

AP 107  
107  
2005



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**

**LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO CONTEXTO DA  
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM MOÇAMBIQUE: O CASO DO  
MUNICÍPIO DE MARROMEU (1998-2005)**

**Dissertação Apresentada em Cumprimento Parcial dos Requisitos para Obtenção do  
Grau de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane**

*Domingo N. Psai*

**LICENCIANDO:**  
Rosário B. Foquição

**SUPERVISOR:**  
Adriano Nuvunga



Maputo, Agosto de 2005



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**

**LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO CONTEXTO DA  
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM MOÇAMBIQUE: O CASO DO  
MUNICÍPIO DE MARROMEU (1998-2005)**

**Dissertação Apresentada em Cumprimento Parcial dos Requisitos para Obtenção do  
Grau de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane**

*Joaquim M. do Rosari*

**LICENCIANDO:**  
Rosário B. Foquico

**SUPERVISOR:**  
Adriano Nuvunga

Maputo, Agosto de 2005

i.

### Declaração

Declaro que este estudo nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau acadêmico, e que o mesmo constitui resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

Assinatura

  
Rosário Bernardino Foquição

U.E.M. - UFIC
R. E. 4908
DATA 26/09/06
AQUISIÇÃO Oferta
COTA Ap-107

### Agradecimentos

Gostaria de agradecer a Universidade Eduardo Mondlane na pessoa do seu Reitor, Prof. Doutor, **Brazão Mazula**, pela concessão da Bolsa de Estudo Reduzida, que permitiu ao autor realizar o presente curso de Administração Pública.

Um profundo agradecimento ao dr. **Adriano Nuvunga**, meu supervisor neste trabalho que, de forma entusiástica e sábia abraçou o meu projecto, dando-me sugestões pertinentes e valiosas que contribuíram para a realização deste estudo.

Agradecer também aos professores, em especial ao dr. **Domingos do Rosário**, colegas de carteira e funcionários da Faculdade de Letras e Ciências Sociais com quem convivi durante a minha formação, e a todos que directa ou indirectamente contribuíram para a realização deste trabalho de fim de curso.

Por último, uma menção especial à minha família, com maior destaque para os meus pais, **Bernardino Foquiço** e **Teresa Foquiço**, pelo apoio, compreensão e incentivo constante ao longo da minha formação; ao **Elísio**, **Euclides** e **Elsa** como forma de compensar o tempo que não lhes pude dispensar nos últimos cinco anos.

## RESUMO

A criação das autarquias locais, forma indirecta de administração do estado, tem como objectivo final, de entre vários, a consolidação do processo de edificação do Estado Moçambicano Democrático através da participação da sociedade civil e do cidadão na gestão da coisa pública, partindo do pressuposto de que há incentivos muito fortes para a participação ao nível local porque as suas consequências são mais visíveis e imediatas.

A participação da sociedade civil e do cidadão na gestão da coisa pública ao nível local, significa que existe a possibilidade de os órgãos municipais serem compostos por várias sensibilidades, isto é, a possibilidade de agregação de vários interesses existentes nas autarquias locais. Esta realidade suscitou o interesse pelo nosso tema: A Consolidação da Democracia em Moçambique no Contexto da Descentralização Administrativa—O caso do Município de Marromeu (1998-2005).

Neste estudo, o objectivo central é analisar até que ponto as autarquias locais concorrem para a consolidação democrática ao nível local no contexto da descentralização administrativa.

Tomando à abordagem sistémica como a nossa perspectiva teórica, os resultados do trabalho de campo corroboram a nossa hipótese de estudo, segundo a qual, em Marromeu a ocorrência de uma coabitação política seja mais potenciadora e viés para a consolidação da democracia que a vigência do “partido único” havida na primeira experiência das autarquias em Moçambique.

**LISTA DE SIGLAS**

- ACADC** : Acção para o Desenvolvimento Comunitário
- FHI** : Fundação Para a Fome
- FRELIMO** : Frente de Libertação de Moçambique—movimento armado
- Frelimo** : Frente de Libertação de Moçambique—partido político
- J.P.C** : Juntos Pela Cidade(Maputo)
- NATURMA**: Naturais da Manhiça (Manhiça)
- GPZ** : Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Região do Zambeze
- G.R.M** : Grupo de Reflexão e Mudança (Beira)
- OCINA** : Organização de Candidaturas Independentes de Nacala-Porto
- ONG** : Organização Não Governamental
- PADM** : Projecto de Apoio aos Distritos e Municípios
- RENAMO** : Resistência Nacional de Moçambique—movimento armado
- Renamo** : Resistência Nacional de Moçambique—partido político
- Renamo-UE** : “ “ “ -- União Eleitoral=Coligação Partidária
- R.C.M** : Rádio Comunitária de Marromeu

## ÍNDICE

i.	Declaração	
ii.	Agradecimentos	
iii.	Resumo	
iv.	Lista de siglas	
<b>Capítulo</b>		<b>Página</b>
1.	INTRODUÇÃO.....	1
2.	LOCAL DE ESTUDO.....	3
3.	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	5
4.	PROBLEMÁTICA.....	10
	4.1 Pergunta de partida.....	14
	4.2 Objectivos	
	4.2.1 Geral.....	15
	4.2.2 Específico.....	15
	4.3 Hipótese.....	15
5.	QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO.....	16
	5.1 Quadro Conceptual.....	16
	5.2 Quadro Teórico.....	16
6.	METODOLOGIA.....	26
	6.1 Fontes usadas.....	26
	6.2 Métodos e técnicas usadas no campo de análise.....	26
7.	A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA: Uma análise dos dados.....	28
	7.1 A primeira experiência de governação local.....	28
	7.2 A segunda experiência de governação local.....	34
8.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	48
	8.1 Pistas para próximos estudos.....	51
	8.2 Recomendações.....	51
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES.....	53
	ANEXOS	
	Anexo 1: Lista de pessoas entrevistadas;	
	Anexo 2: Guião de entrevista para os autarcas da primeira experiência de governação local;	
	Anexo 3: Guião de entrevista para os autarcas da segunda experiência de governação local;	
	Anexo 4: Guião de entrevista para os municípios e Ong's;	
	Anexo 5: Resultados finais das eleições municipais de 2003;	
	Anexo 6: Lei que cria os municípios.	

## I. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas têm ocorrido transformações em Moçambique que levam a necessidade de se repensar o papel do Estado. Uma dessas transformações é a descentralização administrativa que permitiu a criação de novas entidades jurídicas, com território e população, as autarquias locais.

Esta transformação (descentralização administrativa) veio substituir a característica centralizadora estatal que vigorou após a independência nacional onde, estava-se perante um Estado Socialista, de partido único, baseado em princípios de centralismo democrático. O sistema político e administrativo era muito hierarquizado e com carência de recursos e quadros (pessoal qualificado técnica e academicamente) para administrar o país. A par desta centralização existia também uma democracia participativa consubstanciada nos grupos dinamizadores e Assembleias aos vários níveis.

O presente estudo, analisa a possibilidade da descentralização administrativa ser potenciadora da consolidação da democracia, entendida como participação de vários actores na governação ao nível local, recorrendo para tal a comparação entre a primeira experiência de governação ao nível local e os dois anos de governação (2003—2005) no Município de Marromeu.

O estudo apresenta no primeiro capítulo a “Introdução” que em breves linhas contextualiza a criação das autarquias locais em Moçambique e, apresenta a justificação da escolha do tema.

O segundo capítulo contempla o Local de Estudo que, em breves, linhas traz os principais elementos de ordem histórica, geográfica e de infra-estruturas do Município de Marromeu.

Por seu turno, o terceiro capítulo contextualiza o objecto de estudo sendo que, o quarto capítulo problematiza o tema em estudo, apresentado, por conseguinte, a pergunta de partida, os objectivos e a hipótese do estudo.



A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

O quinto capítulo apresenta o quadro conceptual e teórico onde, procede-se a revisão dos conceitos bem como do quadro teórico orientador do presente estudo. O sexto capítulo apresenta a metodologia usada no processo de pesquisa nomeadamente, as fontes, os métodos e as técnicas utilizadas no campo de análise.

O sétimo capítulo contempla a análise dos dados obtidos no campo (Município de Marromeu), sendo que o oitavo capítulo apresenta as conclusões, as pistas para próximos estudos e as recomendações do presente estudo.

A escolha deste tema é justificada por dois motivos: o primeiro tem haver com o facto de tanto a democracia como a descentralização serem assuntos recentes em Moçambique e, por via deste estudo ser um contributo para a compreensão destes assuntos.

O segundo tem a ver com o facto de Marromeu ser exemplo de município que, nas primeiras eleições autárquicas teve os seus órgãos municipais governados por autarcas do mesmo partido político, adiante designado por Frelimo e, nas segundas eleições autárquicas o Presidente do Município ser de um partido da oposição, adiante designado por Renamo-UE (coligação) e a Assembleia do Município têm uma maioria da Frelimo o que, comparando, a primeira experiência de governação local e uma parte da actual governação (2003-2005) pode dar uma ideia da lógica de funcionamento do município num contexto em que só há um único partido e, noutro em que existem dois ou mais partidos no município (a coabitação política).

## II. LOCAL DE ESTUDO

Neste capítulo trazemos os principais elementos de ordem histórica, geográfica, económica e de infra-estruturas do local de estudo. O capítulo procura, assim, apresentar o espaço territorial dentro do qual ocorre a possibilidade da consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa.

O local de estudo do presente trabalho, é o Município de Marromeu.

Marromeu, deriva da palavra *Marro* que em língua Sena significa terras baixas, lodo ou matope. A povoação foi criada em 1904 por ordem da Companhia de Moçambique (ordem nº 2411/04, de 18 de Janeiro). Em 1919 era sede da Circunscrição de mesmo nome ( Portaria 1162 do BO nº 18/S1919). Em 1942, com a extinção da Companhia de Moçambique, passou a constituir a sede da Circunscrição Civil de Marromeu (Branquinho, 1996:3).

A actual Vila de Marromeu, sede do distrito do mesmo nome, situa-se a Nordeste da província de Sofala na margem Sul do rio Zambeze. Tem como limites o Posto administrativo de Chupanga a Norte, a área de Sabonete ao Sul, o rio Zambeze a Este e a área de Migugune a Oeste (Idem).

A Vila tem a sua economia dependente da produção comercial de cana-sacarina e das infra-estruturas viárias (Folha Informativa dos Municípios,2002:119).

Marromeu tem uma área aproximada de 144 Km<sup>2</sup> e uma população estimada em cerca de 17.800 habitantes e, a Vila está organizada em 8 Bairros assim designados: Kenneth Kaunda; Mateus Sansão Muthemba; 1 de Maio; 10 de Agosto; São Tomé; Baliera; Samora Machel e 7 Abril. Do ponto de vista etno-cultural, em toda a Vila existem núcleos de populações resultantes do cruzamento dos povos do baixo Zambeze, incluindo os Cuamas, antigo nome do rio Zambeze; Podzos; Senas; Chipangas e Chuabos (Idem).

Em termos de Infra-estruturas económicas e sociais há a considerar o património herdado do então Distrito de Marromeu, constituído por:

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- ✓ Residência oficial do Presidente do Conselho Municipal;
- ✓ Residência para chefe de Secretaria;
- ✓ Residência para chefe da Contabilidade;
- ✓ Edifício do Conselho Municipal;
- ✓ Central eléctrica;
- ✓ Bomba de captação de água.

Marromeu, possui uma rede de infra-estruturas sociais para área de educação o que permite atender minimamente as necessidades do Município e das áreas periféricas.

No Município existem os órgãos e serviços do Estado que funcionam nomeadamente:

- a) Órgãos Distritais
  - Tribunal Distrital.
  
- b) Aparelho do Estado
  - Administração do Distrito de Marromeu.
  
- c) Direcções Distritais de:
  - Agricultura;
  - Educação e Cultura;
  - Obras Públicas e Habitação;
  - Saúde;
  - Mulher e Acção Social;
  - Comando Distrital da PRM e,
  - Juventude e Desporto.

### III. CONTEXTUALIZAÇÃO

Neste capítulo apresentamos o enquadramento da evolução histórica da problemática da consolidação da democracia, entendida como participação de vários actores no processo de governação. Para isso, vamos recuar no tempo até a independência de Moçambique, em 1975.

Desde 1975 e sob a liderança do antigo Movimento de Libertação, a FRELIMO, Moçambique tornou-se independente e, por um lado num Estado em transição, socialista de partido único, baseado nos princípios de centralismo democrático, com um sistema administrativo muito hierarquizado e carência de quadros para administrar o país.

Por outro lado, logo após a independência, nos anos 80, Moçambique conheceu rápidas e significativas mudanças económicas, políticas e administrativas cujas origens remontavam do período colonial e do pós-colonial, a partir de 1975 (Lalá & Ostheimer, 2003:3).

Deste modo, um dos grandes problemas que Moçambique conheceu após a independência, foi o mecanismo de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão que, ocorre desde a constituição da Primeira República em 1975<sup>1</sup>. Todavia, sendo a própria participação política um processo, manifestou-se de várias formas e, em função de diferentes contextos.

É preciso considerar que o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão em Moçambique é em função de vários factores estruturais herdados do período colonial.

É assim que, Moçambique herdou da Administração colonial portuguesa uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio de centralização das decisões administrativas nos órgãos superiores da Administração Estatal. A necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do partido único (Frelimo), para além do imperativo de atingir certas metas sociais, económicas e políticas, contribuíram para que

---

<sup>1</sup> A Primeira República neste contexto, refere-se ao período da República Popular de Moçambique até 1990 quando, uma nova Constituição da República foi aprovada.

se centralizassem as decisões nos órgãos superiores da Administração Estatal (Lalá & Ostheimer,2003:3)

Ainda que após o Terceiro Congresso da FRELIMO, em 1977, se declarara a intenção de se avançar com a descentralização administrativa do Estado e criação de postos provinciais, distritais e administrativos baseados no poder popular, esta intenção não impediu que o poder de decisão coubesse, em última instância, ao partido Frelimo e aos seus órgãos largamente centralizados após a independência. As funções dos órgãos regionais, distritais e locais nunca foram claramente definidas (*idem*).

Assim, a divisão territorial e administrativa que se seguiu à proclamação da independência e a realização do Terceiro Congresso comportava três níveis nomeadamente, nacional, provincial e distrital. Esta organização administrativa promovia a centralização da tomada de decisões pelo governo central, cabendo aos órgãos provinciais e distritais do Estado apenas a tarefa implementadora das decisões tomadas ao nível central.

Esta organização administrativa, limitou e desestimulou o espírito de iniciativa nos níveis inferiores de governação, uma vez que careciam não só de poder de decisão, como também de recursos e capacidade para a realização de actividades de interesse próprio, de acordo com as necessidades e os interesses das comunidades locais (Cistac,2001:11).

