



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

Trabalho de Fim de Curso

**PREVALÊNCIA DOS DESAFIOS DA REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS
EM MOÇAMBIQUE À LUZ DO MODELO DE GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA
APROVADO PELA LEI N.º 11/2023, DE 23 DE AGOSTO**

Autor:

MERACE, Bonga Abdala

Supervisor:

Doutor Albano Macie

Maputo, Fevereiro de 2024



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE DIREITO

Trabalho de Fim de Curso

**PREVALÊNCIA DOS DESAFIOS DA REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS
EM MOÇAMBIQUE À LUZ DO MODELO DE GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA
APROVADO PELA LEI N.º 11/2023, DE 23 DE AGOSTO**

Trabalho de Fim de Curso a ser apresentado na
Faculdade de Direito da Universidade Eduardo
Mondlane como requisito parcial para obtenção
do grau de Licenciatura em Direito

Autor:

MERACE, Bonga Abdala

Supervisor:

Doutor Albano Macie

Maputo, Fevereiro de 2024

Declaração de autenticidade

Eu, Bonga Abdala Merace, declaro por minha honra, que o presente Trabalho de Fim de Curso é da minha autoria, elaborado em conformidade com o Regulamento para obtenção do grau de Licenciatura em Direito vigente na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane. Ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando citado no texto e nas referências bibliográficas as fontes utilizadas.

O Autor

(Bonga Abdala Merace)

Maputo, Fevereiro de 2024

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer à Deus pelo dom da vida! Manifesto minha incomensurável gratidão ao meu supervisor, Doutor Albano Macie, pelas *ricas* contribuições e sem o qual, este trabalho nunca teria se tornado uma realidade.

Aos meus professores do curso de Licenciatura em Direito, meus profundos agradecimentos. Confesso que levo sempre comigo as vossas memoráveis lições para a vida pessoal: académica e profissional. À toda turma de 2018 de Curso de Licenciatura em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, e em especial ao dr. Lino Daniel e dr. Helton Alaone, meus eternos agradecimentos pelo apoio e a longa caminhada académica.

À Mestre Neusa Rafael pelos comentários e sugestões ao trabalho que hoje torna-se uma realidade.

E à todos que de forma directa ou indirectamente contribuíram para a produção do presente trabalho e na minha longa caminhada académica o meu: “*KANIMAMBO*”.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Abdala Bonga e Angelina Alberto Machava, pela educação e pelo que hoje sou.

Aos meus irmãos: Absalão Macueve, Ngano Bonga, Ernesto Bonga, Wano Bonga, Isac Bonga, pelo apoio e motivação.

Aos meus filhos: Abdala Bonga e Skyla Bonga.

RESUMO

Com a revisão pontual da Constituição operada através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, de 2018, foram introduzidas as entidades de governação descentralizada provincial, distrital e as autarquias locais. A governação descentralizada provincial foi materializada em 2019, no contexto da realização das eleições para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e dos Governadores de Província, ficando sob termo suspensivo, a realização das eleições distritais previstos para 2024 conforme prevê o n.º 3 do art. 311 da Constituição da República. Volvidos os três anos da experiência da governação descentralizada provincial, foi oficialmente lançado o apelo para a reflexão profunda sobre a viabilidade da realização das eleições distritais de 2024. Este apelo suscitou, de imediato, o surgimento de vários debates e reflexões dos múltiplos actores (actores políticos governamentais, académicos, partidos políticos, a sociedade civil, etc.), o que mais tarde conduziu a revisão pontual da Constituição de 2018 operada através da Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto para o adiamento das primeiras eleições distritais em 2024, “*até que as condições sejam criadas*”. Esta revisão foi em grande medida influenciada pelas razões de ordem administrativa e financeira das três entidades descentralizadas em articulação entre si, por um lado, e em articulação com os serviços de representação do Estado na província, por outro lado. A presente monografia, questiona até que ponto, apenas o adiamento da realização das eleições distritais resolve a prevalência dos desafios de ordem administrativa e financeira apontados no actual modelo de governação descentralizada em Moçambique?

Palavras-chave: Eleições Distritais, Descentralização, Autonomia.

ABSTRACT

With the specific revision of the Constitution operated through Law No. 1/2018, of June 12, 2018, provincial and district decentralized governance entities and local authorities were introduced. Provincial decentralized governance materialized in 2019, in the context of the holding of elections for the election of members of the Provincial Assembly and Provincial Governors, with the holding of district elections scheduled for 2024 as provided for in no. 3 of art. 311 of the Constitution of the Republic. After three years of the experience of provincial decentralized governance, the call for in-depth reflection on the feasibility of holding the 2024 district elections was officially launched. This call immediately gave rise to the emergence of several debates and reflections by multiple actors (actors government politicians, academics, political parties, civil society, etc.) which later led to the specific review of the 2018 Constitution, to postpone the first district elections in 2024, “*until conditions are created*”, operated through the Law no. 11/2023, of 23 August, largely influenced by the administrative and financial reasons of the three decentralized entities in coordination with each other, on the one hand, and in conjunction with the State representation services in the province, on the other hand. Therefore, this monograph questions to what extent just postponing the holding of district elections resolves the prevalence of administrative and financial challenges highlighted in the current model of decentralized governance in Mozambique?

Keywords: District Elections, Decentralization, Autonomy.

ABREVIATURAS

Art.	Artigo
AP	Assembleia Provincial
CEP	Conselho Executivo Provincial
CNE	Comissão Nacional de Eleições
Cfr.	Confira. Conforme.
CRM	Constituição da República de Moçambique
GDP&D	Governança Descentralizada Provincial e Distrital
OGDP	Órgãos de Governança Descentralizada Provincial
<i>Op. cit</i>	Obra citada
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
PO	Plano e Orçamento
Vide	Veja/ver

ÍNDICE

Declaração de autenticidade	i
AGRADECIMENTOS	ii
DEDICATÓRIA	iii
RESUMO	iv
ABSTRATCT	v
ABREVIATURAS.....	vi
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Contextualização do tema.....	1
1.2. Formulação do Problema	4
1.3. Justificativa	4
1.4. Objectivos	4
1.4.1. <i>Geral:</i>	4
1.4.2. <i>Específicos:</i>	4
1.5. Hipóteses.....	5
2. METODOLOGIA.....	5
3. QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL	6
3.1. <i>Descentralização e Desconcentração</i>	6
3.2. Autonomia local.....	7
3.2.1. <i>Administrativa</i>	8
3.2.2. <i>Financeira</i>	9
3.2.3. <i>Patrimonial</i>	9
CAPÍTULO – I	10
4. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EM MOÇAMBIQUE.....	10
4.1. Nota histórica	10
4.2. Constituição de 2004: <i>inovações ao modelo de descentralização</i>	14
4.3. Relação entre as Assembleias Provinciais e o Governo Provincial.....	15
5. REVISAO CONSTITUCIONAL DE 2018: Estrutura dos Órgãos de Governação Descentralizada.....	18
5.1. <i>Órgãos de Governação descentralizada Provincial</i>	19
5.2. <i>Órgãos de Governação Descentralizada Distrital</i>	20

5.3.	<i>As Autarquias Locais</i>	20
5.3.1.	<i>Do Município</i>	21
5.3.2.	<i>Da Povoação</i>	21
CAPÍTULO – II		22
6.	ANÁLISE DOS DESAFIOS DA REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS NO QUADRO DA LEI N.º 11/2023, DE 23 DE AGOSTO	22
6.1.	<i>Desafios de ordem administrativa</i>	22
6.2.	<i>Desafios de ordem financeira</i>	25
7.	CONCLUSÃO	27
8.	BIBLIOGRAFIA	28

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho subordinado ao tema: *“Prevalência dos desafios da realização das eleições distritais em moçambique à luz do modelo de governação descentralizada aprovado pela lei n.º 11/2023, de 23 de agosto”* é realizado como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito.

