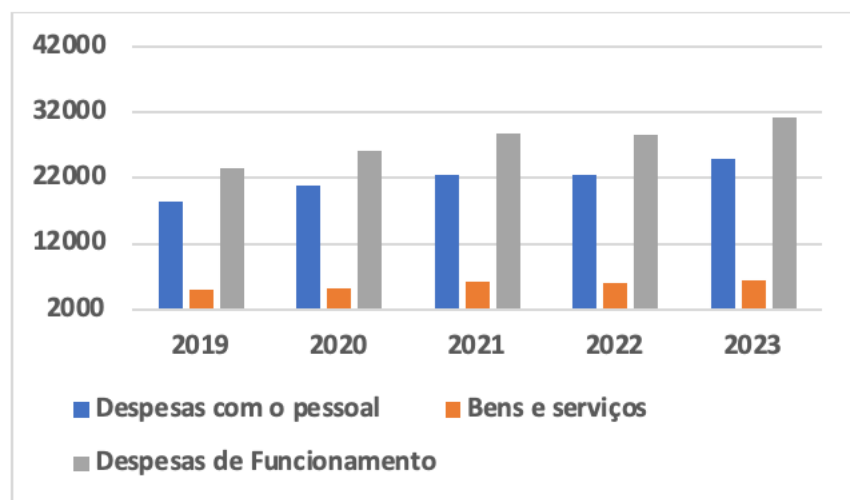
**Fonte:** Relatório da extinta CRED, 2023.

Dados do mesmo Relatório (da extinta CRED) indicam que sobre a execução do orçamento entre 2019 e 2023, no espaço de 4 (quatro) anos, as despesas de funcionamento incrementaram de 69.4 mil milhões de meticais para perto de 101 mil milhões de meticais, representando um crescimento de 45%. E, só em 2023, dos 12 mil milhões de MT, valor que idealmente era necessário para o pleno funcionamento dos OGD, foram alocados apenas 8.7 mil milhões de MT, o que representa 73%, e, por isso, um défice de 27%.<sup>24</sup>

Compulsando os dados apresentados pela extinta CRED, estes indicam que com a implantação da descentralização provincial levou-se a um aumento das despesas de funcionamento nas províncias em mais de 7,8 mil milhões de MT, entre o ano 2019 e 2023<sup>25</sup>. Estas despesas, acrescidas das outras despesas que estão a cargo do nível central, como é o caso de alguns investimentos e parte dos salários dos OGD, têm sufocado as contas públicas.

Este cenário, observado depois de mais de 3 (três) anos de implementação dos OGD, é preocupante num contexto em que não existe um instrumento legal que regulamente o sistema tributário próprio para os OREP e OGD, o que dificulta a sua sustentabilidade.

O gráfico 1 mostra os níveis de crescimento das despesas com o pessoal, com bens e serviços e as despesas globais de funcionamento nas províncias, de 2019 a 2023. No gráfico pode-se observar que em 2019 o Governo tinha um nível de despesas com o pessoal de 18,4 mil milhões de MT para as províncias e em 2023 estas despesas estão estimadas em 24,9 mil milhões de MT, o que corresponde a um aumento de 35.2%.



**Fonte:** Relatório da CRED.

<sup>24</sup> Vide Relatório da extinta CRED, Maputo, Abril de 2023, pp. 13 e 14.

<sup>25</sup> Vide Relatório da extinta CRED, Maputo, Abril de 2023, pp. 13 e 14.

## 4. Conclusão

A coexistência entre os OGDG e OREP, produto da revisão constitucional de 2018, tem gerando duplicação de competências e conflitos institucionais entre os dois órgãos. Se no plano constitucional e da legislação criada pela Assembleia da República não existem dúvidas sobre as competências e atribuições destes órgãos, o mesmo não acontece quanto à legislação criada pelo Governo em 2019, mesmo após revisões, como ficou demonstrado.

Os dados aqui referidos indicam a necessidade de se repensar no modelo de Governação Descentralizada na Província, através do estabelecimento de critérios técnico-legais de divisão de recursos humanos e de trabalho. É verdade que o potencial de conflitos sobre esta questão é mínimo no actual contexto em que uma única força política controla todos os OGDG e OREP. Porém, no futuro, a falta de clareza sobre esta questão pode gerar conflitos caso os referidos órgãos sejam governados por forças políticas diferentes.

Com efeito, decorridos quatro anos de implementação do modelo de descentralização provincial, e num quadro em que o País está próximo da realização das eleições gerais de 2024, o Governo deve proceder à revisão dos instrumentos aprovados em 2019 e 2020, em tudo que se refira a duplicação de organismos e competências entre os OGDG e os OREP.

## 5. Recomendações

O Governo deve:

- Mapear, continuamente, os focos de conflito de competências entre os OGDG e os OREP;
- Proceder com a revisão dos decretos por si aprovado, eliminando os focos de conflito de competências aqui identificados entre os OGDG e os OREP;
- Garantir que os OREP, em nome do exercício de funções exclusivas e soberania, não interfiram nas áreas reservadas ao OGDG;
- Promover um debate mais alargado sobre a descentralização com as organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa académica e outras, a todos os níveis.



## 6. Referências bibliográficas

A Carta (2020, 30 de Janeiro), *Governadores e Secretários de Estado de “mãos atadas” à espera de novas “orientações”*. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/4300-governadores-e-secretarios-de-estado-de-maos-atadas-a-espera-de-novas-orientacoes>, consultado a 15 de Agosto de 2023.