Esta organização administrativa implicou que, o sistema de administração do estado ao nível local, levasse a uma fragilidade e deficiente gestão de instituições locais com efeitos negativos na qualidade de serviços prestados aos cidadãos.

No período a seguir a independência nacional, a participação do cidadão no processo de tomada de decisão caracterizou-se por acções de aclamação e louvor ao poder político, num ambiente em que a contestação pública das acções dos órgãos do Estado era praticamente nula.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

A Frelimo era o partido único e acabava de dirigir com sucesso a luta armada de libertação nacional. Esta situação de partido-Estado não contribuiu para que o cidadão pudesse manifestar-se em desacordo com qualquer decisão do poder político.

Há ainda a considerar que, a existência da organização e mobilização dos grupos dinamizadores de bairro que galvanizavam a participação dos cidadãos nos processos decisórios potenciava uma participação passiva, pois, as decisões já vinham de cima e desciam à base para discussão a nível local apenas por uma questão formal para a respectiva legitimação (Chichava & Faria,1999:6).

Deste modo em cada nível (local e nacional) os membros do partido elegiam ou anunciavam, de forma aleatória, novos quadros para o patamar superior das Assembleias Populares, pelo que a participação política permanecia, deste modo ligada à adesão ao partido único (Lalá & Ostheimer,2003:11).

Como acima fizemos referência, a transformação política que Moçambique sofreu durante os últimos anos, foi iniciada logo no princípio da década de 1980. O retrocesso económico depois de 1982, a propagação crescente da guerra<sup>2</sup> e o fosso cada vez maior entre visão e realidade levaram a uma necessidade urgente de uma reorientação política e económica. Esta conclusão foi reforçada pelo facto de um grupo cada vez maior de dirigentes políticos terem compreendido que a União Soviética<sup>3</sup> e a Europa do Leste não podiam garantir a longo prazo os recursos de que Moçambique necessitava para poder continuar a via de desenvolvimento escolhida (Abrahamsson & Nilsson,1993:54).

Contudo, as mudanças que Moçambique experimentou logo após a independência, atingiram o seu auge por volta de 1987 quando Moçambique iniciou um Programa de Reabilitação Económica com vista a fazer face, ao aumento da pobreza, a deterioração da economia, a destruição das estruturas sócio-económica e da administração pública bem como a guerra (*idem*).

---

<sup>2</sup> Moçambique viveu um conflito armado logo após a sua independência do jugo colonial, opondo o Governo da Frelimo e a RENAMO, conflito este que teve seu fim em 1992 com a assinatura do Acordo Geral de Paz e, sob a ajuda da Comunidade Internacional.

<sup>3</sup> É preciso ter em conta que à Moçambique foi recusada a entrada na CAMECON em 1982, o que significou o fim da "aliança natural" com a União Soviética.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

É desta forma que se propuseram mudanças onde, uma delas foi a alteração a Constituição da República então em vigor. Assim, a primeira proposta de alterações à Constituição Moçambicana foi apresentada em 1988. Essa proposta consistia em pequenas mudanças no âmbito do sistema político vigente e não levou a um grande debate. Em Janeiro foi apresentada uma proposta de mudanças muito mais abrangente. Essa proposta foi discutida frequentemente durante todo o ano nos meios de comunicação em reuniões nos locais de trabalho e instituições em todo o país (Abrahamsson & Nilsson, 1993:55).

Deste modo, em 1990 a Constituição da República Popular de Moçambique foi revista e foram introduzidas emendas que produziram mudanças profundas na organização administrativa de Moçambique, uma das quais foi a democracia multipartidária (Hanlon et al ,2001:1).

Com a Constituição da República de 1990, Moçambique muda de designação de República Popular de Moçambique para República de Moçambique, ao mesmo tempo que o multipartidarismo é introduzido. A Constituição anterior, a de 1975, de sistema de partido único, implicava que o Presidente da Frelimo era automaticamente também o Presidente da República. Agora com a Constituição de 1990, o Presidente da República deveria ser escolhido em eleições gerais (Abrahamsson & Nilsson, 1993:56).

É importante referir que a Constituição de 1990 conferiu mais direitos e liberdades individuais aos cidadãos e particularmente aos políticos que passaram, então a fazer parte do panorama político, pois, de um sistema monopartidário passou-se ao multipartidarismo o que determinou que se fizesse uma profunda reflexão sobre a necessidade de mudanças minuciosas na governação. É neste âmbito que se exigiram mudanças em toda organização administrativa do Estado o que, culminou num Programa de Governo de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) em 1991, e numa descentralização progressiva como acima nos referimos.

É neste contexto que, em 1996 um conjunto de emendas constitucionais e um pacote de nove leis (pacote autárquico) foi aprovada no ano seguinte e, criaram os municípios<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ver anexo 6.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

como pessoas jurídicas distintas da pessoa do Estado e com um certo grau de autonomia (financeira, administrativa e patrimonial). As autarquias, portanto, são instituições urbanas, que reproduzem a nível local a estrutura do governo central e a sua divisão de poderes. Os 33 municípios criados em Moçambique, tem uma estrutura quase idêntica à do governo central, com o mesmo sistema presidencialista. De 5 em 5 anos é eleito um Presidente e uma Assembleia Municipal (Hanlon et al, 2001:11).

Assim as autarquias visam melhorar as oportunidades de participação ao conferir mais poderes e recursos a um nível de governo mais imediato pois, existe uma devolução de poder do Estado para níveis locais da administração, com a participação dos cidadãos da circunscrição (Idem).

Desta maneira, as autarquias acabam sendo um “viveiro” para o aprofundamento e consolidação da democracia na medida em que são um “espaço” de inclusão de vários actores políticos que ao nível nacional não têm espaço e/ou oportunidades de participação.



#### IV. PROBLEMÁTICA

Este capítulo consiste fundamentalmente, no debate do problema da democracia entendida como participação de vários actores no processo de tomada de decisão. Este exercício operacionalizar-se-á em forma de revisão da bibliografia e discussão da mesma, tendo como base a descentralização administrativa. Por outro lado, este capítulo levanta aquilo que é a pergunta de partida, traça os objectivos e no fim avança com a hipótese que se pretende testar.

Moçambique iniciou, em princípios de 1990 o programa de reforma dos órgãos locais, parte integrante de um conjunto de reformas políticas, económicas e administrativas em curso desde os anos 80.

Num contexto de reforma do Estado, a descentralização administrativa em Moçambique foi prioritariamente tida como parte do processo de pacificação e democratização do país, e uma necessidade absoluta para se dar resposta a diversidade geográfica, sócio-económica e multi-cultural onde, existem vários grupos linguísticos bem como dezenas de dialectos em Moçambique (Chichava & Faria, 1999:4).

A criação das autarquias locais, forma indirecta de Administração do Estado, tem como objectivo final, de entre vários, a consolidação do processo de edificação do Estado Moçambicano democrático através da participação da sociedade civil e do cidadão na gestão da coisa pública, partindo do pressuposto de que há incentivos muito fortes para a participação a nível local porque as suas consequências são mais visíveis e imediatas (Nuvunga et al, 2003: 264).

Nestas esferas (autarquias locais), é onde se consolida a democracia pois, algumas responsabilidades e competências lhe são transferidas/atribuídas podendo deste modo dar conta às múltiplas demandas vindas dos municípios.

É assim que a descentralização administrativa implica a transferência efectiva do poder de decisão para os agentes locais da administração municipal, isto é, os órgãos municipais têm autonomia, dentro dos limites estabelecidos por lei, de formular políticas locais, estabelecer prioridades e planear o atendimento das demandas dos municípios. Assim, pela descentralização o governo transfere uma parcela do poder de

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

decisão que pode ser maior ou menor, nunca total potenciando-se teoricamente, a democratização.

No entanto, a descentralização administrativa, por si só, não é condição suficiente para promover a democracia, pois somente com a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo é que se define o carácter democrático das instituições ao nível local.

Assim, caso os princípios democráticos não estejam reflectidos nas instituições que compõem um determinado município, a transferência de poder do centro para a periferia, pode significar apenas uma "mudança de endereço" da centralização e não a descentralização administrativa. Deste modo, associa-se à transferência do poder, a necessidade de um certo desenvolvimento democrático, para que se dê, de facto a descentralização. Em outras palavras, não basta transferir o poder de decisão para os órgãos municipais para se considerar em presença de descentralização administrativa. É necessário que estejam criados os mecanismos para o exercício de tal poder de decisão por via da participação dos diferentes actores ao nível local.

As autarquias locais, como parte integrante da reforma democrática em consolidação em Moçambique, afirmaram-se como um campo de treino ou viveiro da democracia pois, proporcionaram uma educação política pertinente aos cidadãos, no sentido de direitos e deveres, subjacentes ao modelo democrático e, proporcionaram também aos próprios autarcas uma educação política, sobretudo experiência ao nível da transformação das preocupações comuns em agendas de governação local, que pode ser aplicada em espaços de âmbito nacional, como a Assembleia da República, naqueles casos em que aqueles cheguem a estes espaços (Nuvunga et al, 2003: 264).

Moçambique optou pela descentralização (criação de autarquias locais) que, embora de forma gradual<sup>5</sup>, criou teoricamente as condições para a democratização e, abriu a

---

<sup>5</sup> O "gradualismo" tem sido a palavra-chave de todo o processo de descentralização. Trata-se de um processo faseado em que os funcionários locais vão ganhando confiança e obtendo mais poder a cada passo que vai sendo dado. Os dirigentes moçambicanos utilizam como imagem a criança que tem de aprender a andar antes de correr.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

possibilidade para a partilha do poder ao nível local, um dos pressupostos para a consolidação da democracia.

Esta partilha de poder ao nível local, passa necessariamente pelo domínio<sup>6</sup> dos órgãos que compõe o sistema de governo<sup>7</sup> municipal, pelos diferentes actores políticos ao nível local. Assim, quando há uma multiplicidade de actores políticos nos órgãos municipais, criam-se condições para a democratização pois, há diálogo, tolerância, controle entre os actores políticos e maior responsabilização aos governantes por parte dos cidadãos.

Como refere Tocqueville, *“Quando, o poder é repartido, a capacidade de acção é perceptivelmente dificultada, porém, em compensação ganha-se uma sociedade civil capaz de controlar os governantes, ou seja, a resistência se encontra em todo lugar”* (Tocqueville,1977:20).

Nas primeiras eleições autárquicas, a Frelimo teve maioria em todas as Assembleias Municipais e conquistou todos os postos de Presidente de Município. Assim, o poder local esteve quase unipartizado, ou seja, um único partido esteve a governar as autarquias locais (Hanlon et al,2001:5).

Contudo, é importante referir que nas primeiras eleições autárquicas, a Frelimo concorreu praticamente sozinha, isto é, concorreu ao lado de candidatos independentes e grupos de cidadãos<sup>8</sup>. Os partidos políticos, retiraram-se<sup>9</sup> em bloco do processo e apelaram ao boicote da população, não concorrendo para nenhum município o que, de certa forma, permitiu uma grande margem de manobra e/ou vantagem à Frelimo. É preciso não esquecer que, a oposição no seu todo, em especial a Renamo, ao encorajar

---

<sup>6</sup> Entenda-se domínio como, aceder a um dos órgãos por via de eleições autárquicas.

<sup>7</sup> Nos termos da constituição e da lei, foram criados os municípios com um sistema de governo que compreende três órgãos: a Assembleia Municipal, o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal.

<sup>8</sup> Alguns exemplos são, GRM na Beira, NATURMA na Manhiça, OCINA em Nacala Porto e J.P.C em Maputo.

<sup>9</sup> A retirada da Renamo, em última análise, conduziu a marginalização política da oposição no seu todo e, em particular da própria Renamo, em zonas onde tinha fortes possibilidades de ganhar o controle das autarquias locais.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

os habitantes do município a boicotar as eleições, favoreceram a Frelimo pois, acabaram indo aos postos de votação os eleitores que tinham afinidades/simpatias com a Frelimo, abstendo-se deste modo os potenciais eleitores da oposição.

Entretanto, nas segundas eleições autárquicas realizadas a 19 de Novembro de 2003, o cenário mudou, visto que a Frelimo conseguiu vitória somente em 28 cidades e vilas, a Renamo-UE em 4 (Beira, Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche) e em Marromeu um Presidente do Município pertencente a Renamo-UE e, a Assembleia Municipal com a maioria da Frelimo<sup>10</sup>. Nestas eleições autárquicas, a oposição<sup>11</sup> participou e ganhou algumas autarquias como acima referimos e, tem representação<sup>12</sup> em quase todas as autarquias ganhas pela Frelimo. Em algumas dessas autarquias a diferença do número de assentos na Assembleia Municipal entre a Frelimo e Renamo-UE é mínima, tais são os exemplos de Monapo, Mocimboa da Praia e Marromeu em que a diferença é de apenas um (1) deputado.

Deste modo, nas segundas eleições autárquicas verificou-se a participação de vários actores políticos (partidos políticos e grupos de cidadãos) o que, de certa forma, representou um exercício democrático por parte dos cidadãos. Destas duas experiências de governação local, mostra-se importante abordar o Município de Marromeu pela sua particularidade.

Nas primeiras eleições autárquicas, somente um único partido é que governou o Município de Marromeu o que de certa forma e teoricamente, não existiu a potenciação da democracia (entendida como participação de vários actores na gestão do município) pois, imperava a disciplina partidária na abordagem dos assuntos relativos ao município o que limitava a liberdade de expressão quer dos membros do partido no mesmo órgão, quer entre membros do mesmo partido pertencentes a órgãos diferentes, concorrendo deste modo para que, em última instância, não se criasse um clima propício para o aprofundamento e consolidação da democracia.

---

<sup>10</sup> Ver anexo 5.

<sup>11</sup> Em particular a Renamo que é um dos partidos com implantação em quase todo o país.

<sup>12</sup> A título de exemplo, a coligação Renamo-UE tem assentos nas Assembleias Municipais dos 33 municípios.

Com as segundas eleições, o cenário mudou, pois de uma situação em que no município somente existia um único partido nos órgãos municipais, passa-se por uma situação de coabitação política, ou seja, a Presidência do Município está com um determinado partido (Renamo-UE) e a Assembleia Municipal com outro (Frelimo). Neste cenário de coabitação política, a gestão do município deixou de ser feita por apenas um único partido político mas, sim, por dois, o que significa que os mesmos, ainda que com agendas partidárias diferentes, têm que dialogar para o bem do município o que, em última instância representa teoricamente a potenciação da democracia (participação de vários actores políticos na vida do município). De outra forma, caso não haja este diálogo ao nível do município, pode ocorrer uma situação de paralisia decisória, em que por exemplo a Assembleia Municipal chumba permanentemente o plano de actividades do Conselho Municipal.

