



Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## HAVERÁ ELEIÇÃO DE ADMINISTRADORES DISTRITAIS EM 2024? ATRIBUIÇÕES FUNCIONAIS NA GOVERNAÇÃO LOCAL

Egídio Guambe<sup>1</sup>

### Introdução

Se, por algum tempo, a opinião pública duvidou que o processo de descentralização em curso pudesse continuar, por conta de inúmeras incongruências políticas e administrativas<sup>2</sup>, agora parece que não haverá volta. A governação descentralizada vai avançar para o nível de distrito, materializando a eleições dos administradores distritais. O governo central, sobretudo o partido Frelimo, deu sinal de estar a organizar-se para as próximas eleições através duma movimentação quase generalizada dos administradores distritais<sup>3</sup>.

A governação descentralizada provincial, sobretudo a sua relação com a Representação de Estado na Província, tinha dado um sinal de dúvida sobre a sustentabilidade e a necessidade de continuidade. A nível da província, instalou-se uma tensão e um claro sinal de ausência de coordenação. A Frelimo parece não ter capacidade de servir como base de superação destas tensões. Alguns quadros do Partido não vêem a necessidade, nem pertinência do actual figurino de descentralização. A Renamo, que tinha feito a reforma de descentralização entrar na agenda pública, não se reviu com sucesso nas eleições provinciais e a sua motivação parece ter baixado. O MDM, ausente nas negociações da reforma, não entendeu nem a lógica nem os benefícios de tal reforma. Os parceiros de financiamento, tão esperados para viabilizar o processo, não se vêem a disponibilizar fundo para um processo em que não está claro a quem cabem as principais responsabilidades de gestão local. A governação local<sup>4</sup> não oferece certeza de coordenação, de participação do cidadão e muito menos dispõe de mecanismos de prestação de contas.

A opinião pública, sobretudo a manifestada pelas organizações da sociedade civil (OSC), viu, na criação da representação do Estado na Província, uma postura dissimulada de descentralização sob controlo do regime<sup>5</sup>. Nem a paz nem o desenvolvimento local se reflectem em tal descentralização orientada por negociações partidárias, sem o mínimo de interesse público. Os dois anos de experiência da nova governação local parecem não surtir efeitos que, formalmente, orientaram a reforma. É razoável para olho do cidadão ordinário que se recue. Porém, um recuo mostra-se impossível porquanto a coragem de reconhecimento de fracasso não é típica do político, a menos que seja o eleitor a lhe impor. O certo é que haverá eleição de administradores distritais, teremos reforço da sobreposição de órgãos locais e sucederá uma agudizada confusão administrativa. Como tornar este processo menos penoso em termos de organização da administração do Estado?

Mesmo que tenham sido muitos os debates sobre as dinâmicas da descentralização, parece-nos que não foi feita ainda uma análise das atribuições funcionais que desperte uma perspectiva excitante à necessidade de coordenação da governação local. Como pode o novo figurino da descentralização ser funcional? Que tipo de funções deviam desempenhar os diferentes órgãos, para aprofundar o desenvolvimento local e a democracia?

Fazemos aqui, baseada em revisão documental e de literatura, uma análise exploratória da perspectiva de atribuições funcionais da governação local. (i) numa primeira fase, estudamos como as funções dos órgãos locais foram se construindo em mosaico complexo e (ii) analisamos, na base de

uma “sociologia do possível”, as dinâmicas de reorganização funcional da governação local.

### A situação da governação local e disfunções dos órgãos

A questão da descentralização tomou-se estruturante às dinâmicas de governação e à construção do Estado desde o ano 1990. Inspiradas no ideal de aprofundamento da democracia e de desenvolvimento local através da melhoria de prestação de serviços, as reformas descentralizadoras não conhecem, até a actualidade, nenhuma maturidade. Com efeito, a linha de orientação do processo não tem sido nem única nem previsível. Numa primeira fase, a intenção de *autarcizar* a generalidade do país ficou comprometida pelas tendências partidárias. Os resultados das eleições fundadoras de 1994 mostraram que a descentralização incorporava tensões eleitorais partidárias, nomeadamente, as diferenças na cartografia eleitoral (rural/urbano e norte-centro/sul)<sup>6</sup>. Finalmente, as autarquias seriam criadas no crivo das análises minuciosas e discricionárias dos locais a *autarcizar*<sup>7</sup>.

Na segunda fase, com a criação de autarquias, em alguns locais, ficou clara a dupla administração: por um lado, locais municipalizados com titulares eleitos e uma gestão relativamente autónoma, por outro lado, locais com administração directa do Estado através da desconcentração, em particular os distritos. Os níveis provinciais tinham incarnado uma função de coordenadores dos distritos e sem território específico de implementação das suas políticas. Definia-se, em concreto, como uma plataforma funcional na hierarquia de articulação entre os distritos e, mesmo entre estes, com os municípios.