1.1. Contextualização do tema

No quadro de diálogo político e dos consensos políticos alcançados entre o Governo da Frelimo e o partido Renamo, com o objectivo de pôr termo às hostilidades militares, foi revista a Constituição de 2004¹ e introduzidas as entidades de governação descentralizada provincial e distrital (art. 268 da CRM²).

No contexto deste novo modelo de governação descentralizada, com vista a sua materialização, em 2019 foram realizadas as primeiras eleições provinciais em todo o país para a eleição dos membros das Assembleias Provinciais e dos Governadores de Províncias. Todavia, ficou estabelecido sob o termo suspensivo a realização das eleições distritais para 2024, conforme preceituado no n.º 3 do art. 311 da CRM.

¹A revisão constitucional operada em 2018, através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho teve como força propulsora, as razões de ordem, eminentemente políticas, que tinham como propósito o restabelecimento da paz e de estabilidade política do país. Depois de pouco mais de 20 anos de uma relativa paz (1992-2012), em Abril de 2013, um novo conflito armado iniciou-se entre o Governo da Frelimo e o partido Renamo, entre outros factores, causado pela disputa sobre a legislação eleitoral facto que levou a Renamo a boicotar as eleições municipais de 20 de Novembro de 2013. Durante o debate da legislação eleitoral, a Renamo exigia consistentemente o direito de voto na Comissão Nacional de Eleições (CNE). Em 15 de Outubro de 2014, foram realizadas as 5ª eleições gerais, todavia, foram contestadas pela Renamo devido às denúncias de fraudes eleitorais. A Renamo obteve maior número de votos nas provinciais de Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala. Mais tarde, a Renamo viria apresentar um projecto, denominando-o de *“Projecto de Lei sobre o Quadro Institucional das Autarquias Provinciais*, que englobava apenas as províncias por si alegadamente vencidas. A bancada parlamentar da Renamo submeteu o respectivo projecto à Assembleia da República, tendo sido maioritariamente reprovada pela bancada da Frelimo, alegando a sua inconstitucionalidade.

Para mais desenvolvimento veja: VINES, Alex, *As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique à Terceira é de Vez?*, Africa Programme, 2019.

CORTÈS, Emmanuel de Oliveira, *Porquê o conflito armado em Moçambique? Enquadramento Teórico, Dominância e Dinâmica de Recrutamento nos Partidos da Oposição*, Working Paper 63, 2016. Disponível em: http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2016/09/WP_63_EC.pdf

² Constituição da República de Moçambique.

Volvidos quase três anos da experiência da governação descentralizada provincial, pela primeira vez, durante a IIIª Conferência Nacional sobre a Descentralização³, o Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, lançou o apelo para uma reflexão profunda sobre a viabilidade ou não da realização das eleições distritais de 2024, conforme pode se ler:

“(...) Estamos cientes de que o novo modelo foi construído num contexto de pressão e não poderia estar isento de imperfeições, lacunas ou até omissões que se vão relevando na prática da sua implementação. (...) Contudo tenho sempre em mente que a descentralização constitui um compromisso nacional, um processo inacabado, mas irreversível (...). Na minha qualidade de quem se mergulhou profundamente na formatação deste modelo concreto, reiteramos o papel lançado em Maio, no sentido de que as forças políticas, organizações da sociedade civil, a academia para, sem preconceitos, nem ideias fixas ou concluídas e, com base na experiência de dois anos (2019-2022) de governação descentralizada provincial, aprofundemos a viabilidade das eleições distritais em 2024” (o sublinhado é nosso).

Em Dezembro do mesmo ano (2022), durante a sessão solene de apresentação da Informação Anual do Chefe de Estado sobre a Situação Geral da Nação, o presidente anunciou a criação de um Conselho Consultivo de Eleições com “a missão de fazer uma reflexão fundamentada sobre a pertinência ou não das eleições distritais para 2024⁴”.

Com vista a concretização desta promessa, aos 5 de Abril de 2023, através da Resolução n.º 11/2023, de 5 de Abril, alterada e republicada pela Resolução n.º 14/2023, de 18 de Abril, o Conselho de Ministros deliberou pela criação da **Comissão de Reflexão sobre a Viabilidade da Realização das Eleições Distritais em 2024**, abreviadamente designada CRED⁵, que dentre os vários mandatos, destacaram-se os seguintes:

- a) *Reflectir sobre a viabilidade da realização das eleições distritais em 2024, considerando os factores de ordem política, administrativa, social e financeira;*

³ A IIIª Conferência Nacional sobre a Descentralização, foi realizada sob o lema: *descentralização como alicerce para a consolidação da paz e desenvolvimento local*, aos 10 de Agosto de 2022, na província de Nampula. Para mais desenvolvimentos veja: TELEVISÃO DE MOÇAMBIQUE, *IIIª Conferência Nacional sobre a Descentralização: Presidente da República, Filipe Nyusi, dirige Cerimónia de Abertura*, disponível em: <<https://www.facebook.com/mocambique.tvm/videos/1121132782143165/>>, acesso aos 12 de Abril de 2023.

⁴Cfr. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Informe Anual do Chefe do Estado à Assembleia da República sobre a Situação Geral da Nação*, Maputo, 20 de Dezembro de 2022.

⁵Cfr. Resolução n.º 11/2023, de 5 de Abril, que cria a Comissão de Reflexão sobre a Viabilidade da Realização das Eleições Distritais em 2024 – CRED. A CRED tem a natureza de um órgão consultivo e assessoria técnica ao Governo sobre a viabilidade da realização das primeiras eleições distritais em 2024 e com um mandato de 15 dias (vide: arts. 1, 2 e 3 da Resolução).

- b) *Proceder à avaliação do processo de implementação da descentralização no país; e,*
- c) *Analisar a coexistência territorial e articulação funcional entre os órgãos de governação descentralizada provincial, órgãos autárquicos e órgãos de governação descentralizada distrital.*

Com base no seu relatório, a CRED constatou haver os riscos administrativos e económicos com a realização das eleições distritais de 2024 com o destaque para:

- i. Deficiente funcionamento dos mecanismos de articulação e coordenação entre os órgãos de governação descentralizada provincial e de representação do Estado na província, incluindo os níveis central e distrital;
- ii. Duplicação de estruturas e sobreposição de competências dos órgãos provinciais derivadas dos Decretos n.ºs 63/2020 e 64/2020, ambos de 7 de Agosto;
- iii. Elevado risco de se esvaziar os poderes dos OGDG com a implementação do n.º 3 do art. 311 da CRM sobre as primeiras eleições distritais;
- iv. Coexistência no mesmo espaço territorial dos órgãos autárquicos, órgãos de governação descentralizada provincial e distrital (órgãos eleitos), para além da representação do Estado no distrito, havendo casos de distritos com mais de uma autarquia;
- v. Aumento significativo do esforço financeiro necessário para sustentar os novos órgãos de governação descentralizada e de representação do Estado.