Assim, num cenário em que dois partidos “dividem” a gestão do município, procura-se aquilo a que Sartori designa por “compensação recíproca retardada”, que consiste em, um dos órgãos (Assembleia Municipal ou Presidência) representado por um dos partidos, ceder as pretensões do outro órgão e, por conseguinte, beneficiá-lo (ao outro órgão), na esperança de num momento futuro também beneficiar-se ( como resultado da cedência do órgão que outrora se beneficiou).

Desde modo e partindo da assunção teórica segundo a qual a descentralização administrativa potencia o aprofundamento da democracia, o presente estudo faz uma comparação entre a primeira experiência de governação ao nível local em que um único partido compunha os órgãos municipais e os dois anos de governação (2003-2005) em que os órgãos municipais são compostos por dois partidos diferentes, no Município de Marromeu.

#### **4.1 Pergunta de partida**

Em que medida a descentralização administrativa concorre para a consolidação democrática ao nível local?

## **4.2 Objectivos**

### **4.2.1 Geral**

No presente trabalho analisamos a possibilidade da consolidação da democracia em Moçambique no contexto da descentralização administrativa.

### **4.2.2 Específico**

Aferir em que medida a coabitação política concorre para a consolidação da democracia no Município de Marromeu.

## **4.3 Hipótese**

Perante a concepção teórica segundo a qual a descentralização promove e potencia a democratização, defendemos a tese segundo a qual o contexto, participação e dinâmica dos actores locais sejam determinantes para que tal ocorra. Assim, avançamos como hipótese a ideia de que em Marromeu a ocorrência de coabitação política seja mais potenciadora e viés para a consolidação da democracia que a vigência do “partido único” havida na primeira experiência das autarquias em Moçambique.

## V. QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO

Neste capítulo procede-se a revisão do quadro conceptual e teórico sobre a temática em estudo, apresentando os principais conceitos usados e a abordagem teórica orientadora do presente estudo. Assim, está dividido em dois (2) sub-capítulos, sendo o primeiro dedicado aos conceitos e, o segundo virado para a abordagem teórica.

### 5.1 Quadro Conceptual

Os conceitos aqui abordados, são-no por ordem alfabética.

#### **Autarquia**

Autarquia refere-se a pessoa colectiva de direito público com autonomia patrimonial, administrativa e financeira que, com base num espaço territorial delimitado dentro do território nacional, desempenha funções públicas no interesse e em representação da comunidade aí residente (Mazula et al,1998:4).

#### **Descentralização**

A descentralização está ligada ao processo de construção do Estado Moderno, aparecendo na consolidação dos regimes democráticos e desaparecendo durante as ditaduras, e mais do que isto, é um dos resultados das mudanças que vêm se operando neste último quarto de século, principalmente nos países centrais, as quais se vêm repercutindo, às vezes até de forma traumática, nos demais países dependentes (Tobar,1991:34).

A emergência de uma economia pós-industrial, a crise do emprego, o aumento do desemprego e da demanda por serviços públicos, a redução do crescimento do PIB, as mudanças do perfil demográfico, a globalização, entre outros factores (que são alguns dos elementos constitutivos da crise do Welfare State), fizeram com que fosse revisto o papel de um Estado Nacional forte, protector e centralizado (Abrucio & Costa,1998:5).

Num balanço das reformas realizadas nos países desenvolvidos, frente a este cenário, identificaram-se duas “reações” de peso: a modificação do modelo de intervenção económica, através de privatizações, concessões de desregulamentação, tendo o Estado, neste processo, um importante papel regulador, e a adopção de novas formas de gestão, entre as quais se sobressai a descentralização. Neste sentido, a descentralização emerge como uma estratégia—de ordem gerencial—de reestruturação do Estado.

Embora nessa perspectiva a descentralização possa aparecer apenas como possibilidade de conferir maior eficácia e eficiência ao aparato estatal, a descentralização, segundo vários autores também está associada à democratização, à centralização, e à desconcentração. Assim, o conceito de descentralização não deve ser único ou fechado, uma vez que ele vem sendo construído a partir de determinadas concepções, do contexto em que está sendo utilizado e também das posições político-ideológicas de quem o está definindo e utilizando.

#### **Descentralização e Centralização**

A descentralização também pode ser concebida a partir da centralização onde, ambas podem existir em forma pura, mas sempre entrelaçadas em relação dinâmica. Assim, tem-se:

*“Centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjectivas de administração. (Tem-se) ...ao contrário, descentralização quando os órgãos centrais do estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias actividades” (Bobbio et al, 1993:132).*

#### **Descentralização e Democracia**

Há uma tendência praticamente universal de associar descentralização à democracia.



“Os progressistas vêem na descentralização uma estratégia para a criação de instituições onde a participação dos cidadãos—enquanto sujeitos sociais, actuantes em decisões políticas—pode ser viabilizada” (Arretche, 1996:50).

Já para os liberais, a descentralização representa a possibilidade de rompimento com estruturas centralizadas, liberando a capacidade de iniciativa da sociedade (Idem).

No entanto, a descentralização, por si só, não é condição suficiente para promover a democracia, pois como afirma a autora: “*É a concretização de princípios democráticos nas instituições política de cada nível de governo que define seu carácter...*” (Ibidem:51).

Assim, caso os princípios democráticos não estejam incorporados nas instituições que compõem um determinado município, a transferência de poder do centro para a periferia, pode significar apenas uma “mudança de endereço” da centralização e não a descentralização propriamente dita. Deste modo, associa-se à transferência de poder, a necessidade de um certo desenvolvimento democrático, para que se dê, de facto a descentralização.

### **Descentralização e Desconcentração**

Descentralização tem significado distinto de desconcentração. A primeira, incorpora a noção de redistribuição de poder, de alteração de interesses de grupos de poder, enquanto a desconcentração envolve delegação de competências sem deslocar o poder decisório (Tobar,1991:34).

Posição semelhante é partilhada por um outro autor ao referir que:

“*A desconcentração difere da descentralização pois enquanto na primeira há apenas um deslocamento da decisão, na segunda o poder é transferido. São estratégias diversas para atingir um mesmo objectivo: levar para mais próximo da população o poder de decisão sobre as acções do poder público, com o intuito de dar maior eficácia às acções estatais, viabilizando a participação*”(Junqueira ,1997:174).

Uma outra definição, dá conta de que desconcentração é diferente de descentralização, embora admita que a primeira possa estar inclusa na segunda, uma vez que descentralização implica na redistribuição de encargos (coincidindo com desconcentração) e também dos meios (poder e recursos) para executá-los (Uga,1991:103).

Para um outro autor, a descentralização implica em alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições. Estes recebem os mesmos benefícios implícitos nos gastos mas também são os financiadores de pelo menos parte destes gastos (Gremaud,2000:4).

A rigor, a descentralização incorpora um conjunto de, pelo menos, três aspectos:

- **Administrativos**—com a passagem da responsabilidade de gerência na provisão de determinados serviços públicos e de gestão de políticas;
- **Fiscal**—com a passagem de pelo menos parte da responsabilidade na obtenção de recursos necessários ao financiamento das políticas e;
- **Política**—com a autonomização decisória não apenas quanto à forma de promover a política, mas na própria escolha entre diferentes serviços a serem ofertados e sua estrutura de financiamento.

Não é pequeno, no entanto, o número de autores que não vêem a dicotomia entre ambas, identificando na desconcentração uma etapa do processo de descentralização.

Para (Lobo,1998:16) pode-se afirmar que:

- a) *A desconcentração é condição necessária, mas não suficiente para um processo pleno de descentralização;*
- b) *A desconcentração faz parte do processo de descentralização e pode ser considerada como uma forma de descentralização.*

Independentemente da posição que se queira assumir na discussão entre descentralização e desconcentração, é importante salientar alguns princípios norteadores que orientam a descentralização na consecução dos objectivos a que ela se propõe.

(Lobo,1990:19), enumera quatro desses princípios, que se sobressaem entre outros:

- **Flexibilidade:** entendida como “tratamento diferenciado aos governos sub-nacionais”, ou seja, as desigualdades políticas, económicas, técnico-administrativas e sociais—intra e extra—regionais, estaduais e municipais devem ser consideradas e tratadas de forma diferenciada. Não deve existir um “modelo” único e fixo de descentralização;
- **Gradualismo e progressividade:** incorpora a flexibilidade e trata da adequação da descentralização às distintas realidades definidas no tempo e no espaço, permitindo que ela se consolide de forma gradual e progressiva, não somente a partir de deliberações centrais, mas como resultado de processos pactuados de mudanças;
- **Transparência no processo decisório:** como a descentralização trata fundamentalmente de transferência de poder, o exercício desse poder descentralizado implica em transparência, para que ele se legitime, se implemente e se perpetue;
- **Controle social:** associado à transparência no processo decisório, o controle social é elemento de democratização do Estado, sendo ambos, princípios orientadores do futuro do processo de descentralização.

No presente estudo, falamos de descentralização na concepção de (Arretche,1996:50), dado que, é uma estratégia para a criação de instituições onde a participação dos cidadãos—enquanto sujeitos sociais, actuantes em decisões políticas—pode ser aprofundada e consolidada. Assim, a descentralização representa a possibilidade de rompimento com estruturas centralizadas, liberando a capacidade de iniciativa da sociedade.

## Sistema de Governo

Sistema de Governo entende-se como sendo um sistema de órgãos implantados, com competências conferidas a cada um desses órgãos e, com relações entre os mesmos, em suma, é o papel que cada um dos órgãos desempenha (Mazula et al, 1998:107).

Estes conceitos, visam ajudar a compreensão da perspectiva de análise do presente estudo. Apelaremos a estes conceitos no capítulo dedicado basicamente a apresentação e interpretação dos resultados obtidos no trabalho de campo.

### 5.2. Quadro Teórico

De acordo com a bibliografia consultada, pode-se abordar o tema em estudo recorrendo a teoria Sistémica.

A perspectiva sistémica teve origem na biologia, cujos trabalhos de Bertalanffy sobre a célula, no começo deste século, são considerados como seu ponto de partida. Foi introduzida nas Ciências Sociais por intermédio dos trabalhos de Talcott Parsons e, foi aplicada à Ciência Política especialmente por David Easton (Fernandes, 1982:42).

Na análise dos fenómenos políticos, David Easton foi o primeiro a aplicar coerentemente a perspectiva sistémica ao domínio da ciência política cujo modelo passou a influenciar os trabalhos de muitos <<political cientists>> (Idem,1982:44).

Partindo do princípio de que é o poder que autonomiza o domínio da Ciência Política e considerando um sistema como um conjunto de variáveis seja qual for o grau de relação existente entre elas, Easton definiu um sistema político como <<um conjunto de interações através das quais, numa determinada sociedade, se realiza a atribuição autoritária de valores>>. Assim, para Easton, todos os sistemas políticos não podem subsistir se não desempenharem com sucesso as seguintes funções: distribuição dos valores numa determinada sociedade e capacidade de levar a maior parte dos seus membros a aceitar esta distribuição como autoritária, pelo menos durante o maior período de tempo possível (Ibidem).

Estas duas propriedades distinguem os sistemas políticos de outros sistemas sociais. Aliás, a distribuição dos valores por uma determinada sociedade e a sua aceitação relativamente frequente pelos membros da sociedade em questão constituem as variáveis essenciais de toda a vida política. Sem elas, uma sociedade não tem qualquer espécie de vida política.

Easton pormenorizou a análise do sistema político em interacção com o seu ambiente interno e externo. Assim, o sistema político está mergulhado num meio ambiente que o sujeita a desafios aos quais deve responder. Acontece que o meio ambiente deve ser dividido, para fins de análise, em meio ambiente externo (sistemas exteriores à sociedade global em exame, com as quais esta presumivelmente em relação) e em meio ambiente interno (que compreende todos os sistemas internos que se inserem na mesma sociedade global, designadamente os sistemas psicológico, biológico, religioso, social).

Neste meio ambiente global está inserido o sistema político, aberto e em constantes trocas com esse meio ambiente (inputs-outputs). Estas trocas produzem respostas que modificam o meio ambiente do sistema político, e por isso altera o fluxo de exigências, estabelecendo-se, assim, uma corrente contínua e infindável de influências, *input-output-input*, que se chama retroacção.

Em função do carácter aberto do sistema, a análise da corrente *input-output* aparece como fundamental. Por isso, Easton sugere dois conceitos operacionais que distingue respectivamente entre exigências (demands) e apoios (supports).

As exigências (inputs) são as solicitações do meio ambiente interno e externo e os apoios podem ser de três tipos que são: apoios à sociedade global, apoios ao regime e apoios aos suportes dos órgãos.

A teoria sistémica aplica-se ao presente trabalho na medida em que permite conceber o município de Marrromeu como um sistema em que há variáveis, seja qual for o grau de relação existente entre elas, que o influenciam.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

O Município de Marromeu visto como um sistema, está em interacção com o seu meio ambiente interno e externo. Este meio ambiente (interno e externo) o sujeita a desafios aos quais deve responder. O meio ambiente (interno e externo) compõe o sistema global que é a Vila de Marromeu onde, se localiza o Município de Marromeu.