<sup>1</sup> Professor de Ciência Política e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. Agradecimentos a Sónia Chone, Egídio Chaimite, Chahide Filipe e Salvador Forquilha pelos comentários e edições do texto.

<sup>2</sup> Ao nível político, a Renamo, que tinha advogado pelo processo, na imaginação de poder ganhar algumas províncias historicamente sob seu domínio, não logrou a fazer eleger nenhum governador. Ao nível administrativo, as tensões na gestão local, entre os Governadores de Província e Secretários de Estado, têm ocupado grande parte da coordenação vindo até mesmo do partido Frelimo. A matriz partidária da Frelimo não é capaz de pacificar as tensões de gestão quotidiana nas províncias.

<sup>3</sup> Em alguns distritos, personalidades de renome, como altos quadros das universidades, foram indicados, numa clara intenção de organizar uma vitória significativa nos distritos, igual à observada nas províncias. Vide CDD, “Professor Doutor Nobre dos Santos nomeado Administrador de Caia: uma incoerência governativa”, *Democracia Review*, n. 15, 2021.

<sup>4</sup> Alguns projectos de descentralização, com apoio de parceiros de cooperação, deram passos muito lentos de implementação. O Banco Mundial usou a sua abordagem típica de apoio ao Estado, mas, até agora, os efeitos dos projectos não são conhecidos. A USAID, com seus intermediários, iniciou processos administrativos apenas, sendo incerto a concreta implementação. Outros parceiros ainda estão sem clareza, nem dos mecanismos a usar nem dos objectivos pretendidos.

<sup>5</sup> GUAMBE, Egídio, “O secretário de Estado não deve parecer um comissário político dissimulado”, EISA, *Policy Brief*, n. 5, 2020.

<sup>6</sup> DE BRITO, Luis, *Cartografia eleitoral de Moçambique-1994*, Maputo, Livraria Universitária, 2000.

<sup>7</sup> GUAMBE, Egídio, *Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*. Minerva Coimbra, AFRAMO, Coimbra, 2019.

A terceira fase, concebeu as Assembleias Provinciais eleitas. Materialmente, introduziu apenas uma metodologia de eleição de membros das Assembleias, sem modificar as responsabilidades funcionais dos órgãos locais. O Governo Provincial continuou nas mesmas responsabilidades, apesar de uma Assembleia que devia aprovar os seus planos.

A quarta fase, com a nova arquitectura da governação local, que resultou na criação de Representação de Estado e da Governação Descentralizada Provincial, as funções dos órgãos locais modificaram-se e confundiram-se entre elas. Foi, sobretudo, a evidente dificuldade de definição e distinção das funções destes dois órgãos que transformou a governação local num mosaico complexo.

A experiência dos dois anos de governação descentralizada provincial e da presença da representação de Estado na Província parece não ter resultado, nem no aprofundamento da democracia (materializando a paz, base da sua concepção) nem no reforço do desenvolvimento local (através de serviços públicos locais), muito menos na operacionalização concreta da formação do Estado. Instalou-se, ao nível local, uma tensão funcional entre os Governos de Província e a Representação de Estado. Ao nível das autarquias, apesar de as suas funções serem relativamente bem estabelecidas, a coordenação com o Governo de Província e a Representação do Estado ficou igualmente ambígua. A governação local, na fórmula em implementação, não observou nem a teoria da organização administrativa do Estado nem a estruturação funcional dos organismos públicos, o que concorre para uma desordem e fragilização do Estado e dos seus pressupostos de interesse público ao nível local.

### Reorganizar as funções dos órgãos de governação local

A dificuldade de delimitação de funções entre os órgãos locais tornou o espaço local num ambiente fértil para o surgimento de conflitos. Em rigor dos termos, na governação local, não existe, neste momento, uma actividade administrativa programada. Algumas acções proactivas são dependentes da capacidade individual dos titulares e de suas equipas, o que, em muitas ocasiões, gera tensões, sobretudo entre a representação do Estado e o Governo Provincial.