Foi com base nesses fundamentos (*administrativos e financeiros*) que através da Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto, foi operada a revisão pontual da Constituição e, conseqüentemente adiada a realização das eleições distritais anteriormente previstas para 2024, conforme se alcança do n.º 3 do art. 311 da CRM:

“As primeiras eleições distritais têm lugar logo que sejam criadas as condições para a sua realização.”

1.2. Formulação do Problema

Em consonância com o preceituado no n.º 3 do art. 311 da Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto, neste trabalho questionamos: *até que ponto, apenas o adiamento da realização das eleições distritais resolve a prevalência dos desafios de ordem administrativa e financeira apontados no actual modelo de governação descentralizada em Moçambique?*

1.3. Justificativa

A reflexão sobre a descentralização em Moçambique, é um tema que suscita vários debates e variadas percepções e concepções, não unicamente no seio da comunidade jus-epistémica, como também nos vários campos de estudo das ciências sociais e humanas.

A escolha deste tema, justifica-se pela relevância teórica e prática que a temática encerra. Do ponto de vista teórico, justifica-se pela necessidade de, através do presente estudo, dar-se alguma contribuição académica em torno da discussão e reflexão sobre os desafios da descentralização em Moçambique.

Por outro lado, a escolha do presente tema justifica-se pela sua relevância prática, na medida em que buscamos compreender os desafios e reflectir sobre perspectivas do actual modelo de descentralização – com vista ao seu aperfeiçoamento.

1.4. Objectivos

1.4.1. Geral:

- ✓ Reflectir sobre a prevalência dos desafios de ordem administrativa e financeira com realização das eleições distritais em Moçambique à luz do modelo de governação descentralizada aprovado pela Lei n.º 11/2023, de 23 de agosto

1.4.2. Específicos:

Em termos específicos, este trabalho visa:

- ✓ Compreender o contexto de surgimento e evolução histórica do processo de descentralização em Moçambique; e,

- ✓ Compreender as principais razões que ditaram a adopção do actual modelo da descentralização em Moçambique.

1.5. Hipóteses

Com base na pergunta acima engendrada, a nossas hipóteses são apresentadas tendo por base dois axiomas estruturados conforme se segue:

1ª Axioma:

- ❖ Apenas o adiamento da realização das eleições distritais não resolve a prevalência dos desafios de ordem administrativa e financeira apontados no actual modelo de governação descentralizada em vigor em Moçambique.

2ª Axioma:

- ❖ O adiamento da realização das eleições distritais dá espaço suficiente ao legislador constituinte derivado para o aprofundamento e aperfeiçoamento do actual modelo de governação descentralizada em Moçambique.

2. METODOLOGIA

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos⁶, o presente trabalho socorreu-se, por um lado, da pesquisa bibliográfica através da consulta de manuais, monografias, artigos científicos entre outras fontes. Por outro lado, foi suportada pela pesquisa documental através da consulta da principal legislação que versa sobre a descentralização em Moçambique, sendo de destacar a Constituição de 1990, 2004, 2018 e actualmente de 2023, e leis ordinárias e decretos.

⁶ O Método de procedimento histórico é um meio técnico de investigação cujo “*foco está nos acontecimentos ou nas instituições do passado, para verificar sua influência na sociedade de hoje. Este método, considera fundamental estudar suas raízes visando à compreensão de sua natureza e função*”. Ou seja, para uma melhor compressão do contexto político e jurídico do actual modelo de descentralização em Moçambique, deve-se remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações. In: PRODANOV, Cleber Cristiano e ERNANI, Cesar de Freitas, *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*, 2ª ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

3. QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Para melhor compreensão do nosso objecto de estudo, são apresentados e discutidos os seguintes conceitos: *descentralização* e *desconcentração*, como duas figuras próximas, e o conceito de *autonomia local*.

3.1. *Descentralização e Desconcentração*

Hodiernamente, a organização administrativa dos Estados, e Moçambique não é excepção, estruturam-se essencialmente na base de *descentralização e desconcentração*, figurando-se, assim, como os dois princípios orientadores organizatórios dos Estados modernos (*vide*: n.º 1 do art. 249 conjugado com o n.º 2 do art. 8 da CRM).

A descentralização e a desconcentração surgem-nos, imediatamente, como modelos de organização administrativa do Estado Moçambicano, com a finalidade de *aproximar os serviços públicos ao cidadão*⁷, ou de acordo com RIVERO “*aproximar a administração do administrado*”⁸. Porém, os dois modelos fazem-no por vias radicalmente opostas.

De acordo RIVERO⁹, uma concepção também perfilhada por MACIE¹⁰, a descentralização pressupõe duas condições. Em primeiro lugar, uma distinção entre interesses nacionais e interesses locais: *autárquicos, distritais e provinciais*. Portanto, é um dado primário de qualquer descentralização do tipo territorial. O segundo elemento é a concessão da personalidade jurídica às colectividades locais que acarreta a autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A estes dois elementos, MACIE¹¹ acrescenta-lhes o terceiro, que segundo o autor, é a eleição pelas populações locais de órgãos executivos e deliberativos das colectividades descentralizadas (órgãos autárquicos, distritais e provinciais).

De acordo com SOUSA¹² “*devemos falar em descentralização sempre que a lei concede ou reconhece aos órgãos do ente territorial poderes para decidir sobre todos ou parte (...) dos*

⁷MACIE, Albano, *Descentralização em Moçambique: Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro*, Escolar Editora, 2021.

⁸ RIVERO, Jean, *Direito Administrativo*, Almedina. Coimbra, 1981.

⁹ RIVERO.... *op. cit.*, 1981, pag. 356.

¹⁰MACIE, Albano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. 1, Escolar Editora, 2021.

¹¹ MACIE, ...*op. cit.* 2021, pag. 419.

assuntos próprios ou específicos das respectivas populações. Na descentralização, a decisão é tomada em nome e por conta do ente territorial, por um órgão próprio, eleito pela respectiva população e perante ela responsável”.

Por seu turno, a desconcentração tem como pano de fundo, a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na distribuição vertical de competências entre os diversos graus ou escalões da hierarquia¹³.

Conforme propugna RIVERO¹⁴, “*na desconcentração, a decisão é sempre tomada em nome do Estado por um dos seus agentes*”. Ao passo que na descentralização “*a decisão é tomada, já não em nome do e por conta do Estado, mas em nome e conta de uma colectividade local por um órgão que dela emana*” (o exemplo típico no contexto actual moçambicano, são as entidades de governação descentralizada provincial, distrital e autarquias locais, nos termos do art. 268 e segs. da CRM).

Por sua vez, OLIVEIRA e DIAS¹⁵ entendem que a desconcentração administrativa diz respeito à organização administrativa dentro de uma pessoa colectiva pública, estando ligada à distribuição vertical de poderes pelos diferentes órgãos da mesma pessoa colectiva de estrutura hierarquizada (o exemplo paradigmático de uma relação verticalmente desconcentrada, na estrutura administrativa moçambicana, é a figura do **Secretário de Estado na Província**, previsto no art. 141 da CRM).