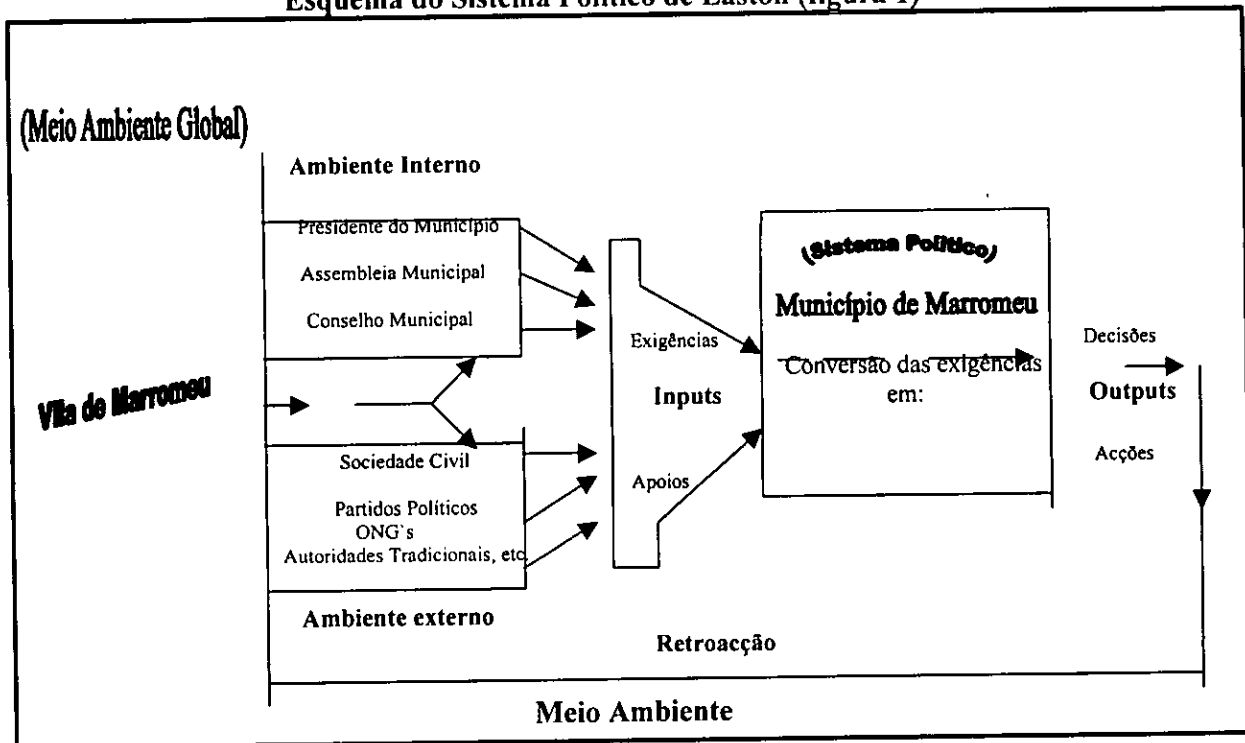
O meio ambiente interno refere-se aos órgãos que compõe o município nomeadamente, a Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e o Presidente do Município que, juntos mantêm uma interacção entre eles com vista a manutenção do sistema (município).

O meio ambiente externo, refere-se aos munícipes, partidos políticos e/ou a sociedade civil no geral.

Ora, o município de Marromeu está inserido num ambiente global (Vila de Marromeu) e está aberto a trocas com esse meio ambiente por via de “inputs” e “outputs”, ou seja, de exigências do ambiente e respostas a essas exigências.

Estas trocas, produzem respostas que modificam o município entanto que sistema e, por isso, altera o fluxo de exigências (internas e externas) estabelecendo-se uma corrente infindável de influências, “inputs—outputs—inputs”, ou seja, exigências—respostas—exigência, o que se chama retroacção (**figura 1**).

**Esquema do Sistema Político de Easton (figura 1)**



Deste modo, na primeira experiência de governação local, o Município de Marromeu teve os seus órgãos municipais compostos por um único actor político (Partido Frelimo), o que pressupõe que as exigências ainda que proviessem do ambiente interno (órgãos municipais) eram feitas num contexto de existência de um único actor político e, por conseguinte as respostas a essas exigências tinham em conta esse contexto (existência de um único actor político).

Já, na segunda experiência de governação local, o cenário mudou visto que, embora as exigências provêm do ambiente interno (órgãos municipais), este é composto por dois actores políticos diferentes (Partido Frelimo e Partido Renamo) o que pressupõe que as respostas ao ambiente têm em conta o contexto de existência de dois actores políticos diferentes.

Assim, quando há uma multiplicidade de actores políticos nos órgãos municipais, criam-se condições para o aprofundamento e consolidação da democracia pois, há possibilidade de diálogo, tolerância, controle entre os actores políticos e maior responsabilização aos governantes por parte dos cidadãos.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

Por outro lado, mesmo que os diferentes actores políticos tenham agendas partidárias diferentes, necessariamente têm que dialogar para o bem do município o que, em última instância, representa teoricamente o aprofundamento e consolidação da democracia. De outra forma, caso não haja diálogo ao nível do município, pode-se entrar numa situação de paralisia decisória em que por exemplo a Assembleia Municipal reprova permanentemente o plano de actividades do Conselho Municipal.

Assim, e para contrariar uma possível paralisia decisória, num cenário em que dois actores políticos “dividem” a gestão do município, procura-se aquilo a que Sartori designa por “compensação recíproca retardada” que consiste em, um dos órgãos (Assembleia Municipal ou Presidência) representado por um dos partidos, ceder as pretensões do outro órgão e, por conseguinte, beneficiá-lo (ao outro órgão), na esperança de num momento futuro também beneficiar-se (como resultado da cedência do órgão que outrora se beneficiou).



## VI. METODOLOGIA

Neste capítulo apresentamos a metodologia usada no processo de pesquisa nomeadamente, as fontes usadas, os métodos e técnicas utilizadas no campo de análise, demonstrando a pertinência das fontes utilizadas que são importantes para qualquer pesquisa científica.

Para analisar a possibilidade da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique recorreremos a comparação entre a primeira experiência de governação ao nível local (1998-2003), em que Marromeu tinha os órgãos municipais compostos por um único actor político (Frelimo), e os dois anos (2003-2005) da segunda experiência de governação local, em que Marromeu têm os seus órgãos municipais compostos por dois actores políticos diferentes (Frelimo e Renamo-UE).

### 6.1 Fontes usadas

A abordagem do tema em estudo exigiu o recurso as seguintes fontes de informação:

- Fontes primárias: entrevistas a pessoas ligadas directamente a elaboração e execução da descentralização, mormente Vereadores, Membros da Assembleia Municipal, de modo a poder compreender a lógica que está por detrás deste processo, consulta de documentos publicados e não publicados por forma a conhecer o acervo informativo já existente e que aborda o tema;
- Fontes secundárias: livros, *sites de internet*, artigos publicados e não publicados de modo a saber o que pensam os demais autores sobre a descentralização e o processo decisório.

É importante referir que, este material encontra-se disponível nas bibliotecas das Faculdades de: Letras e Ciências Sociais, Direito, no Centro de estudos Africanos na Biblioteca do Ministério da Administração Estatal e no Centro de Estudos Brasileiros.

### 6.2 Métodos e técnicas usadas no campo de análise

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

No campo de análise, usamos alguns métodos e técnicas de recolha de informação contidos na obra de **Quivy e Campenhoudt (1998:155-205)** nomeadamente a pesquisa bibliográfica, a observação directa e a entrevista semi-estruturada.

- A pesquisa bibliográfica resumiu-se a recolha de materiais ligados a descentralização, a teoria sistémica e a legislação em vigor no país com vista a fazer um enquadramento do tema que aqui é abordado. Também incidiu sobre as actas das assembleias com vista a procurar ver até que nível/ponto há ou não diferendos, os prazos que correm para a tomada de decisão entre outros aspectos relevantes a gestão do município nos dois períodos. Este método tem a vantagem de poupar recursos na produção de novos dados, porém tem o demérito de dificultar o acesso às fontes de informação primárias e de adequar os dados às exigências da investigação.
- Entrevista semi-estruturada: consistiu em junto dos autarcas, do mandato anterior e do actual mandato, colher informações sobre como se relacionavam entre si, com os munícipes, como eram/são realizadas as sessões, a agenda do dia e, a subordinação à bancada. Para tanto, foram perguntas que deram “espaço” ao entrevistado de falar “à vontade” sem contudo perder de vista as questões chaves que se colocaram. Estas também foram dirigidas há alguns sectores da sociedade civil para junto destes apurar o seu grau de participação nas decisões do município.

## VII. A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA: Uma análise dos dados

Neste capítulo procuramos, fundamentalmente, apresentar e analisar a governação do município na primeira experiência numa perspectiva sistémica, onde não havia coabitação política sem no entanto perder de vista a hipótese do nosso trabalho. Num segundo momento usamos a perspectiva sistémica para apresentar e analisar a governação do município nestes dois anos de governação local (2003/2005) em que, existe a coabitação política sem contudo, perder de vista o contributo e opiniões dos munícipes sobre as duas experiências de governação local.

### 7.1 A Primeira experiência de governação local

As eleições autárquicas de 1998 foram uma grande conquista no processo de edificação de um estado moçambicano democrático, através da legitimação dos órgãos do poder local.

Nestas eleições, a Frelimo conquistou o total de assentos da Assembleia Municipal bem como a Presidência do Município de Marromeu. Assim, o poder local esteve quase unipartizado, ou seja, um único partido esteve a governar este município.

Contudo, é importante referir que nas primeiras eleições autárquicas, a Frelimo concorreu praticamente sozinha. Os partidos políticos retiraram-se em bloco do processo e apelaram ao boicote da população, não concorrendo para nenhum órgão municipal o que, de certa forma, permitiu uma grande margem de manobra e/ou vantagem à Frelimo para a conquista de todos órgãos municipais e, uma vez neles tomou decisões sem uma consulta efectiva aos munícipes.

Assim, no Município de Marromeu o facto de todos órgãos municipais terem sido compostos por um único actor político (partido Frelimo), pode de algum modo ter significado a “transferência da sede do partido para o município”, porquanto as decisões e directrizes do partido, eram implementadas no município sem qualquer tipo de oposição, como refere **Emília Caetano Rodrigues** “...no período em que não estávamos reunidos em sessões da Assembleia Municipal, procurávamos os munícipes para saber que realizações gostariam de ver executadas pelo município. Assim, levávamos as nossas ideias discutidas na sede do partido e no município e pedíamos conselhos dos munícipes”.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

Neste cenário que acabamos de descrever, abria-se espaço para que a consulta aos munícipes por parte dos membros da Assembleia Municipal, se resumisse a impor aquilo que eram as decisões tomadas ao nível das reuniões do partido Frelimo. Não era um exercício de consulta aos munícipes para destes colher subsídios, pelo contrário os subsídios dos munícipes pareciam somente para o conhecimento dos membros da Assembleia Municipal, pois, estes já tinham orientações claras de que actividades deveriam levar a cabo e/ou desenvolver. No cenário acima descrito, os órgãos municipais impunham aos munícipes as suas decisões tomadas quer na sede do partido Frelimo quer ao nível do município. Portanto, determinavam aos munícipes o tipo de acções a serem levadas a cabo no município ( pelo executivo).

Portanto neste cenário, cabia aos membros da Assembleia Municipal determinar que tipo de realizações deveriam ser levadas a cabo pelo município. Podia no entanto, dar-se o caso de as realizações assumidas pelos membros da Assembleia Municipal coincidirem com os desejos dos munícipes, mas, também podia se dar o caso destas não coincidirem com os desejos e/ou anseio dos munícipes.

Desta forma, o município tido como sistema, recebia mais “inputs”, ou seja, exigências dos órgãos municipais (ambiente interno). O ambiente externo, por conseguinte, não tinha grande impacto sobre o sistema (município) e “dava” poucos “inputs” e por consequência, as respostas, decisões e acções sobre o ambiente tinham em conta essa realidade (proliferação de mais “inputs” do ambiente interno em relação ao ambiente externo).

No que diz respeito ao relacionamento entre os órgãos municipais por via da lei, era indispensável à prossecução das atribuições das autarquias, dado que o esquema constitucional e legal do poder local atribui a função legislativa à Assembleia Municipal e a função executiva ao Conselho Municipal e ao Presidente do Conselho Municipal, como refere **Domingos Luís Oliveira**: *“Nós, os membros no anterior mandato, tanto do legislativo como do executivo, éramos exigentes um para com o outro ao tratar os assuntos do município, e a Assembleia Municipal realizava periodicamente sessões exclusivas para o balanço das actividades”*.

Ainda sobre o relacionamento entre os órgãos municipais, **Alberto Joaquim** refere que: *“Igualmente e a semelhança do Presidente do Município que prestava contas à Assembleia Municipal, os Vereadores prestavam contas não só ao Presidente do Município com também a Assembleia Municipal quando esta os solicitava”*.

Deste modo, depreende-se que o relacionamento entre os órgãos municipais era baseado na lei, mas a par da lei existia um relacionamento baseado na camaradagem partidária que os unia.

O que se pretende com este esquema é que os órgãos autárquicos, no caso vertente a Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e o Presidente do Conselho Municipal tenham/tinham de conjugar e unir os seus esforços para alcançar os objectivos que se pretendem atingir com a descentralização nomeadamente, a eficácia e eficiência na satisfação das necessidades das comunidades locais. Neste sentido, a legitimação democrática da Assembleia Municipal e do Presidente do Conselho Municipal implica que nenhum destes órgãos se sobreponha ou se substitua ao outro no exercício das respectivas competências, dado que a cada órgão foi atribuída uma função distinta.

Neste relacionamento entre os órgãos municipais há um aspecto muito interessante para o estudo que, é o facto de que embora se tratasse de um único actor político (partido Frelimo) nos órgãos municipais, o seu relacionamento era feito na base da lei e, aparentemente se exigia prestação de contas, ou seja, controlavam-se em termos de actos, procedimentos, etc. No entanto, implicitamente entende-se que este controlo não era efectivo pois, o facto de ser um único actor político nos órgãos, pressupunha não haver oposição pelo que, qualquer problema que surgisse, resolviam-no na base da camaradagem (partidária) que os unia. O relacionamento com o presidente era por via do controlo dos seus actos, através da informação do Presidente do Município em cada sessão.

O relacionamento entre a Assembleia Municipal e o Presidente do Município era baseado na lei onde, o mesmo (Presidente do Município) era convidado a participar em todas as sessões ordinárias e extraordinárias nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 36

da lei nº 3/97 e a participação dos vereadores nas mesmas sessões quando convocados nos termos da alínea b) do mesmo preceito legal, como refere **Domingos Luís Oliveira**: *“O relacionamento com o presidente era por via do controlo dos seus actos, através da informação do presidente do município em cada sessão”. “Entretanto já houve imposição da Assembleia sobre o executivo num assunto de incumprimento por parte do executivo, por exemplo, a Assembleia deliberou a feitura do brasão do município, mas depois da feitura do mesmo este desapareceu. Desta maneira, a Assembleia Municipal impôs ao executivo (que era responsável) a devolução do mesmo o que não aconteceu até ao fim do mandato”--Idem*

A presença permanente do Presidente do Conselho Municipal nas sessões da Assembleia Municipal visava, por um lado, permitir que a Assembleia Municipal exercesse uma função fiscalizadora da actuação do Conselho Municipal e, por outro lado, garantir a sua intervenção nos procedimentos decisórios da Assembleia Municipal, como refere **Pires Ambanane Mufume**: *“Por vezes nas nossas relações de trabalho com o executivo, impúnhamos a nossa vontade sobre o executivo, em assuntos que não beneficiavam os munícipes. A imposição era por via da camaradagem, ou seja, como se tratava de um único partido, as divergências em termos de ideias eram tratadas recorrendo a camaradagem”.*

Em segundo lugar, a lei estabelece competências da Assembleia Municipal cujo exercício depende de proposta ou pedido de autorização do Conselho Municipal. A relação entre o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal encontra-se prevista no nº 3 do artigo 45 e na alínea d) do nº 1 do art. 56, todos da lei 2/97 de 18 de Fevereiro.