Com a realização das eleições gerais de 2024, que irão igualmente incluir a eleição dos administradores distritais, fechar-se-á o ciclo da reconfiguração dos órgãos locais, com um mosaico poroso entre funções. O facto é que tanto o Governador, con-

cretamente sem espaço de acção, assim como o Secretário do Estado e, posteriormente, o Administrador eleito (com território), poderão ser um combustível para uma letargia administrativa e um agravamento de tensões, marginalizando-se assim qualquer prossecução do interesse público. Existem, no nosso entendimento, três questões funcionais que devem ser mobilizadas para efectiva primazia do interesse público ao nível local:

i) A primeira, relativa à *função de supervisão da soberania do Estado*, a qual garantiria as actividades indispensáveis à unicidade do Estado nos termos definidos pela Constituição da República. Neste sentido, em lugar de a representação do Estado estar na concorrência de protagonismo com o Governo da Província, serviria como o ponto de encontro de todos os níveis de governação local, exercendo exclusivamente as funções essenciais de soberania do Estado, que não devem ser delegadas, como a segurança e a diplomacia. Obviamente, a perspectiva significaria redefinir os qualificadores profissionais do Secretário do Estado. O Secretário do Estado não seria um comissário político nem intendente, mas um actor relevante na manutenção da linha dorsal da imagem do Estado ao nível local.

ii) A segunda, relativa à *função de intermediação da planificação*, a qual seria exercida pela governação descentralizada provincial. Corresponde ao exercício de coordenação de planificação ao nível local. Sem, necessariamente, se definir em termos de hierarquia, a planificação local precisa de ser pensada em termos de coerência e de complementaridade. A Governação Provincial, para ser estimulante, do ponto de vista de legitimidade política e da abrangência espacial, deve servir de base de articulação dos diferentes planos. Obviamente, a posterior, seria o exercício do Conselho Autárquico, Distrital e Provincial, a adaptar as exigências das suas assembleias para aprovação. A província manteria igualmente as funções de unidade de referência, esgotadas as interações nas autarquias e nos distritos.

iii) A terceira, relativa à *função de interface*, que seria exercida tanto pela autarquia quanto pela governação descentralizada distrital. Em concreto, a relação de serviços (administração -cidadão) é estabelecida ao nível da autarquia e dos distritos, que são os verdadeiros implementadores da acção administrativa. Com efeito, o Governo da Província, a representação do Estado, o Governo da Autarquia e o

Governo Distrital – em termos de território – agem materialmente no mesmo espaço. É, por isso, ilusório pensar na distinção de funções ao nível local, exclusivamente em termos de espaço territorial<sup>8</sup>. O processo deve associar a coordenação territorial e, sobretudo, as atribuições funcionais claras (quem faz o quê?). Em algum momento do discurso político performativo, o distrito foi considerado como o polo de desenvolvimento, no sentido de ser a unidade de implementação<sup>9</sup>. O distrito, assim como a autarquia, devem exercer as funções de ponto de encontro<sup>10</sup> onde o Estado e o cidadão encontram espaços de co-planificação, co-gestão, co-avaliação e de proposta de melhorias administrativas de co-produção. As relações sectoriais com os órgãos de tutela seriam, em primeira instância, estabelecidas a este nível, observado, obviamente, o princípio de subsidiariedade.

Estas atribuições são complexas, mas se aplicadas, tendo em mente a primazia do interesse público e a indissociabilidade com o Estado, podem estruturar um princípio organizador poderoso, adequado para simplificar e manter a coerência da estrutura de governação multinível.

### Conclusão:

Com a eleição dos administradores distritais em 2024, o ciclo de reorganização da governação local estará a conhecer o seu fim, nos termos do regime jurídico actual. Num contexto de reformas descentralizadoras, alinhadas sob perspectiva fundamentalmente de arranjos político-partidários, o processo não observou questões funcionais básicas. Tal facto resultou em tensões e conflitos entre os órgãos de governação local. Se o processo de atribuições funcionais não for antecipado, há graves riscos de intensificação de confusão e inutilidade administrativa das reformas da governação local.

Sugerimos uma perspectiva complementar aos processos de governação que permitiria alinhar os órgãos na base de um pressuposto de prossecução do interesse público, resultando no desenvolvimento local e no aprofundamento da democracia local. Assumimos que uma perspectiva de “atribuições funcionais” seria uma das vias flexíveis de simplificações administrativas e garantia da coerência de uma governação a múltiplos níveis.

<sup>8</sup> O conceito de delimitação territorial do espaço de governação local é gerador de conflitos, como foi o caso de alguns municípios como Beira, Maxixe, Nacala. A instauração de limitação de funções através de princípio de divisão territorial tem o potencial de marginalizar o fim último da administração. Vide CHAIMITE, Egidio, *Descentralização e competição política: A questão da delimitação do Município da Beira*, monografia de licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane, 2010.

<sup>9</sup> MONTEIRO, José Óscar. "Estado, Descentralização E Cidadania. Equação Possível ou Imperativa?" *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 2011, p. 23-34.

<sup>10</sup> GOODSSELL, Charles T. *The Public encounter: where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press, 1981.