3.2. Autonomia local

O conceito da autonomia tem desde logo, um amparo constitucional reconhecido aos órgãos de governação descentralizada. Nos termos do n.º 3 do art. 8 da CRM “*o Estado respeita na sua organização e funcionamento, a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais*”. Segundo este preceito constitucional, a autonomia assenta numa base

¹² SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Administrativo*, VidaEconómica, 2020.

¹³ *Cfr.* n.º do art. 5, da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro – que aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública.

¹⁴ RIVERO... *op. cit.*, p. 355.

¹⁵ OLIVEIRA, P. Fernanda; DIAS, E.F. José, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª ed. Almedina, 2016.

territorial local, que pressupõe a existência de órgãos próprios, isto é, órgãos eleitos pelos cidadãos do respectivo território¹⁶.

Por isso, de acordo com AMARAL¹⁷ a autonomia local é “*aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo*” “Central (o sublinhado é nosso).

Por sua vez, MACIE¹⁸, entende que a autonomia é uma garantia institucional e constitucional das entidades descentralizadas, compreendida como o poder de definir os seus próprios objectivos e meios de os realizar, de forma livre, sem interferência de qualquer poder exterior. Portanto, as entidades descentralizadas não devem obediência a ordens ou instruções do Governo central, nem tão-pouco a quaisquer directivas ou orientação deles emanadas¹⁹. Nos termos do art. 269 da CRM, as entidades descentralizadas gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

3.2.1. Administrativa

Nos termos do n.º 2, als. *a)* e *b)* do art. 20, da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, conjugado com o disposto no n.º 2, als. *a)* e *b)* do art. 9, da Lei n.º 6/2018, de 1 de Agosto, alterada e republicada pela Lei do n.º 13/2018, de 7 de Dezembro, a autonomia administrativa compreende os poderes de:

- ✓ Praticar actos definitivos e executórios em matéria da sua competência, dentro da respectiva circunscrição territorial; e,
- ✓ Criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

¹⁶ SOUSA, António Francisco de, *op. cit.*, 2020, p. 236.

¹⁷ AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2006.

¹⁸ MACIE, Albano, *op. cit.*, 2021, p. 36.

¹⁹ O único poder constitucionalmente reconhecido ao Governo é o de exercer a tutela sobre as entidades descentralizadas, assentando apenas na tutela administrativa e financeira conforme estabelece o art. 272 da CRM conjugado com o disposto nos arts. 6, 7 e 8 da Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio – Lei que estabelece o quadro legal da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais.

3.2.2. Financeira²⁰

A autonomia financeira das entidades descentralizadas²¹ pressupõe a existência de recursos financeiros próprios que compreende os poderes de:

- ✓ Elaborar e executar o programa de actividades e de orçamento próprio;
- ✓ Elaborar as contas de gerência;
- ✓ Dispor de receitas próprias;
- ✓ Ordenar e processar as despesas;
- ✓ Arrecadar receitas que forem destinadas por lei às entidades descentralizadas.

3.2.3. Patrimonial

A autonomia patrimonial consiste em as entidades descentralizadas, disporem de património próprio e o poder de tomarem decisões relativas a elas. A autonomia patrimonial dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial compreende o poder de gerir o **património do Estado**, bem como criar o património próprio (n.º 4 do art. 20 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio).

Por seu turno, autonomia patrimonial das autarquias locais consiste em ter **património próprio** para a prossecução das suas atribuições²².

²⁰A autonomia financeira das entidades descentralizadas organiza-se e funciona em obediência aos princípios consignados no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), conforme o previsto no n.º 2 do art. 3 da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro. Este diploma legal reconhece a autonomia administrativa e patrimonial das entidades descentralizadas, sendo esta última, *a capacidade de criar, adquirir, gerir e alienar o património próprio ou que lhe está afecto* (vide: n.º 1 e 2 do art. 6 do mesmo diploma legal)

²¹ Cfr. As als. a) a f) do n.º 3, do art. 20, da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, em conjugação com o disposto nas als. a) a e) do art. 9, da Lei n.º 6/2018, de 1 de Agosto, alterada e republicada pela Lei do n.º 13/2018, de 7 de Dezembro. Ambos conjugados com as als. a) a g), n.º 2 do art. 3 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro – que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais.

²² Vide: o n.º 4 do art. 9 da Lei Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, em conjugação com o disposto nas als. a) a e) do art. 9, da Lei n.º 6/2018, de 1 de Agosto, alterada e republicada pela Lei do n.º 13/2018, de 7 de Dezembro.

CAPÍTULO – I

4. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EM MOÇAMBIQUE

4.1. Nota histórica

Não obstante a descentralização figurar-se um fenómeno jurídico (n.ºs 1 e 2 do art. 249 da CRM), ela deve ser concebida também, como um processo intrinsecamente ligado a história nacional do país. Por conseguinte, sufragamos a asserção segundo qual, “*cada processo de descentralização, é determinado pelo contexto histórico, social, político e económico de cada país*”²³ [o sublinhado é nosso]. Ou seja, para se compreender a configuração jurídica do actual modelo de descentralização na sequência da revisão constitucional de 2018, torna-se imprescindível a análise da sua génese e da sua evolução histórica.

A história da descentralização em Moçambique é, em termos políticos, ligada ao processo de manutenção de paz e da estabilidade política do país isenta de conflitos político-militares, e amiúde associada à engenharia constitucional de partilha do poder entre as elites políticas. Conforme propugna MACUÁCUA (2023)²⁴:

“Em Moçambique, a descentralização esteve sempre associada a equação de resolução de conflitos. Esta constatação é evidente nos acordos de paz sucessivamente assinados e nas aprovadas para a acomodação das exigências de uma partilha do poder”.

O marco histórico e fundamental do engendramento do processo de descentralização em Moçambique, como um fenómeno jurídico propriamente dito, nasce com a aprovação da Constituição multipartidária de 1990.

Foi na sequência do engendramento da Constituição de 1990 que, pela primeira vez, foram constitucionalmente consagrados órgãos de representação democrática de nível provincial como órgãos democraticamente eleitos pelas respectivas populações²⁵.

²³ *Descentralização e Autarquias em Angola: Manual para Jornalistas*, 2013.

²⁴ MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano de descentralização*, Escolar Editora: Maputo, 2023.

²⁵ Cfr. n.º 2 do art. 115 conjugado com o disposto previsto nos arts. 185, 186 e 187 todos da CRM de 1990.

Assim, sedimentava-se na história do direito constitucional moçambicano, as bases para o alargamento da participação política democrática por via da escolha directa e livre dos representantes eleitos de âmbito provincial.

Em 1994, pouco antes da realização das eleições fundadoras de Moçambique multipartidário, foi instituído um modelo de descentralização de tipo radical ou total, aprovada pela Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, que veio prever uma descentralização de todos distritos do país.

Os distritos municipais foram concebidos legalmente, como pessoas colectivas públicas de população e território, dotados de órgãos representativos e executivos, que de forma autónoma, visavam a prossecução de interesses próprios das respectivas comunidades. Tecnicamente, em termos da delimitação geográfica, o âmbito espacial sobre o qual o distrito municipal exercia de forma autónoma suas atribuições e competências, coincidia com a área da circunscrição com a categoria do distrito, daí considerarmos um modelo radical ou total de descentralização²⁶.