Em relação ao conjunto de matérias estabelecidas no nº 3 do citado artigo 45, a Assembleia Municipal não podia deliberar sem que o Conselho Municipal apresentasse uma proposta ou um pedido de autorização, como refere **Félix Francisco Lourenço**: *“Na anterior legislatura, não havia casos não consensuais ao nível das sessões da assembleia, bem como com os vereadores pois, estes eram resolvidos na reunião da bancada que as antecediam e na sede do partido”.*

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrameu (1998-2005)

Ainda sobre as competências da Assembleia Municipal e o relacionamento entre os seus membros, **Alberto Joaquim** refere que: *“É certo que havia comportamentos diferentes mas, a ideologia era a mesma no seio dos membros da Assembleia e as nossas diferenças de ideias não eram abordadas nas sessões”*. Por seu turno, **Angelina Mulucoa** refere que: *“No caso de anomalias quer na Assembleia por parte dos membros, quer do executivo, a Assembleia intervinha, chamando-os para encontros de chamada de atenção”*.

Ainda no âmbito das competências da Assembleia Municipal, merecem distinção duas situações:

- A relativa às propostas atinentes ao plano de actividades e às suas revisões, ao relatório, ao orçamento da autarquia e às suas revisões, ao relatório, ao balanço e à conta de gerência, nos termos do nº 6 do artigo 45 da lei 7/97.
- A relativa às propostas e pedidos de autorização sobre as restantes matérias previstas no nº 3 do artigo 45 da lei 2/77.

Assim, no primeiro caso a lei limita a capacidade da Assembleia Municipal para alterar a proposta que tenha sido apresentada pelo Conselho Municipal. No entanto, como refere **Bacalhau João Sulemane**: *“O Presidente do Município dava opiniões sobre os assuntos/acções a desenvolver, por exemplo em questões financeiras”*.

Ainda no âmbito das competências da Assembleia Municipal e o relacionamento com o Conselho Municipal, **Pires Ambanane Mufume** refere que: *“Em termos de relacionamento entre os membros da Assembleia, não havia hierarquia, pois estávamos mais ligados a legislação. É certo que havia orientação partidária/política mas estava inserida na legislação. Por exemplo, a Companhia de Sena juntamente com o executivo do Município, queria fechar os portões que dão acesso ao bairro residencial da Companhia. A assembleia fez auscultação aos munícipes e, estes mostraram-se contra porque dificultaria o trânsito para o hospital que ali se localiza. Desta maneira, a Assembleia foi obrigada a instruir quer o executivo como a própria Companhia para não procederem de tal forma. Até hoje as pessoas andam à vontade”*.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

Uma outra opinião é nos dada por Pires Jacinto Oliveira ao referir que: “*Nas nossas actividades no município havia questões que não discutíamos na Assembleia. Dávamos ao Presidente do Município para discutir com o Presidente da Assembleia, e depois nos comunicavam as decisões tomadas*”.

Num contexto em que um único actor político (partido Frelimo) dominava os órgãos municipais, havia um papel muito relevante dos presidentes dos dois órgãos, nomeadamente, da Assembleia Municipal e do Conselho Municipal. Estes na prática é que coordenavam as acções do partido Frelimo ao nível do município. No entanto, este facto não impedia que por vezes tivessem que agir segundo a natureza dos órgãos que presidiam, ou seja, legislar e executar respectivamente. É assim que o Presidente da Assembleia Municipal carregando consigo as posições assumidas pelos seus pares do órgão, tinha que fiscalizar as actividades do Conselho Municipal e por vezes ir em desacordo com algumas decisões do Presidente do Conselho Municipal numa clara atitude de “mostrar serviço”.

Assim, os Presidentes dos órgãos municipais tinham um papel relevante para a prossecução das decisões do partido ao nível dos órgãos municipais (município no seu todo). Contudo, esse papel não impedia que a Assembleia Municipal fiscalizasse o Conselho Municipal mas, sempre na base da camaradagem. A par dos Presidentes dos Órgãos terem um papel determinante, também tinha um papel determinante o indivíduo que assumisse um posto de destaque<sup>13</sup> no partido Frelimo.

E, para o caso específico dos dois órgãos, a hierarquia entre os membros não se manifestava, mas em contrapartida, existia a hierarquia partidária, ou seja, ao indivíduo que ao nível do partido Frelimo assumia um posto de destaque era dada prioridade na abordagem dos assuntos.

Desta forma, na primeira experiência de governação local, o município recebia mais “inputs” do ambiente interno (órgãos municipais) e, as respostas para todo ambiente (interno e externo) eram em função dos “inputs” dados pelo meio ambiente interno. Por

---

<sup>13</sup> A ideia de posto de destaque refere-se à aqueles postos que, uma vez assumidos dão direito ao poder de tomada de decisão no seio do Partido, bem como ao acesso ao prestígio quer da população, como das altas hierarquias (imediatamente superior a do distrito) do partido Frelimo.



A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

consequente as respostas eram pouco qualitativas, ou seja, não iam ao encontro dos anseios dos munícipes.

Assim, na primeira experiência de governação local, a possibilidade de consolidar a democracia no contexto da descentralização administrativa, era reduzida na medida em que, os órgãos municipais impunham aos munícipes as suas decisões tomadas quer na sede do partido Frelimo quer ao nível do município. Portanto, determinavam aos munícipes o tipo de acções a serem levadas a cabo. O relacionamento entre os órgãos municipais era baseado na lei, mas a par da lei existia um relacionamento baseado na camaradagem partidária que os unia o que de certa forma não permitia uma efectiva fiscalização da Assembleia Municipal sobre o Conselho Municipal.

Há ainda que ter em conta que os presidentes dos órgãos municipais tinham um papel relevante para a prossecução das decisões do partido ao nível dos órgãos municipais (município). Contudo, esse papel não impedia que os órgãos se fiscalizassem mas, sempre na base da camaradagem.

A par dos presidentes dos órgãos terem um papel determinante, também tinha um papel determinante o indivíduo que assumisse um posto de destaque no partido Frelimo e que, fizesse parte de um dos órgãos municipais.

Em termos da nossa perspectiva sistémica, podíamos afirmar que, na primeira experiência de governação local os "inputs" do ambiente externo se resumiam a confirma das acções e decisões pré estabelecidas pelo sistema (município).

## **7.2 A Segunda experiência de governação local**

Nas segundas eleições autárquicas realizadas a 19 de Novembro de 2003, o Município de Marromeu elegeu para presidente João Germano Agostinho, da Renamo-UE e a Assembleia Municipal com uma maioria da Frelimo.

Esta nova realidade exigiu o redesenho das relações entre os órgãos municipais bem como entre os órgãos e os munícipes, pois, de uma situação em que os órgãos

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

municipais relacionavam-se tendo em conta a existência de um único partido, presentemente as relações passam a ter em conta a existência de dois actores políticos, onde cada um tem em “mãos” um órgão com as suas respectivas competências, como refere **João Germano Agostinho**: *“O Município de Marromeu possui actualmente quatro Vereadores que são da Renamo-UE e, a Frelimo tem sete deputados contra seis da Renamo-UE”*.

Neste contexto em que dois actores políticos (partido Frelimo e a coligação Renamo-UE) coabitam, logo à partida ressalta a real composição dos órgãos, ou seja, na primeira experiência de governação local do Município de Marromeu não fazia muito sentido saber em termos de número e nome dos membros dos órgãos municipais pois, estes eram de um só partido.

Já na segunda experiência (2003-2005), a composição dos órgãos municipais se mostra necessária pois, é com base nesta (composição) que se analisa a coabitação política. Em outras palavras, pela composição dos órgãos municipais permite-nos compreender o relacionamento dos mesmos, pois, a coabitação política implica que os órgãos municipais (o município no seu todo) tenham actores políticos diferentes.

Deste modo a existência de dois actores políticos (Frelimo e Renamo-UE) nos órgãos municipais, acentua a função e competências de cada órgão. Assim, a composição de cada órgão nesta segunda experiência exige que os mesmos conjuguem esforços para se alcançar os objectivos da criação dos municípios.

É preciso considerar que a composição dos órgãos, tem um grande impacto em termos de tomada de decisão, dado que, cada órgão tem as suas competências e “autonomia” mas, tem que conjugar e unir esforços para se alcançar os objectivos da criação dos municípios, como refere **Pires Ambanane Mufume**: *“A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo com 13 membros que, no anterior mandato, somente era composta pela Frelimo e actualmente possui sete deputados municipais da Frelimo e seis membros municipais da Renamo-UE”*. *“Funciona na base de (3) comissões especializadas de trabalho nomeadamente: Plano e Finanças, liderada por um membro da bancada da Frelimo; Agricultura, Género, Meio Ambiente e Desenvolvimento*

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

*Urbano, liderada por um membro da bancada da Frelimo e; Ordem Pública, Assuntos Jurídicos, Legalidade, Administração Pública e Poder Local, liderada por um membro da bancada da Renamo-UE”—Idem.*

Ainda sobre a composição das comissões de trabalho da Assembleia Municipal, Paulo Messo refere que: *“As comissões de trabalho na Assembleia Municipal são mistas, isto é, são compostas por membros das duas bancadas parlamentares”.*

Para o caso específico da Assembleia Municipal, a actual composição, permite-nos aferir que, o partido Frelimo detêm o controlo das comissões especializadas de trabalho onde lidera três comissões o que, de certa forma permite um “espaço de manobra” em relação a Renamo-UE.

Embora, as comissões sejam mistas, só pela vantagem da Frelimo em termos de assentos, percebe-se que esta detêm em última instância o poder de decisão. No entanto, embora a Assembleia Municipal tenha uma maioria da Frelimo, esta (Assembleia Municipal) tem que se relacionar com os outros órgãos municipais.

Com efeito, o relacionamento e a interdependência dos órgãos municipais encontram a sua expressão mais significativa no exercício das suas competências.

Tal como na primeira legislatura, na segunda o relacionamento entre os órgãos municipais no exercício das suas competências é baseado na lei, como refere José Gaspar: *“A Assembleia Municipal funciona na base da legislação em vigor”.*

Nos termos da lei, o sistema de governo municipal compreende três órgãos: a Assembleia Municipal, o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal.

A relação entre estes três órgãos municipais é uma das questões fundamentais que deve ser tida em consideração relativamente ao seu funcionamento. Essa relação é indispensável à prossecução das atribuições das autarquias, dado que o esquema constitucional e legal do poder local atribui a função legislativa à Assembleia Municipal e a função executiva ao Conselho Municipal e ao Presidente do Conselho Municipal, tal

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

como refere **Camilo Dambe**: *“Há aproximação de trabalho entre os dois órgãos (Assembleia Municipal e Conselho Municipal) tendo em vista o desenvolvimento da autarquia. Todavia, tudo é feito na base da legislação e tem havido divergências de opinião entre a maioria da Assembleia Municipal e o executivo do Conselho Municipal”*.

Ainda sobre a relação entre os órgãos municipais, **Meque Aleixo** refere que: *“Estamos em pé de guerra com os deputados da Frelimo porque eles querem que se construa um hospital onde se localiza o campo de futebol, mas nós como executivos que conhecemos a realidade no terreno, achamos que não é prioritário. Há outras prioridades como tirar as pessoas das ruas da vila, reabilitar as valas de drenagem, etc.”*

Do relacionamento entre os órgãos, nestes dois anos (2003—2005) há um fenómeno interessante, que é o facto de tal como na primeira experiência de governação, basear-se na legislação em vigor. Contudo, nesta segunda experiência não se recorre a camaradagem nas relações de trabalho. Há um trabalho exaustivo dos membros dos órgãos, para o conhecimento da legislação em vigor e, para usá-la caso se ache necessário.

O que se pretende com este esquema é que os órgãos municipais, no caso vertente a Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e o Presidente do Conselho Municipal, tenham de conjugar e unir os seus esforços para alcançar os objectivos que se pretende atingir com a descentralização, nomeadamente a eficácia e eficiência na satisfação das necessidades das comunidades locais.

Deste modo, e tal como refere **Eusébio Mendozo Vasco**: *“Há aproximação de trabalho entre a Assembleia Municipal e o Conselho Municipal (Presidente e Vereadores) tendo em vista o desenvolvimento da autarquia. Todavia, tudo é feito na base da legislação e, divergências em termos de opinião entre os dois órgãos são uma realidade”*.

Esta deve ser a razão da consagração legal do princípio da especialidade, no artigo 15 da lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro. Este princípio, ao exigir que os órgãos das autarquias locais só possam deliberar no âmbito das suas competências, fixa o critério básico

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

fundamental do relacionamento dos órgãos municipais, tal como refere **José Artur**: *“Nós, bancada da Frelimo, somos de opinião que o actual executivo tem planos ambiciosos no que diz respeito a gestão do município. Por exemplo, o actual executivo tem planos de adquirir um autocarro para enfermeiros, alunos e professores. No entanto, isto não constitui prioridade para o município, por isso reprovamos o plano anual de actividades por eles (executivo) apresentado. Por outro lado, recomendamos ao executivo a feitura de um plano quinquenal ao invés de anual. O executivo apresentou um novo plano quinquenal que acabou sendo aprovado. Mas, continuamos a achar que é irrealista no que diz respeito a sua execução”*.

Este dado serve para nos mostrar que entre ambos actores políticos (Frelimo e Renamo-UE) há um esforço com vista a desenvolver o município. Estes procuram criar relações mínimas de trabalho mas, tal facto não impede que cada órgão dentro da lei exerça as suas competências, ou seja, cada órgão dentro do que julga razoável para si, procura relacionar-se com o outro. Por vezes, isso implica usar todos dispositivos legais e/ou vantagens que cada órgão dispõe. Deste modo, cada órgão, composto por cada um dos actores políticos, individualmente procura esforçar-se no máximo de si para que as suas pretensões não sejam goradas por pequenos erros e imperfeições.

Com efeito, o relacionamento e a interdependência dos órgãos municipais encontram a sua expressão mais significativa no exercício das respectivas competências, tal como refere **Emília Caetano Rodrigues**: *“Há boa relação entre os vereadores e assembleia, por causa do espírito moderador do presidente da Assembleia. Esta (Assembleia Municipal) analisa cuidadosamente os assuntos que dizem respeito ao executivo”*.

Ainda sobre o relacionamento e interdependência dos órgãos municipais, **Eusébio Mendoza** refere que: *“Os da bancada da Frelimo, usam a ditadura do voto sem necessidade. Já reprovaram a nossa (Conselho Municipal) conta de gestão três vezes mas, nunca nos dizem o que temos que rectificar, só chumbam”*. Fica explícito por via desta afirmação que, a Frelimo porque tem maioria de assentos na Assembleia Municipal, usa essa maioria para decidir a seu favor consoante a natureza dos assuntos em debate.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

Em relação à interdependência entre os órgãos, esta também se materializa por via da participação do Presidente do Conselho Municipal ou seu substituto em todas as sessões ordinárias e extraordinárias da Assembleia Municipal, nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 36 da lei nº 3/97 e a participação dos vereadores nas mesmas sessões quando convocados especificamente, nos termos da alínea b) do mesmo preceito, como afirma **Pires Ambanane Mufume**: *“Sempre que há sessão da Assembleia, nós convidamos o Sr. Presidente do Município para participar e, até aqui, tem participado em todas as sessões acompanhado dos seus vereadores com a exceção do Vereador da área de Urbanização que faltou uma vez”*.