A Carta de Moçambique (2020, 23 de Janeiro), *Novo mandato, novas regras: Governadores sem sirenes e sem escoltas*. Disponível em: <https://www.cartamz.com/index.php/politica/item/4244-novo-mandato-novas-regras-governadores-sem-sirenes-e-sem-escoltas>, consultado a 16 de Junho de 2023.

Centro de Integridade Pública (2022, 22 de Agosto), *Eleições Distritais 2024: (in)viabilidade jurídica, política e económica*. Maputo, p. 2. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2022/08/22/eleicoes-distritais-2024-inviabilidade-juridica-politica-e-economica/>, consultado a 16 de Junho de 2023.

Centro de Integridade Pública (CIP), *in* depoimentos constantes do Relatório de auscultação da viabilidade das eleições distritais em 2024 a ser submetido à Assembleia da República. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2023/08/02/relatorio-de-auscultacao-da-viabilidade-das-eleicoes-distritais-em-2024-a-ser-submetido-a-assembleia-da-republica/>, consultado a 30 de Agosto de 2023.

DW (2020, 31 de Janeiro), *Renamo queixa-se de desorganização nas províncias descentralizadas*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/renamo-queixa-se-de-desorganiza%C3%A7%C3%A3o-nas-prov%C3%ADncias/a-52219870>, consultado a 14 de Junho de 2022.

Jornal Diário da Zambézia (2020, 4 de Fevereiro), *Pio Matos reagiu à “gazeta” na abertura do ano judicial: “O ESTADO ESTEVE LÁ...”*. Disponível em: [https://www.facebook.com/diariodazambezia/posts/4038272516198336/?locale=ar\\_AR](https://www.facebook.com/diariodazambezia/posts/4038272516198336/?locale=ar_AR), consultado a 18 de Agosto de 2023.

MACIE, *Albano* (2022). *Manual de Direito Administrativo*. Volume I. Editora Escolar, Maputo.

Macua Blogs (2020, 5 de Fevereiro), *Gazeta” na abertura do Ano Judicial Pio Matos, em EXCLUSIVO ao Diário da Zambézia* Disponível em: [https://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos/2020/02/n%C3%A3o-fui-por-vontade-pr%C3%B3pria.html](https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2020/02/n%C3%A3o-fui-por-vontade-pr%C3%B3pria.html), consultado a 18 de Agosto de 2023.

MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco (2023). *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano da descentralização*. Editora Escolar, Maputo.

MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco (2023). *Riscos do Sistema Político Moçambicano*. Editora Escolar, Maputo.

MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco (SD). *A revisão constitucional de 2018 em Moçambique: contexto, processo e desafios*. Publicação feita na Revista do Centro de Investigação de Direito Privado. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021\\_06\\_0663\\_0709.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021_06_0663_0709.pdf), consultado a 12 de Julho de 2023.

### ➤ Documentos:

Relatório da Comissão de Reflexão sobre a Pertinência das Eleições Distritais 2024 (CRED), Maputo, Abril de 2023.

Circular n.º 08/MAEFP/214/GM/DNAL/2020, datado de 28 de Janeiro de 2020, do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), sobre partilha de recursos humanos e instrumentos de trabalho entre os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP) e Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP).

➤ **Legislação:**

Lei de Revisão Pontual da CRM, aprovada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto, que aprova o Quadro Jurídico-Legal para a Implantação das Autarquias Locais.

Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província.

Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGDG).

Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP).

Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGDG).

➤ **Entrevistas:**

Entrevista concedida pelo director do Gabinete da Secretário de Estado de Manica, Luís Moiane, em Setembro de 2022, no quadro da pesquisa sobre o impacto do novo paradigma de descentralização em Moçambique, da iniciativa do Centro de Integridade Pública (CIP).

Entrevista concedida pelo director do Gabinete da Secretário de Estado de Sofala, Eduardo Macário, em Setembro de 2022, no quadro da pesquisa sobre o impacto do novo paradigma de descentralização em Moçambique, da iniciativa do Centro de Integridade Pública (CIP).

Entrevista concedida pelo director do Gabinete da Governadora da Província de Manica, José Moda, em Setembro de 2022, no quadro da pesquisa sobre o impacto do novo paradigma de descentralização em Moçambique, da iniciativa do Centro de Integridade Pública (CIP).

Entrevistas concedida por cidadãos e funcionários dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e dos Órgãos de Representação do Estado na Província a título de anonimato.

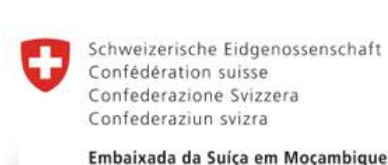
➤ **Outras fontes:**

Depoimentos colhidos durante as mesas-redondas sobre a (in)viabilidade das eleições distritais 2024 nas cidades de Maputo, Beira, Nampula e Quelimane. Disponíveis na página web e Facebook do CIP, através dos acessos: <https://www.cipmoz.org/pt/> e [www.facebook.com/CIP](https://www.facebook.com/CIP)



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autor:** Ivan Maússe

**Revisão de pares:** Borges Nhamirre; Zanele Chilundo;  
Rui Mate; Estrela Charles; Gift Essinalo e Aldemiro Bande.

**Revisão Linguística:** Samuel Monjane

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

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