Contudo, a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, não chegou a ser implementada por alegada inconstitucionalidade, com o fundamento de que os órgãos representativos previstos nos arts. 185 e 186 da Constituição de 1990 não tinham nada a ver com as autarquias locais. Esta Lei, foi mais tarde revogada pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que criou o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais.

Os fundamentos que na verdade conduziram à inconstitucionalidade desta lei, ainda são objectos de opiniões doutrinárias divergentes. Assim, de acordo com MACIE²⁷:

“O modelo introduzido de municipalizar todos os distritos, constituindo órgãos deliberativos e executivos eleitos directamente pelas populações respectivas não desnatura o espírito da Constituição de 1990, pois esta prevê a existência de órgãos representativos, que são, no fundo, constituídos por uma assembleia representativa (...) e existência de órgãos executivos (...)”.

²⁶ Cfr. N.º 3 do art. 1 da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro.

²⁷MACIE, Albano, *Descentralização em Moçambique: Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro*, Escolar Editora, 2021.

Consequentemente, no entendimento deste autor, a Lei n.º 3/94, “veio prescrever que tais órgãos executivos seriam o presidente do município directamente eleito e um conselho municipal²⁸”, portanto, conclui que:

“Não havia, à luz da Lei n.º 3/94, nenhum inconveniente constitucional. Mais do que um problema jurídico, a não implementação da Lei n.º 3/94 resultou de uma opção política (o receito político de descentralizar todo o território nacional, o que enfraqueceria o poder central), mas ocultada num argumento constitucional erróneo²⁹”.

Este argumento é também corroborado pelo BALOI³⁰. Concebida a inconstitucionalidade da Lei n.º 3/94, como um recuo do processo de descentralização e da municipalização de todo o território nacional, para o autor, esse recuo foi, em parte, motivado pelos inesperados resultados das eleições legislativas e presidenciais de 1994, que foram favoráveis à Renamo principalmente nas zonas rurais do centro e norte do país e desafiaram a hegemonia local da Frelimo.

Porém, é uma opinião não sufragada por MACUÁCUA³¹, pois, de acordo com este autor, a Lei n.º 3/94, era inconstitucional porque “criou uma nova pessoa colectiva pública territorial não prevista na Constituição”. A demais, MACUÁCUA defende que:

“A Constituição de 1990 não previa a existência de autarquias locais, mas sim de órgãos de representação democrática ao nível provincial e ao nível distrital, órgãos locais do Estado”.

Para este autor, o art. 186 da Constituição de 1990 previa a existência de órgãos locais de Estado, que compreendiam órgãos representativos e órgãos executivos, sendo que os órgãos representativos seriam eleitos³². Por isso, vai mais além, ao propugnar que:

“(…) a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, ao criar Distritos Municipais, extravasou os parâmetros constitucionais, criou órgãos de poder local, o que é diferente de órgãos locais do Estado previstos na Constituição de 1990. Embora a intenção do legislador constitucional fosse de descentralizar, essa descentralização não seria pela via de

²⁸ *Idem*, 2021, p. 17.

²⁹ *Idem*, 2021, p.17.

³⁰BALOI, Jochua Abrão, *Dilemas na Implementação da Descentralização Político-Administrativa em um Contexto Centralizado: Caso de Moçambique*, 1ª ed. – Curitiba Appris Editora, 2022.

³¹MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano de descentralização*, Escolar Editora: Maputo, 2023.

³² *Idem*. 2023, p. 172.

*criação de autarquias locais ou de pessoas colectivas territoriais infra-estaduais, ou órgãos de poder local, mas sim através de órgãos locais do Estado*³³”.

Ora, com todo o mérito que possamos ter do MACUÁCUA, não perfilhamos da sua fundamentação, sobretudo quando refere que:

*"O figurino de descentralização que estava prevista na Constituição de 1990, ao nível distrital era sui generis, pois decorria dentro do próprio Estado, através dos próprios órgãos locais do Estado*³⁴”

Ora, recorrendo a preleção do saudoso administrativista, professor Diogo Freitas do Amaral, órgãos locais do Estado, “*são os órgãos da pessoa colectiva Estado que, na dependência hierárquica do Governo, exercem uma competência limitada a uma certa circunscrição administrativa*³⁵.”

Corroborando com conceito aduzido por este autor e na senda do pensamento do MACUÁCUA, a descentralização, ao decorrer dentro do próprio Estado, através dos próprios órgãos do Estado, estaria a desvirtuar-se do seu conceito técnico-jurídico de descentralização, transfigurando-se, assim, no processo de desconcentração administrativa³⁶, na medida em que os distritos municipais, estariam hierarquicamente dependentes do Estado-administração (Governo Central).

Portanto, nos parece consentâneo, perfilhamos a fundamentação aduzida por MACIE, sobretudo quando refere que houve o receio político de descentralizar todo o território nacional, o que segundo o autor, enfraqueceria o poder central.

Em 1996, com a revisão constitucional operada através da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro foi introduzido, pela primeira vez, no **TÍTULO IV**, a partir do art. 188 e segs. o “**poder local**³⁷”. O poder local, compreendia, nos termos do n.º 1 do art. 189 a existência das

³³Idem. 2023, p. 172.

³⁴Idem. 2023, p. 172.

³⁵AMARAL, *op. cit.* p. 326.

³⁶MEDAUAR, Odete, *Direito Administrativo Moderno*, 21. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018.

³⁷Diogo Freitas de Amaral, chama-se a atenção para não se confundir a descentralização, auto-administração e poder local. Para este autor, a existência das autarquias locais faz parte da própria essência da democracia e traduz-se no conceito jurídico-político de descentralização e como pessoas colectivas distintas do Estado-administração, o que se traduz numa descentralização em sentido jurídico. Embora o mesmo autor reconheça que pode haver a

autarquias locais, estando dotados de personalidade jurídica de direito público e de órgãos representativos próprios.

O poder local tinha como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano³⁸. O conceito de poder local foi reforçado pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, ao estabelecer que o poder local compreendia a existência de autarquias locais.