A presença permanente do presidente do Conselho Municipal nas sessões da Assembleia Municipal visa, por um lado, permitir que a Assembleia Municipal possa exercer uma função fiscalizadora da actuação do Conselho Municipal e, por outro lado, garantir a sua intervenção nos procedimentos decisórios da Assembleia Municipal, como afirma **João Germano Agostinho**: *“Todo ano de 2004, verificou-se um braço de ferro entre nós (Conselho Municipal) e alguns membros da Assembleia Municipal. O problema é que os deputados da Renamo-UE queriam um subsídio de transporte mas, os deputados da Frelimo diziam que este desejo não tinha enquadramento legal e que, o Conselho Municipal não podia aprovar esse pagamento. Então, ficou decidido que eu (presidente do conselho municipal) deveria juntamente com o Presidente da Assembleia Municipal discutir o problema e chegar a uma conclusão porque ao nível da Assembleia não estavam a chegar a um consenso. Discutimos (Presidente do Conselho Municipal e Presidente da Assembleia Municipal) e chegamos a conclusão de que devia-se pagar um valor simbólico, que é o que está acontecer agora, embora haja falhas no seu pagamento.”*

A função fiscalizadora da Assembleia Municipal sobre os órgãos executivos está patente nomeadamente nas seguintes disposições da Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro.

- Alínea g) do nº 2 do artigo 62 que estabelece a competência do Presidente do Conselho Municipal de representar os órgãos executivos do município perante a Assembleia Municipal e responder pela linha programática seguida por esses órgãos;

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- Alínea g) do nº 2 do artigo 45 que estabelece a competência da Assembleia municipal de apreciar, em cada sessão ordinária, uma informação escrita do presidente do conselho municipal acerca do estado do cumprimento do seu plano de actividades;
- Alínea f) do nº 2 do artigo 45 que estabelece a competência da Assembleia Municipal de acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos municipais e serviços dependentes;
- Alínea h) do nº 2 do artigo 45 que consagra o direito da Assembleia Municipal solicitar a qualquer momento e receber, através da mesa, informações sobre a execução das deliberações anteriores.

Em segundo lugar, a lei estabelece competências da Assembleia Municipal cujo exercício depende de proposta ou pedido de autorização do Conselho Municipal.

A relação entre o Conselho Municipal neste âmbito encontra-se prevista no nº 3 do artigo 45 e na alínea d) do nº 1 do artº 56, todos da lei 2/97 de 18 de Fevereiro.

Em relação ao conjunto de matérias estabelecidas no nº3 do citado artigo a Assembleia Municipal não pode deliberar sem que o Conselho Municipal apresente uma proposta ou pedido de autorização.

Neste âmbito merecem distinção duas situações:

- A relativa às propostas atinentes ao plano de actividades e às suas revisões, ao relatório, ao orçamento da autarquia e as suas revisões, ao relatório, ao balanço e à conta de gerência, nos termos do nº 6 do artigo 45 da lei nº7/97.
- A relativa às propostas e pedidos de autorização sobre as restantes matérias previstas no nº3 do artigo 45 da lei nº 2/77.

No que diz respeito a primeira situação, **João Germano Agostinho** refere que: *“O controlo dos actos do executivo por parte da Assembleia Municipal é através da informação que presto a cada sessão de prestação de contas”. “Mas, todo nosso exercício (Vereadores e presidente do executivo) por vezes é frustrado pela bancada da Frelimo pois, na Assembleia reina um espírito de maioria, ou seja, o Presidente da*

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

*Assembleia que é da Frelimo usa o voto de qualidade que obviamente nunca beneficia a Renamo-UE. Todos os assuntos vindos do executivo passam pela votação e, quando o documento tem uma pequena falha que pode ser rectificada, eles (bancada da Frelimo) reprovam sem nos indicar o erro. Mesmo que a gente solicite um dos seus membros (da bancada da Frelimo) para nos assessorar para evitarmos erros, eles recusam-se. Um exemplo é a conta de gestão de 2004 que o executivo submeteu a Assembleia Municipal e esta, pela maioria da Frelimo reprovou sob alegação de que as contas estão mal feitas, que o documento tinha erros, portanto, não fazia sentido mandar para o órgão de tutela um documento mal feito. Contudo, nunca nos indicam os erros. É frustrante e lamentável a atitude da Frelimo"—Idem.*

Ainda sobre a conta de gestão, **Pires Ambanane Mufume** refere que: "A conta de gestão de 2004 elaborada pela Renamo-UE, contém erros de palmatória que não podemos deixar passar. Se deixamos passar vai ser uma vergonha quando chegar aos órgãos de tutela porque vão dizer que nós (Assembleia Municipal) estamos a brincar e não fiscalizamos nada". "Quando o documento estiver bom vai passar, por agora vamos (Assembleia Municipal) chumbar"—Idem.

Na primeira situação acima descrita, a lei limita a capacidade da Assembleia Municipal de alterar a proposta que tenha sido apresentada pelo Conselho Municipal. Nesta conformidade, segundo o nº 6 do artigo 45 da lei citada, a Assembleia Municipal tem uma das duas alternativas em relação às propostas do Conselho Municipal:

- Ou as reprova sem alterações;
- Ou procede a uma rejeição devidamente fundamentada.

Relativamente à segunda alternativa, o Conselho Municipal tem a prerrogativa de reformular a proposta, tendo em conta as sugestões e recomendações feitas pela Assembleia Municipal.

No que concerne ao relacionamento entre as bancadas, estas por força da lei tem que conjugar os seus esforços para no mínimo terem, um ambiente de trabalho. O seu funcionamento em conformidade com o regimento, realiza (5) cinco sessões ordinárias por ano, das quais a primeira e a última se destinam respectivamente à aprovação do



A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

relatório de contas do ano anterior e a aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte. A agenda das restantes sessões é fixada, em princípio, no fim de cada reunião pela Mesa da Assembleia, como refere **Romão José Chamoto**:  
*“Entre as duas bancadas existem relações de trabalho, o mesmo acontecendo entre a Assembleia Municipal com o Presidente do Município e os seus Vereadores. A bancada da Frelimo é mais flexível por ter mais experiência. Quando há problemas no Município, o Presidente (do município) tem consultado a Assembleia no seu todo e não especificamente a esta ou aquela bancada parlamentar”.*

Ainda sobre o relacionamento entre as bancadas, **Ana Maria Fijua** refere que:  
*“Existem relações de trabalho entre as bancadas. A bancada da Frelimo é mais flexível por ter mais experiência e, quando há problemas no Município, o seu Presidente tem consultado a Assembleia Municipal”.*

O Calendário das sessões ordinárias é fixado por este órgão na sua primeira sessão ordinária do ano e a sua convocação é da competência do Presidente da Assembleia com base no calendário fixado.

Entretanto, a Assembleia Municipal reúne-se extraordinariamente nas seguintes circunstâncias definidas:

- ✓ Por iniciativa do Presidente da Assembleia Municipal;
- ✓ Por deliberação da Mesa da Assembleia Municipal;
- ✓ A requerimento de metade dos seus membros em efectividade de funções;
- ✓ A requerimento do Conselho Municipal ou do seu Presidente;
- ✓ A requerimento de pelo menos 5% dos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do Município; e
- ✓ A requerimento do Presidente do Conselho Municipal a pedido do Membro do Conselho de Ministros com poderes tutelares sobre o município.

Perante o quadro de tendências acima exposto, percebe-se que o facto de cada órgão ter composição específica (Assembleia Municipal com maioria da Frelimo e Conselho Municipal e Presidente do Município, da Renamo—UE) concorre para que cada órgão

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

individualmente procure no máximo de si esforçar-se para que as suas pretensões não sejam goradas por pequenos erros ou imprecisões nas suas acções.

Por outro lado, em assuntos que beneficiam a um ou outro órgão (representado por cada partido), implementa-se a compensação recíproca retardada, ou seja, em algum momento específico procuram-se beneficiar-se mutuamente. No entanto, esta compensação não impede que se fiscalizem tendo como base os dispositivos legais e, quando se mostra necessário há reprovação de algumas deliberações, neste caso pela Assembleia sobre o Conselho Municipal.

Ao nível da Assembleia Municipal, há o uso da ditadura do voto por parte do partido Frelimo nos assuntos que acham-nos feridos de ilegalidades, tal como refere **José Manuel Mpeuza**: “ *A Frelimo por ter maioria na Assembleia por vezes usa a sua maioria sem necessidade somente para nos prejudicar, pois as acções que pretendemos desenvolver ficam adiadas e os munícipes reclamam*”. “... e como não temos alternativas, procuramos negociar ou seja procuramos o consenso.”

Por outra lado, há que conceber o município tendo em conta os munícipes pois, a razão de ser da existência da instituição municipal é melhorar cada vez mais a satisfação das múltiplas e diversificadas necessidades dos munícipes, isto é, das populações residentes nas circunscrições territoriais de cada município, como refere **João Francisco Chamanga**: “*O município desde a primeira legislatura tem desenvolvido actividades. Alargaram e reabilitaram o sistema de fornecimento de água canalizada aos munícipes, montaram um gerador que fornece energia a Vila, abriram valas de drenagem, fizeram a manutenção e reparação das estradas e construíram diques para a protecção da Vila*”. “*Na primeira legislatura, os do município melhoraram a limpeza da Vila, criaram a polícia municipal, adquiriram um centro artesanal e material desportivo para a equipa do município*”—**Rajabo Amado Nzenda**.

Destes dados acima reportados podemos aferir que, os munícipes avaliam o desempenho dos órgãos municipais (município no seu todo) pelo grau ou número de infra-estruturas que colocam à disposição dos mesmos (munícipes), ignorando deste modo os mecanismos que estão por detrás da disposição das infra-estruturas.

É preciso considerar que, a legitimação democrática dos titulares dos órgãos municipais através de eleições em que participam os eleitores-residentes nos respectivos municípios cria entre os primeiros e os segundos um vínculo de representação política como afirma **Aine Andremane**: *“Os do município tem que nos procurar nos bairros para resolver os nossos problemas. Problemas de água que ainda não é suficiente, as estradas, porque quando chove é um problema. Até que agora melhorou mas antes era grande problema”*.

Este vínculo, impõe aos órgãos municipais e seus titulares a obrigação de dirigir a sua acção de modo a corresponder às expectativas e à vontade dos munícipes, seus eleitores, tal como afirmam os **munícipes**: *“Há uma grande diferença entre o mandato passado e o actual. No passado não se fazia nada, não havia nada. Agora há homens instruídos que vão às comunidades saber das preocupações dos munícipes embora haja bairros que precisam ser desenvolvidos”*. *“...actualmente as coisas estão a melhorar, pois há maior coordenação—em pouco tempo muita coisa melhorou. O cemitério municipal foi limpo, melhorou muito a recolha do lixo as estradas estão a ser terraplanadas, alguns edificios estão a ser reabilitados o mercado em breve vai ser inaugurado, há muitas melhorias”*.

Assim, os munícipes vêem os órgãos municipais como a solução dos problemas que logo a partida não podem ser resolvidos pelos Órgãos Centrais do Estado.

Os munícipes vêem os órgãos municipais (município no seu todo) como a solução dos seus problemas, que logo à partida, não podem ser resolvidos pelos Órgãos Centrais do Estado, como acima fizemos referência. Para estes (munícipes), quanto mais forem procurados pelos membros dos órgãos municipais (para saberem dos seus anseios e serem informados das actividades do município), melhor será para a vida do município pois haverá troca de informações entre os intervenientes (autarcas e munícipes), portanto, estar-se-á numa governação inclusiva<sup>14</sup>, como refere **Regulo Nhane**: *“Actualmente há mudanças, há mais, escolas, hospitais, vias de acesso, dois mercados municipais. O município está diferente”*.

<sup>14</sup> A ideia de governação inclusiva, refere-se ao tipo de governação em que todos os sectores/segmentos da sociedade civil são consultados no processo de tomada de decisão.

Desta afirmação pode-se concluir que os munícipes avaliam o desempenho dos órgãos municipais pelo grau ou número de infra-estruturas que o município coloca a disposição dos mesmos, ignorando deste modo os mecanismos que estão por detrás da disposição de tais infra-estruturas.

Nesta conformidade, é necessário que os órgãos municipais encontrem, em cada momento e de acordo com as condições de cada município, as formas mais adequadas para garantir a participação das populações na gestão municipal, o que passa necessariamente por se motivar os munícipes para essa participação e se criar nestes a consciência da importância da sua contribuição para o desenvolvimento do município, como refere **Avelino Correia**: *“Actualmente existem contactos periódicos com os munícipes a população, por via de cartas fechadas e anúncios na rádio local para fazer chegar as mensagens das actividades que o município no seu todo está a desenvolver”*.

Como ainda referem as ONG's: *“Há um bom relacionamento entre as ONG's e o município e as actividades são feitas em coordenação com o município. Veja-se o caso da Cooperação Austríaca que está a ajudar muito o município. Comprou um tractor que ajuda na limpeza da Vila e ofereceu uma carrinha (4WD) que ajuda o município nas deslocações dos seus membros e ofereceu seis carrinhos de mão para a limpeza”*. *“... a existência de oposição é benéfica para o município, pois <quem vive sozinha faz e desfaz> ; <quando há muitas pessoas juntas e com diferentes opiniões, procuram discutir e chegar ao consenso>”*.

Em conformidade com esta ideia de participação, a lei preconiza a possibilidade de os munícipes participarem nas sessões da Assembleia Municipal ao estabelecer que estas são públicas, nos termos do artigo 44 da lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, como refere **Samuel Silvestre Tinho**: *“O relacionamento com o “staff” do antigo e do presente mandato é bom. Tal como no passado, os membros da Assembleia e do Conselho Municipal vão ter com os munícipes para saber das preocupações e os munícipes apresentavam as suas preocupações para serem resolvidas”*.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

A nossa hipótese assumia que, no Município de Marromeu a ocorrência de uma coabitação política, seria mais potenciadora e viés para a consolidação da democracia que a vigência do “partido único” havida na primeira experiência das autarquias locais em Moçambique, e na verdade, a coabitação política potencia o aprofundamento e consolidação da democracia, porquanto há participação de vários actores na governação local.

Em termos da nossa perspectiva sistémica, podíamos afirmar que, apesar do município tido como sistema, receber “inputs” do meio ambiente nas duas experiências de governação local, na segunda experiência os mesmos tem um impacto notório e mais satisfatório que na primeira experiência pois, nesta segunda os “inputs” do ambiente interno (órgãos municipais) são de dois actores políticos diferentes um do outro que, procuram se superar em termos de qualidade de “inputs” (exigências). Por outro lado, na primeira experiência de governação local os “inputs” do ambiente externo se resumiam a confirmar acções e decisões pré estabelecidas pelo sistema (município), o que já não acontece na segunda experiência.

## VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este constitui o último capítulo do estudo. Consiste fundamentalmente na apresentação das principais conclusões do estudo, bem como as pistas para os próximos estudos e, as recomendações. Apresentamos as pistas para próximos estudos porque as conclusões a que chegamos resultam da perspectiva de abordagem que adoptamos, podendo se chegar à conclusões diferentes quando usadas outras perspectivas de abordagem. Já a recomendação tem a ver com utilidade prática do estudo, cuja essência vêm apresentada na justificativa.

A natureza e as circunstâncias do estudo empreendido não nos permitem chegar a conclusões definitivas, por uma lado, por se tratar de um projecto de investigação e, por outro, em virtude do tempo de permanência no terreno e o tempo de análise da segunda experiência comparado com a primeira. Contudo, existem alguns aspectos importantes, relativamente a questão de partida que merecem a nossa consideração.

O estudo confirma tendencialmente que, a descentralização administrativa é potenciadora da consolidação da democracia, entendida como participação de vários actores na governação local.

Assim, a hipótese segundo a qual em Marromeu a ocorrência de uma coabitação política seja mais potenciadora e viés para a consolidação da democracia que a vigência do “partido único” havida na primeira experiência das autarquias em Moçambique, fica válida, assumindo que as razões que avançamos nomeadamente, o contexto, participação e dinâmica dos actores políticos sejam determinantes para que tal ocorra.

A nossa hipótese assumia que, no Município de Marromeu a ocorrência de uma coabitação política, seria mais potenciadora e viés para a consolidação da democracia que a vigência do “partido único” havida na primeira experiência das autarquias locais em Moçambique, e na verdade, a coabitação política potencia o aprofundamento e consolidação da democracia, porquanto há participação de vários actores na governação local.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

Em termos da nossa perspectiva sistémica, podíamos afirmar que, apesar do município tido como sistema, receber “inputs” do meio ambiente nas duas experiências de governação local, na segunda experiência os mesmos tem um impacto notório e mais satisfatório que na primeira experiência pois, nesta segunda os “inputs” do ambiente interno (órgãos municipais) são de dois actores políticos diferentes um do outro que, procuram se superar em termos de qualidade de “inputs” (exigências). Por outro lado, na primeira experiência de governação local os “inputs” do ambiente externo se resumiam a confirmar acções e decisões pré estabelecidas pelo sistema (município), o que já não acontece na segunda experiência.

Ficou saliente ao longo da nossa argumentação que na primeira experiência de governação local:

- a) os órgãos municipais impunham aos munícipes as suas decisões tomadas quer na sede do partido Frelimo quer ao nível do município. Portanto, determinavam aos munícipes o tipo de acções a serem levadas a cabo;
- b) o relacionamento entre os órgãos municipais era baseado na lei, mas a par da lei existia um relacionamento baseado na camaradagem partidária que os unia;
- c) os presidentes dos órgãos municipais tinham um papel relevante para a prossecução das decisões do partido ao nível dos órgãos municipais (município). Contudo, esse papel não impedia que os órgãos se fiscalizassem mas, sempre na base da camaradagem.
- d) A par dos presidentes dos órgãos terem um papel determinante, também tinha um papel determinante o individuo que assumisse um posto de destaque no partido Frelimo e que, fizesse parte de um dos órgãos municipais;
- e) O município tido como sistema, recebia poucos “inputs” do meio ambiente externo.

Da segunda experiência de governação local (2003—2005), ficou saliente:

- a) Que a existência de dois actores políticos (Frelimo e Renamo-UE) nos órgãos municipais, acentua a função e competências de cada órgão. Assim, a composição de cada órgão nesta segunda experiência exige que os mesmos conjuguem esforços para se alcançar os objectivos da criação dos municípios;
- b) A Frelimo porque tem maioria na Assembleia Municipal, usa essa vantagem para decidir a seu favor consoante a natureza dos assuntos em debate;
- c) O relacionamento entre os órgãos municipais é baseado na legislação e não na camaradagem. Os órgãos municipais procuram cada um, ter o conhecimento e domínio da legislação para o uso quando se achar necessário (no relacionamento com o outro órgão);
- d) Há um esforço por parte dos dois actores políticos, em desenvolver o município e, estes procuram criar relações mínimas de trabalho, o que não impede que cada órgão dentro da lei exerça suas competências;
- e) Cada órgão, composto por cada um dos actores políticos, individualmente procura esforçar-se no máximo de si para que as suas pretensões não sejam goradas por pequenos erros e imperfeições;
- f) Os munícipes avaliam o desempenho dos órgãos municipais pelo grau ou número de infra-estruturas que o município coloca a disposição dos mesmos, ignorando deste modo os mecanismos que estão por detrás da disposição de tais infra-estruturas;
- g) Os munícipes vêem os órgãos municipais como a solução dos problemas que logo à partida não podem ser resolvidos pelos Órgãos Centrais do Estado;
- h) Os munícipes ignoram ou desconhecem os mecanismos de participação local;



A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- i) O município recebe mais “inputs” do ambiente (interno e externo) e, por conseguinte as respostas (outputs) são mais qualitativas que na primeira experiência.

Estas duas experiências de governação local em Marromeu, fazem-nos responder positivamente à nossa pergunta de partida, “**Em que medida a descentralização administrativa concorre para a consolidação democrática ao nível local?**”, dizendo que: Há argumentos bastantes para podermos afirmar que a descentralização administrativa concorre para a consolidação democrática ao nível local.

**Pistas para próximos estudos:**

- Estudar a relação entre os actuais Órgãos Municipais que são compostos por partidos políticos diferentes e os Órgãos Locais do Estado. Esta pista revela-se de grande importância, na medida em que há uma concepção segundo a qual os Órgãos Locais do Estado tem atribuições específicas e distintas das dos Órgãos do Poder Local e, por conseguinte não há um possível relacionamento ainda que os dois órgãos (Locais do Estado e do Poder Local) partilhem o mesmo espaço territorial como é o caso de Marromeu.
- No tocante a metodologia, realizar um trabalho de campo, com permanência prolongada no terreno, procurando fazer se possível um estudo comparativo com outros municípios que tenham uma composição dos órgãos municipais diferente da do Município de Marromeu.

**Recomendações:**

- É necessário criarem-se condições para a divulgação da lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro que possibilita a participação dos munícipes nas sessões da Assembleia Municipal. A nosso ver, uma efectiva participação dos diferentes actores políticos, na gestão do município, passa por conhecer os dispositivos legais existentes que propiciam tal participação;

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- É necessário incentivar os grupos organizados da sociedade civil, a participarem e/ou concorrerem para os órgãos municipais, por forma a existirem vários actores políticos nos órgãos municipais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES

### LIVROS

- ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, Anders (1993). Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Maputo, Cegraf.
- ABRUCIO, F.L COSTA, V.M.F. (1998). Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- BRANQUINHO, J.A. (1996). Prospecção das Forças Tradicionais de Trabalho—Manica e Sofala. Maputo: AHM.
- CAETANO, M.(1997). Manual de Direito e Administração, Vol. I, 10ª edição, Coimbra.
- CISTAC, Gilles (2001). Manual de Direito das Autarquias Locais. Maputo: Livraria Universitária, UEM, 1ª edição.
- DAHRENDORF, R. (1958). Classe e Conflito de Classes em Sociedades Industriais. Stanford, CA: Stanford University Press.
- FERNANDES, José António (1982). Introdução à Ciência Política: teorias, métodos e temáticas. Lisboa: Europa Editora.
- GUAMBE, J.M.E (1998). Historical Evolution of Decentralization in Mozambique, in: Decentralition and Municipal Administration: Description and Development of Ideas on Some African and European Models. Moçambique: Fundação Frederich Ebert.
- HANLON, J. (1997). Guia Básico Sobre as Autarquias Locais. Maputo: Ministério da Administração Estatal e AWEPA.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- HUITT, R.K (1972). Legislative. In: International Encyclopedia of the Social Sciences. New York/London: The Macmillan Company & The Free Press/Collier—Macmillan Pub.
- JUNQUEIRA, L.A.P. (1997). A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal. In: Canesquei, A.M (org.) Ciências Sociais e Saúde. São Paulo: Edições Hucitec.
- LALÁ, Anícia & OSTHEIMER. Andrea (2003). Transição e Consolidação Democrática em África: como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1999-2003), edição Tyrus Text and Design, South Africa—Tradução de Julieta Grossinho .
- MACUANE, José Jaime & WEIMER. Bernhard (2002). Governos Locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional. Comunicação do Seminário Internacional, realizado em Maputo de 18 a 20 de Fevereiro de 2002.
- MAZULA, Aguiar et al (1998). Autarquias Locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico. Lisboa-Maputo: Imprensa Nacional.
- NEUSTADT, R. (1967). Presidential Power: the politics of leadership. New York: Jonh Wiley & Sons.
- NUVUNGA, Adriano et al (2003). As Primeiras 33 Autarquias em Moçambique: realidades, conquistas, constrangimentos e perspectivas. Maputo: MI Graphics Lda.
- OLSON, Mancur, (1999). A Lógica da Acção Colectiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van (1988). Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa: Gradiva.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marrromeu (1998-2005)

- ROCHER, Guy (1989). Sociologia Geral: a organização social. Vol. 2, Lisboa: Editorial Presença.
- SARTORI, Giovanni (1994). A teoria da Democracia Revisitada. Volume 1. São Paulo: Ática.
- THOMPSON, J. & TUDEN, A. (1959). Strategies, Structures and Process of Organizational Decision. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1977). A Democracia na América 1835-1884. New York: The Free Glengoe.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1977). A Democracia na América 1835-1884. New York: The Free Glengoe.
- TSEBELIS, G. (1998). Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp.
- TURNER, J.H. & A. Maryadski (1979). Functionalism. New York: Benjamins/Cummings Co Publishing.
- VILE, M.J.C. (1998). Constitutionalism and Separation of Powers. Indianapolis: Liberty Fund.

#### LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Popular de Moçambique, 25 de Junho de 1975 Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Constituição da República de Moçambique, 30 de Novembro de 1990, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- Constituição da República de Moçambique, 16 de Novembro de 2004, Maputo: Plural Editores.
- Principal Legislação Eleitoral (1998), Divulgação, Maputo: Imprensa Nacional.

## RELATÓRIOS

- Actividades de Mecanismos Participativos na Governação Local (LEGA).(1998). Infomation Sheet, USAID.
- Folha Informativa dos Municípios II, (2002). MAE/Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Maputo, Elográfica, Lda, pp119.
- Ministério da Administração Estatal (2001), II Reunião dos Municípios. Maputo: Elográfico.
- SUARTE, Baloi and MACUANE José (1998). Final Report of the International Conference on Local Government Elections in Mozambique, Maputo: MI Graphics, Lda.

## DICCIONÁRIOS

- BOBBIO, N. et al (1993). Dicionário de Política. Brasília: Ednub.

## ARTIGOS

- Boletim Sobre o Processo Político em Moçambique-número 30—27 de Agosto de 2004, AWEPA, pp. 1,32.
- HANLON, Joseph et al (2001). Sustainable Democracy and Human Rigths, ocassional paper series, nr 9 AWEPA, pp.1,11.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- HORTON, J. (1996). Order and Conflict Theories of Social Problem as Competing Ideologies. American Journal of Sociology. Vol. 71 (May).

**ARTIGOS DE JORNAL**

- MINTZBERG, H. (1995). The Organization as Political Arena. Journal of Management Studies, pp 4-6.

**ARTIGOS DE REVISTA**

- ARRETCHE, Marta T. S.(1996). Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, Ano 11, nº31, Junho, São Paulo, pp. 21, 50,51.
- BACHARACH, S.B. & BARATZ, M.S. (1963). Decision and Non-decision: An Analytical Framework. American Political Science Review, nr 3, pp12-15.
- ETZIONE, A. (1967). Mixed-Scanning: uma terceira abordagem em tomada de decisão. Public Administration Review. Tradução do professor Francisco G. Heidemann (NAPPO/CPGA/UFSC), pp 5-8.
- LOBO, T.(1990). Descentralização: conceitos princípios e, prática governamental.. Cadernos de pesquisa, pp. 15-19.
- \_\_\_\_\_(1998). Descentralização: uma alternativa de mudança. Revista de Administração Pública, nº22., pp12-17.
- LOCKE, J. (1973). Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Abril Cultural, pp 5-6.
- MONTESQUIEU, C.S. (1973). Do Espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, pp 157-160.

A consolidação da democracia no contexto da descentralização administrativa em Moçambique: O caso do Município de Marromeu (1998-2005)

- MOTTA, P.R. (1988). Razão e Intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial. Revista de Administração pública, nº 12, Rio de Janeiro, p 9.
- TOBAR, F. (1991), O Conceito de Descentralização: usos e abusos. Políticas Públicas. Revista de Administração Pública, nº 5, pp 30-34.
- UGA, M.A.D (1991), Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda. Políticas Públicas. Revista de Administração Pública nº 5, pp 103.
- VERGARA, S. (1991), Razão e Intuição na Tomada de Decisão: uma abordagem exploratória. Revista de Administração Pública, nº 25, Rio de Janeiro, p 11.

### ENDEREÇOS ELECTRÓNICOS

- CHICHAVA, Ana & FARIA, Fernanda (1999). Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique. <http://www.ecdpm.org/poderlo.htm>.
- GREMAUD, Amaury P. (2000). Descentralização: conceitos básicos, requisitos e problemas—O Estado das Artes e a Experiência Internacional, Belo-Horizonte. <http://www.ecdpm.org/poderlo.htm>.
- LINDBLOM, C.E. (1959). The Science of “Muddling Trough”. Public Administration Review. <http://www.ecdpm.org/poderlo.htm>.
- \_\_\_\_\_ (1980). O processo de decisão política. Brasília. Universidade de Brasília. <http://www.ecdpm.org/poderlo.htm>.
- SIMON, H. (1971). Comportamento Administrativo, Rio de Janeiro: FGV. <http://www.ecdpm.org/poderlo.htm>.
- SOIRI, Lima (1999). Moçambique: aprender a caminhar com bengala emprestada? Ligações entre Descentralização e Alívio a Pobreza. <http://www.ecdpm.org/poderlo.htm>.