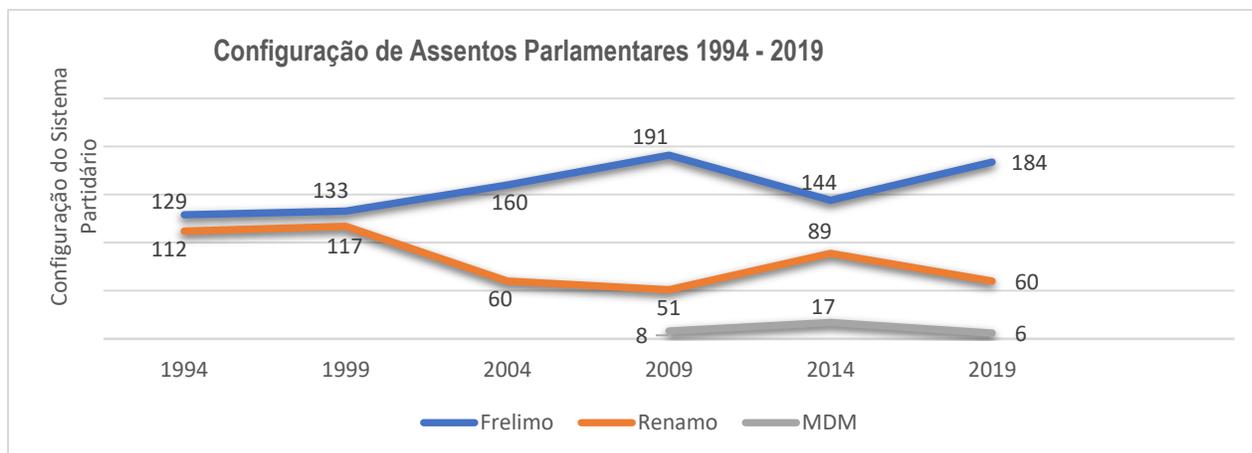
4.2. Constituição de 2004: inovações ao modelo de descentralização

Diferentemente da Constituição de 1990 que foi aprovada por uma assembleia popular³⁹ monopartidária. A Constituição de 2004 caracteriza-se por ter sido aprovada por uma Assembleia da República multipartidária constituída pelas bancadas parlamentares da Frelimo e da Renamo. A figura abaixo, ilustra a configuração dos assentos da Assembleia da República desde as eleições legislativas de 1994 a 2019.

descentralização em sentido jurídico e não haver descentralização em sentido político. Sufragando esta concepção MACUÁCUA, *op. cit.* p. 34, concebe o Estado Moçambicano como administrativamente descentralizado e politicamente centralizado, pelo facto de as autarquias locais, e os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital, não disporem de poderes para a emanação de actos legislativos, contudo, apenas providos de poderes para aprovar regulamentos. A *auto-administração* enquadra-se essencialmente na descentralização em sentido político, na medida em que os órgãos representativos das populações locais são eleitos livremente, ou seja, as populações locais administram-se a si próprias. Uma concepção distinta de descentralização e auto-administração é, segundo Diogo Freitas de Amaral, *o poder local*. Para este autor, pode haver autarquias locais, e não haver poder local, ou seja, pode haver um conjunto de autarquias locais e mesmo assim, não constituir um poder face ao poder do Estado. No seu entender, só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomos e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira: isto é, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas dos meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes, para as prosseguir e exercer, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central. Entretanto, o mesmo autor reconhece não ser fácil medir, em termos práticos, o grau de autonomia das autarquias locais.

³⁸ *Cfr.* n.º 1 do art. 188 da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro.

³⁹ *Cfr.* Art. 206 da Constituição de 1990.



Adaptado pelo autor.

A Constituição de 2004, não obstante ter reservado o TÍTULO XIV cuja epigrafe “*poder local*”, que nos termos do art. 272, n.º 1 compreendia a existência das autarquias locais, uma das grandes inovações, no capítulo da descentralização, foi a introdução das Assembleias Provinciais, como “*órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal*” nos termos do art. 142 da CRM. Nos termos do disposto na al. b) do art. 142, à Assembleia Provincial competia-lhe “*aprovar o programa do governo provincial, fiscalizar e controlar seu cumprimento*”.

A seguir mostram-se, relações que se estabeleciam entre as Assembleias Provinciais e a Governação Provincial, tendo em conta as tensões e implicações legais que caracterizavam estas duas instituições democráticas.

4.3. Relação entre as Assembleias Provinciais e o Governo Provincial

A análise da relação que se estabelecia entre o Governo Provincial e as Assembleias Provinciais, consiste em indagar: *até que ponto um órgão nomeado pelo Governo Central pode estar subordinado a um órgão democraticamente eleito a nível provincial?*

A Constituição de 1990, nos termos do art. 114 já previa a figura do Governo Provincial como órgão encarregue de garantir a execução a nível provincial, da política governativa centralmente definida. Em 2003, foi aprovada a Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, que de forma minuciosa, estabeleceu os princípios e normas de organização, competência dos órgãos locais do Estado.

Conforme o disposto no n.º 1 deste dispositivo legal os “*órgãos locais do Estado têm a função de representação do Estado ao nível local para a administração do desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a unidade e integração nacionais*”.

A organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da desconcentração e da desburocratização administrativas, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais.

Outrossim, os órgãos locais do Estado observam o princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada. Nos termos do disposto no art. 16, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 8/2003, o Governador Provincial era, na respectiva província, o representante de autoridade central da administração do Estado, nomeado, exonerado ou demitido pelo Presidente da República.

Ao nível da província, o governo provincial era composto de (i) governador provincial; (ii) Secretário Permanente Provincial; e, (iii) Directores Provinciais.

Em contrapartida, as Assembleias Provinciais foram introduzidas pela Constituição de 2004. Em 2007 foi aprovada a Lei n.º 5/2007, de 9 de Fevereiro que veio estabelecer o quadro jurídico para a implantação das Assembleias Provinciais, a definição da sua composição, organização e funcionamento. As Assembleias Provinciais tinham a natureza jurídica de órgãos representativos democraticamente eleitos através do sufrágio universal, com um mandato de cinco anos (*vide*: arts. 1 e 2 da Lei n.º 5/2007).

Nos termos do que estava previsto no n.º 1 do art. 142 da CRM, estes órgãos tinham essencialmente duas competências designadamente: (i) *a de fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva província; e, (ii) aprovar o programa de Governo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento*⁴⁰. Em termos da sua inserção sistemática, as Assembleias Provinciais encontravam-se previstas no TÍTULO V, relativa a *organização do poder político*.

No que concerne à sua natureza jurídica, gerava-se enorme confusão na medida em que, nem estavam expressamente previstas na Constituição como parte do poder local, como nem se figuravam como órgãos locais do Estado. Todavia, exerciam poderes de fiscalização e controle

⁴⁰ *Cfr.* N.º 2 do art. 142 da Constituição de 2004.

sobre o Governo Provincial, que por sua vez, tinha o dever de prestar contas ao Governo Central, por consequência da sua nomeação pelo Presidente da República.

Esta situação gerava uma relação de uma clara dupla subordinação de poderes do Governo Provincial, por um lado, em termos de prestação de contas ao Governo Central e, por outro lado às Assembleias Provinciais.

Portanto, o sistema de governação provincial encerrava, assim, uma desarmonia, pois, as Assembleias Provinciais eram eleitas e fiscalizavam governos provinciais nomeados centralmente⁴¹. Contudo, as Assembleias Provinciais não dispunham de um poder regulamentar⁴² e nem de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

Os quadros que se seguem, ilustram, por um lado, as relações que se estabeleciam entre o Governo Provincial, as Assembleias Provinciais e o Governo Central e, por outro lado, as relações que se estabeleciam entre o Governo Provincial e as Assembleias Provinciais.