## ANEXOS

**ANEXO 1:** Lista de pessoas entrevistadas.

**ANEXO 2:** Guião de entrevistas para os autarcas da primeira experiência de governação local (1998-2003).

**ANEXO 3:** Guião de entrevistas para os autarcas da segunda experiência de governação local.

**ANEXO 4:** Guião de entrevistas para os municípios e ONG's (perguntas relativas as duas experiências de governação local).

**ANEXO 5:** Resultados finais das eleições locais de 2003.

**ANEXO 6:** Lei que cria os municípios (de cidade e vila).

## ANEXO 1

## LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

## 1ª Experiência de Governação Local (1998-2003)

## Assembleia Municipal

Nome	Função	Partido
Pires Ambanane Mufume	Presidente da Assembleia	Frelimo
Pires Jacinto Oliveira	Membro	Frelimo
Emília Caetano Rodrigues	Membro	Frelimo
Alberto Joaquim	Membro	Frelimo
Félix Francisco Lourenço	Membro	Frelimo
Paulo Fernando Benesse	Membro	Frelimo
Angelina Mulocoa	Membro	Frelimo
Francisco Dique Sousa	Membro	Frelimo
Domingos Luís Oliveira	Membro	Frelimo
Bacalhau João Sulemane	Membro	Frelimo

## Vereadores

Nome	Área de Vereação	Partido
Emília Caetano Rodrigues	Plano e Finanças	Frelimo
Domingos Luís Oliveira	Construção e Urbanização	Frelimo

## 2ª Experiência de Governação Local (2003-2005)

João Germano Agostinho	Presidente do Município	Renamo-UE
------------------------	-------------------------	-----------

## Assembleia Municipal

Nome	Função	Partido
Pires Ambanane Mufume	Presidente da Assembleia	Frelimo
Emília Caetano Rodrigues	Membro	Frelimo
Romão José Chamoto	Membro	Frelimo
Ana Maria Fijua	Membro	Frelimo
Angelina Mulocoa	Membro	Frelimo
José Artur	Membro	Frelimo
Ilídio Francisco Carmo	Membro	Renamo-UE
Eusébio Mendoza Vasco	Membro	Renamo-UE
José Manuel Mpeuza	Membro	Renamo-UE
Paulo Messo	Membro	Renamo-UE
José Gaspar	Membro	Renamo-UE

## ANEXO 1.A

### Vereadores

Nome	Área de Vereação	Partido
Ilidio Francisco Carmo	Cultura, Educação, Desporto, Saúde e Juventude	Renamo-UE
Eusebio Mendoza Vasco	Energia, Agricultura e Meio Ambiente	Renamo-UE
Meque Aleixo Meque	Administração e Finanças	Renamo-UE
Camilo Dambe	Urbanização	Renamo-UE

### MUNICÍPES

Nome
Avelino Correia
Inácio Gonçalves Luís
Madalena Simbe
João Francisco Chamanga
Zacarias Machesso
Catija Osmane Madane
Rajabo Amade Nzenda
Aine Andremane
Tomé Pedro Gaute
José Chico Calimbira

### Autoridade Tradicional

Régulo Nhane
--------------

### ONG's

Nome	Posição	Organização
José Alberto	Coordenador Distrital	ACADC
Samuel Silvestre Tinho	Administrador Coord.	F.H.I
Jefule Nhamitambo	Técnico Básico de Agricultura e Responsável do Escritório	G.P.Z

**GUIÃO DE ENTREVISTA PARA OS AUTARCAS DA PRIMEIRA EXPERIÊNCIA DE GOVERNAÇÃO LOCAL (1998-2003)**

1. Nome do entrevistado \_\_\_\_\_
2. Hora \_\_\_ / \_\_\_ Local \_\_\_\_\_ Dia da entrevista \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_
3. Órgão a que pertence: Assembleia \_\_\_\_\_ Conselho Municipal \_\_\_\_\_
4. Fale da relação entre os membros da Assembleia Municipal e o Presidente (do Conselho Municipal) na gestão do dia-dia do município no processo de tomada de decisão.
5. Fale da relação entre os membros da Assembleia Municipal e os Vereadores.
6. Fale da relação com os seus colegas do mesmo órgão no debate dos assuntos do município.
7. Em assuntos menos/não convesuais como é que resolviam?
8. Fale da subordinação a bancada e ao chefe da bancada (para os membros da Assembleia Municipal).
9. Verificou em algum momento o conflito de interesses entre os órgãos municipais em assuntos que dizem respeito ao município?
10. Qual foi o desfecho? (válida só se a resposta 9 for afirmativa).
11. Alguma vez verificou a tentativa de imposição da vontade da Assembleia Municipal sobre o Presidente (do Conselho Municipal) e/ou vice-versa?
12. Como é que o problema foi ultrapassado?
13. Fale da articulação dos órgãos municipais com os municípes.

**GUIÃO DE ENTREVISTA PARA OS AUTARCAS DA SEGUNDA EXPERIÊNCIA DE GOVERNAÇÃO LOCAL (2003-2005)**

1. Nome do entrevistado \_\_\_\_\_
2. Hora \_\_\_ / \_\_\_ Local \_\_\_\_\_ Dia da entrevista \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_
3. Partido a que pertence \_\_\_\_\_
4. Órgão a que pertence: Assembleia \_\_\_\_\_ Conselho Municipal \_\_\_\_\_
5. Fale da relação entre os membros da Assembleia Municipal e o Presidente (do Conselho Municipal) na gestão do dia-dia do município no processo de tomada de decisão.
6. Fale da relação entre os membros da Assembleia Municipal e os Vereadores.
7. Fale da relação com os seus colegas do mesmo órgão no debate dos assuntos do município (para os membros do mesmo órgão).
8. Há casos em que a ditadura do voto prevalece? (Ao nível da Assembleia Municipal)
9. Em assuntos menos/não convesuais como é que resolvem?
10. Fale da subordinação a bancada e ao chefe da bancada do partido a que pertence. (para os membros da Assembleia Municipal).
11. Já verificou em algum momento o conflito de interesses entre os órgãos municipais em assuntos que dizem respeito ao município?
12. Qual foi o desfecho? (válida só se a resposta 11 for afirmativa).
13. Alguma vez verificou a tentativa de imposição da vontade da Assembleia Municipal sobre o Presidente (do Conselho Municipal) e/ou vice-versa?
14. Como é que o problema foi ultrapassado?
15. Fale da articulação dos órgãos municipais com os municípes.

## ANEXO 4

### GUIÃO DE ENTREVISTA PARA OS MUNÍCIPES E ONG'S

1. Nome do entrevistado/ONG \_\_\_\_\_
2. Hora \_\_\_ / \_\_\_ Local \_\_\_\_\_ Dia da entrevista \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_
3. Fale da relação/articulação entre os membros da Assembleia Municipal e os Municípes/ONG's nas duas experiências de governação.
4. Fale da relação/articulação entre o Presidente ( do Conselho Municipal) e os Municípes/ONG's nas duas experiências de governação.



## ANEXO 5

### RESULTADOS FINAIS DAS ELEIÇÕES LOCAIS DE 2003

#### Sofala: Marromeu

Candidato	Partido	Votos	%
Alberto Joaquim	Frelimo	1,956	49.99
João Agostinho	Renamo	1,957	50.01
Nulos		345	
Branco		134	
total		4,392	

#### Nulos

Nulos na contagem		Alocados a:		Pr
378	8.6%	Joaquim	14	3
Votos validados	33	Agostinho	19	1
% dos nulos	9%			

#### Total de assentos da Assembleia:13

Partido	Votos	%	Assentos
Frelimo	1,933	50.22	7
Renamo	1,916	49.78	6
Nulos	335		
Branco	204		
total	4,388		

#### Nulos

Nulos na contagem		Alocados a:		Pr
349	8.0%	Frelimo	9	1
Votos validados	14	Renamo	5	3
% dos nulos	4%			

#### Recenseados

20 de Agosto	99+03	CNE
25,791	17,103	17,104

#### Legenda:

Ind=Independente  
 IPADE=Instituto Democrático para a Paz  
 PE=Partido Ecologista  
 PIMO=Partido Independente de Moçambique  
 PT=Partido Trabalhista  
 Renamo=Renamo União Eleitoral  
 UNAMO=União Nacional de Moçambique

Fonte: Mozambique Political Process Bulletin, issue 29-December 2003-Awepa

## Autarquias Locais

nos termos a definir pelo respectivo órgão.

**CAPÍTULO V**  
**Disposições Finais**

**Artigo 22**  
**(Garantias dos direitos adquiridos)**

1. Os titulares e os membros dos órgãos das autarquias locais não podem ser prejudicados, no respectivo emprego público ou privado de carácter permanente, em virtude do desempenho daquelas funções.
2. Os funcionários do Estado, de quaisquer pessoas colectivas de direito público e de empresas públicas estatais ou mistas que exercam funções de presidente do conselho municipal ou de povoação e vereador em regime de tempo inteiro ou parcial, consideram-se em comissão de serviço.
3. Durante o exercício do respectivo cargo, os titulares e os membros dos órgãos das autarquias locais não podem ser prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário.

**Artigo 23**  
**(Comissões administrativas)**

As normas do presente diploma aplicam-se igualmente aos membros das comissões administrativas nomeadas na sequência da dissolução dos órgãos das autarquias locais.

**Artigo 24**  
**(Encargos financeiros)**

1. As remunerações, compensações, subsídios e demais encargos

previstos na presente Lei são suportados pelo orçamento da respectiva autarquia local, excepto o disposto em matéria de contagem de tempo de serviço e de reforma.

2. A suspensão do exercício dos cargos dos titulares e membros dos órgãos das autarquias locais faz cessar o processamento das remunerações e compensações, a não ser que aquela se fundamente em doença devidamente comprovada.

**Artigo 25**  
**(Revogação)**

É revogada toda a legislação que contrarie o disposto na presente Lei.

**Artigo 26**  
**(Entrada em vigor)**

A presente Lei entra em vigor em 1 de Janeiro de 1998.

Aprovada pela Assembleia da República aos 30 de Abril de 1997.

O Presidente da Assembleia da República, em exercício

  
Abdul Carimo Mahomed Issa

Promulgada aos 31 de Maio de 1997.

Publique-se.  
O Presidente da República

  
Joaquim Alberto Chissano



Lei nº 10/97  
de 31 de Maio

Verificando-se existirem condições mínimas para a criação de municípios de cidade e de vila em algumas circunscrições territoriais, usando da competência atribuída pelo nº1 do artigo 135 da Constituição, a Assembleia da República determina:

**Artigo 1**  
**(Criação de municípios de cidade)**

São criados municípios nas seguintes cidades:

1. Na Província de Cabo Delgado  
- Montepuez
2. Na Província de Niassa  
- Cuamba
3. Na Província de Nampula  
- Angoche - Ilha de Moçambique - Nacala
4. Na Província da Zambézia

- Gúruè - Mocuba
5. Na Província de Manica  
- Manica
6. Na Província de Sofala  
- Dondo
7. Na Província de Inhambane  
- Maxixe
8. Na Província de Gaza  
- Chibuto - Chókwe.

**Artigo 2**  
**(Criação de municípios de vila)**

São criados municípios nas seguintes vilas:

1. Na Província de Cabo Delgado  
- Mocímboa da Praia



## Autarquias Locais

2. Na Província do Niassa  
- Metangula
3. Na Província de Nampula  
- Monapo.
4. Na Província da Zambézia  
- Milange
5. Na Província de Tete  
- Moatize
6. Na Província de Manica  
- Catandica
7. Na Província de Sofala  
- Marromeu
8. Na Província de Inhambane  
- Vilankulo
9. Na Província de Gaza  
- Mandlakazi
10. Na Província de Maputo  
- Manhiça

**Artigo 3**  
(Entrada em vigor)

A presente Lei entra imediatamente em vigor.

Aprovada pela Assembleia da República, aos 30 de Abril de 1997

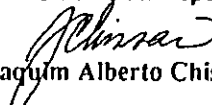
O Presidente da Assembleia da República, em exercício

  
Abdul Carimo Mahomed Issa

Promulgada, aos 31 de Maio de 1997

Publique-se.

O Presidente da República

  
Joaquim Alberto Chissano



**Lei nº 11/97**  
**de 31 de Maio**

Havendo necessidade de definir e estabelecer o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias, ao abrigo do disposto nos termos do nº 1 do artigo 135 da Constituição, A Assembleia da República determina:

**CAPÍTULO I**  
**Disposições Gerais**

**Artigo 1**  
**(Autonomia financeira e patrimonial)**

1. As autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo finanças e património próprios geridos autonomamente pelos respectivos órgãos.
2. O regime de autonomia financeira e patrimonial compreende, nomeadamente, os poderes de:
  - a) elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividade e orçamentos;
  - b) dispor de receitas próprias e arrecadar quaisquer outras que, por lei, sejam destinadas às autarquias locais;
  - c) ordenar e processar as despesas orçamentadas;
  - d) realizar investimentos públicos;
  - e) elaborar e aprovar as respectivas contas de gerência;
  - f) gerir o património autárquico;
  - g) contrair empréstimos nos termos da lei.
3. A autonomia patrimonial consiste em ter património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais.
4. A tutela administrativa que recai sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais é exercida em conformidade com os princípios e normas estabelecidas na Lei da Tutela Administrativa, bem como nos termos da presente Lei.

**Artigo 2**  
**(Deveres e garantias gerais do contribuinte)**

1. E dever da população da correspondente autarquia contribuir, nos termos da lei e dos regulamentos, para as receitas das autarquias locais.
2. São nulas e de nenhum efeito as deliberações de qualquer órgão autárquico que determinem a criação de impostos, taxas ou derramas não previstos na lei.
3. No lançamento e cobrança dos impostos e outros tributos, os órgãos competentes da autarquia respeitam o disposto na Constituição e na lei.
4. De qualquer ilegalidade praticada pelos órgãos autárquicos em matéria fiscal, cabe recurso ao Tribunal Administrativo nos termos gerais de direito aplicáveis, sem prejuízo do disposto nos artigos 73 e seguintes.

**Artigo 3**  
**(Exercício da competência tributária das autarquias locais)**

1. No exercício da respectiva actividade tributária as autarquias locais devem pautar a sua actuação pelo respeito aos princípios da legalidade, segurança, igualdade e capacidade contributiva das respectivas populações.
2. Na determinação do valor das tarifas e taxas a cobrar, os órgãos autárquicos competentes devem actuar 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 pela autarquia local.

**Artigo 4**  
**(Colaboração interautárquica)**

As autarquias locais podem associar-se entre si para a realização de obras ou prestação de serviços públicos de interesse comum, incluindo a criação de empresas públicas de âmbito