QUADRO COMPARATIVO DA RELAÇÃO ENTRE O GOVERNO PROVINCIAL, ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS E O GOVERNO CENTRAL				
Governança Local	Quadro jurídico-legal	Fonte da emanção do poder	Natureza jurídica e o modelo administrativo	Relação com o Governo Central
Governos Provinciais	Constituição de 1990 – 2004; Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio (Lei dos órgãos locais; Lei n.º 11/2005, de 10 de Junho (Regulamento da Lei dos órgãos locais do Estado	Nomeação pelo Presidente da República	Órgãos desconcentrados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Subordinação vertical e hierarquizada do Governo Central; ✓ Prestação de contas ao Governo Central
Assembleias Provinciais	Constituição de 2004 e Lei n.º 5/2007, de 9 de Fevereiro.	Sufrágio universal	Órgãos descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relação horizontal de poderes; ✓ Órgãos não tutelados pelo Governo Central.

Adaptado pelo autor, 2003.

⁴¹ MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano: Gênese, evolução e desafios*, JULGAR, 2021, também disponível em: <https://julgar.pt/especificidades-do-modelo-de-descentralizacao-em-mocambicano-gene-se-evolucao-e-desafios/>, Acesso em Junho de 2023.

⁴² As deliberações aprovadas pelas Assembleias Provinciais tomavam a forma de Moção ou de resolução, entretanto, eram publicados no Boletim da República e simultaneamente afixadas por edital, no lugar de costume, durante trinta dias consecutivas (art. 80, conjugado com o disposto no art. 78 da Lei n.º 5/2007.

QUADRO COMPARATIVO DA RELAÇÃO ENTRE O GOVERNO PROVINCIAL, E ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS

Governação Local	Relações de poderes-funcionais	Formas de extinção do Mandato
Governos Provinciais	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Prestavam contas às Assembleias Provinciais sobre o estado de execução; ❖ Serviam como veículo de comunicação entre as Assembleias Provinciais e o Conselho de Ministros⁴³; etc. 	Exoneração ou demissão pelo Presidente da República
Assembleias Provinciais	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Emitiam recomendações ao Governo Provincial; ❖ Fiscalizavam as actividades dos órgãos executivos provinciais e das delegações dos organismos ou instituições centrais; ❖ Apreciavam a informação do governo provincial acerca do estado de execução do plano e orçamento provinciais; etc. 	Dissolução pela Assembleia da República sob proposta do Conselho de Ministros e a convocação das eleições intercalares.

Adaptado pelo autor, 2003.

5. REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 2018: Estrutura dos Órgãos de Governação Descentralizada

A força motriz do processo de descentralização em Moçambique é essencialmente política e não técnico-jurídica. A revisão constitucional de 2018 que deu origem ao actual modelo de descentralização, resulta do acordo político alcançado entre o Governo da Frelimo e o partido Renamo visando o restabelecimento da paz como pressuposto básico⁴⁴ da convivência pacífica do país.

Este processo resulta de motivações de ordem político-militar visando fazer cessar as hostilidades militares⁴⁵, desencadeadas pela Renamo como consequência dos resultados eleitorais de 2014 que reivindicava a governação das províncias alegadamente por si ganhas^{46,47}.

⁴³Nos termos do n.º 3 do art. 36 da Lei n.º 5/2007, de 9 de Fevereiro, as recomendações da Assembleia Provincial eram, à luz dessa lei, consideradas e transmitidas ao Conselho de Ministros pelo Governo Provincial, o que de facto mostra que não as Assembleias Provinciais não prestavam contas ao Governo Central e nem era por este tutelado.

⁴⁴MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco. *Moçambique, Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização: Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, 2ª ed. Escolar Editora, Maputo: 2019.

⁴⁵MACIE, Albano, ... *op. cit.* 2021, p. 12.

⁴⁶Depois de pouco mais de 20 anos de uma paz relativa (1992-2012), em Abril de 2013, um novo conflito armado iniciou-se entre o Governo da Frelimo e a Renamo, entre outros factores, causado pela disputa sobre a legislação eleitoral facto que levou a Renamo a boicotar as eleições municipais de 20 de Novembro de 2013. Durante o debate da legislação eleitoral, a Renamo exigia consistentemente o direito de veto na CNE. Em 15 de Outubro de 2014, foram realizadas as 5ª eleições gerais, todavia, foram contestadas pela Renamo devido às denúncias de fraudes eleitorais. In: VINES, Alex, *As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique à Terceira é de Vez?*, Africa Programme, 2019.

⁴⁷A Renamo obteve maior número de votos nas provinciais de Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala. A Renamo viria mais tarde a apresentar o projecto, denominando-o de “Projecto de Lei sobre o Quadro Institucional

Alcançado o acordo político, o actual modelo de descentralização ficou revestido da arquitetura governativa local que passamos a descrever e analisar.

Nos termos do n.º 1 do art. 268 da CRM, a descentralização, em Moçambique compreendem três níveis a saber: *os órgãos de governação descentralizada: (i) provincial, (ii) distrital; e, (iii) as autarquias locais.*

Estes órgãos, gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (art. 269 da CRM), dispõem de um poder regulamentar próprio (art. 271) e são órgãos tutelados pelo Estado (art 272 da CRM), através do Conselho de Ministros, nos termos do disposto no art. 5 da Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio.

Os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital exercem as mesmas atribuições (art. 276 da CRM) que, em termos constitucionais, não abrangem às atribuídas às autarquias locais. Apesar de o legislador constitucional os considerar ou *órgãos* ou, *entidades* descentralizadas, não se pode suscitar dúvidas quanto à sua natureza jurídica. Sendo assim consideradas pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica de âmbito territorial e população, e dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira⁴⁸.

5.1. Órgãos de Governação descentralizada Provincial

A governação descentralizada provincial compreende um *órgão executivo* exercido pelo governador de província e o Conselho Executivo Provincial, e um *órgão deliberativo* exercido pela Assembleia Provincial⁴⁹.

O Governador de Província dirige o Conselho Executivo Provincial e é eleito como cabeça de lista do partido político, ou coligação de partidos políticos que obtiver maioria⁵⁰ *simples* de votos [*o sublinhado é nosso*]. São competências do Governador de Província e do Conselho

das Autarquias Provinciais, que englobava apenas as províncias por si alegadamente vencidas. A bancada parlamentar da Renamo submeteu o respectivo projecto à Assembleia da República, tendo sido maioritariamente reprovada pela Frelimo, alegando a sua inconstitucionalidade. Para mais detalhes consultar: CORTÊS, Emamnel de Oliveira, *Porquê o conflito armado em Moçambique? Enquadramento Teórico, Dominância e Dinâmica de Recrutamento nos Partidos da Oposição*, Working Paper #63, 2016. Disponível na internet: http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2016/09/WP_63_EC.pdf, consultado em Fevereiro de 2023.

⁴⁸Cfr. Art. 2 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio.

⁴⁹ Cfr. N.º 1 do art. 277 da CRM em conjugação com art. 32, al. a) e b) da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio e art. 2 da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio.

⁵⁰ Vide: art. 279 da CRM.

Executivo Provincial que dirige as previstas nos arts. 45 e 49 da Lei n.º 4/2019, e nos arts. 3 e 4 do Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto⁵¹.

Por sua vez, a Assembleia Provincial é o órgão de representação democrática, eleita por sufrágio universal, periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional (art. 278 da CRM). Suas competências estão previstas no n.º 2 do art. 278 e nos arts. 11 a 16 da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio, destacando-se as de **(i)** aprovar o programa e o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial; **(ii)** fiscalizar e controlar o seu cumprimento; **(iii)** fiscalizar as actividades da governação descentralizada provincial; e, **(iv)** demitir o Governador de Província.

5.2. Órgãos de Governação Descentralizada Distrital

À semelhança da governação descentralizada provincial, os distritos compreendem um *órgão executivo* exercido pelo Administrador de Distrito e o Conselho Executivo Distrital, e um *órgão deliberativo* exercido pela Assembleia Distrital (art. 281 da CRM).

O Administrador de Distrito dirige o Conselho Executivo Distrital e é eleito como cabeça de lista do partido político, ou coligação de partidos políticos que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial (art. 283 da CRM). O Conselho Executivo Distrital é o órgão executivo distrital, responsável pela execução do programa de governação, aprovado pela respectiva assembleia (art. 284 da CRM).

Por seu turno, a Assembleia Distrital é o órgão de representação democrática eleita por sufrágio universal, periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cuja competência consiste em aprovar o programa do Conselho Executivo Distrital, fiscalizar e controlar o seu cumprimento (art. 282 da CRM).

5.3. As Autarquias Locais

As autarquias locais⁵², compreendem as entidades descentralizadas, e são pessoas colectivas públicas dotadas de personalidade jurídica de âmbito territorial e população, e dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (art. 286 da CRM conjugada com o art. 9 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto). As autarquias locais são de dois níveis compreendendo os municípios e as povoações (art. 2 da Lei n.º 6/2018).

⁵¹ O Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto, tem por objecto regulamentar as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

⁵² As autarquias locais foram criadas através da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, revogada pela Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

5.3.1. Do Município

Os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas. São órgãos do município **(i)** a Assembleia Municipal, **(ii)** o Presidente do Conselho Municipal **(iii)** e o Conselho Municipal. Portanto, o município dispõe de um órgão deliberativo e um órgão executivo, com a duração do mandato de cinco anos. Pois, compete à Assembleia Municipal sob a proposta ou a pedido de autorização do Conselho Municipal, aprovar dentre os vários instrumentos legais, os regulamentos e posturas municipais.

5.3.2. Da Povoação

As povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo São órgãos da povoação **(i)** a Assembleia de povoação, **(ii)** o Presidente do Conselho de povoação **(iii)** e o Conselho de povoação. Portanto, o município dispõe de um órgão deliberativo e um órgão executivo.

Pois, compete à Assembleia de Povoação sob a proposta ou a pedido de autorização do Conselho de Povoação, aprovar, dentre os vários instrumentos legais, os regulamentos e posturas DE POVOAÇÃO.

CAPÍTULO – II

6. ANÁLISE DOS DESAFIOS DA REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS NO QUADRO DA LEI N.º 11/2023, DE 23 DE AGOSTO

A construção da democracia moçambicana sempre esteve alicerçada na busca da paz e de um Estado de Direito Democrático. Nesse processo dois actores políticos se evidenciaram, nomeadamente a Renamo e o Governo da Frelimo⁵³, que de forma bipolarizada têm sido responsáveis pela orientação do debate político sobre questões estratégicas do país.

6.1. Desafios de ordem administrativa

O actual modelo de descentralização resulta de acordos políticos alcançados entre o Governo da Frelimo e o partido Renamo visando o restabelecimento da paz como pressuposto básico da convivência pacífica do país.

Por conseguinte, se por um lado, o adiamento da realização das eleições distritais, através da revisão constitucional de 2023 resultou na percepção da quebra ao espírito do acordo⁵⁴ alcançado entre as partes em 2018, por outro lado, é importante sublinhar que em a revisão pontual Constituição de 2018, a configuração dos órgãos de nível provincial, alterou-se profundamente, passando a compreender:

- ✓ *Entidades descentralizadas* que incluem órgãos de governação descentralizada provincial (Conselho Executivo Provincial e Assembleia Provincial), distrital (Conselho Executivo Distrital e Assembleia Distrital) e as autarquias locais (Conselho Autárquico e Assembleia Autárquica);
- ✓ *Entidades desconcentradas* – que são os órgãos de representação do Estado ao nível provincial e distrital que são constituídos pelo Secretário de Estado e pelo Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado. Nos termos do n.º 4, *in fine*, do art. 141 da CRM, está previsto a criação de serviços de representação do Estado nos distritos.

A representação dos órgãos de governação descentralizada provinciais ao nível distrital, ainda não está definida, estando transitoriamente a funcionar a estrutura dos órgãos locais do

⁵³ IMD, *Novo Figurino de Descentralização em Moçambique: Contexto, Estágio actual e Perspectivas*, Policy Brief n.º 3, 2021.

⁵⁴ *Vide*. O Preambulo da Lei n.º 11/2019, de 12 de Setembro que aprova o Acordo de Paz e Reconciliação Nacional.

Estado à luz da Lei n. ° 8/2003, de 19 de Maio e o seu respectivo regulamento aprovado pelo Decreto n. ° 11/2005, de 10 de Junho.

Contudo, no actual regime está em funcionamento a governação descentralizada provincial que dispõe, não apenas de uma Assembleia Provincial, como também de um Conselho Executivo Provincial (CEP), dispondo de um quadro normativo dos princípios, normas de organização e de funcionamento e competências específicas⁵⁵.

O Conselho Executivo Provincial dispõe de uma estrutura orgânica composta não apenas de Gabinete do Governador de Província, mas também de Direcções Provinciais de (i) Plano e Finanças; (ii) saúde, (iii) educação, (iv) Agricultura e Pescas, (v) obras publicas, (vi) Transporte e comunicações, (vii) Indústria e Comercio, (viii) Género, Criança e Acção Social, (ix) Juventude, Emprego e do Desporto, (x) Cultura e Turismo, (xi) Desenvolvimento Territorial e Ambiente.

Na mesma circunscrição provincial, está em funcionamento o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado que dispõe de uma estrutura orgânica similar a do Conselho Executivo Provincial, nomeadamente: (i) Gabinete do Secretario de Estado na Província; (ii) Serviço Provincial de Economia e Finanças; (iii) Serviço Provincial de Actividades Económicas; (iv) Serviço Provincial de Assuntos Sociais, (v) Serviço Provincial de Infra-estruturas, (vi) Serviço Provincial de Justiça e Trabalho, (vii) Serviço Provincial do Ambiente, (viii) Serviço Provincial dos Combatentes, (ix) Serviço Provincial de Saúde.

Implantada a estrutura dos órgãos de governação descentralizada provincial e os órgãos de representação do Estado na província a coabitarem com os órgãos das autarquias locais e os órgãos de locais de Estado ao nível Distrital, posto administrativo e localidade, com a previsão da instalação de órgãos de governação descentralizada distrital, suscita-se aqui a questão de racionalidade e de eficácia do modelo⁵⁶.

Um dos aspectos a considerar é que, no actual modelo, os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital possuem as mesmas atribuições previstas no art. 276 da CRM, sem uma clara divisão de competências entre eles e entre os órgãos centrais do Estado na Província.

⁵⁵ Cfr, Decreto n. ° 64/2020, de 7 de Agosto que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial.

⁵⁶ MACUACUA, *op. cit.*, 2023.

Não obstante o adiamento da realização das eleições distritais até que “*sejam criadas as condições para a sua realização*”⁵⁷, com a implantação dos órgãos distritais dentro do actual contexto do modelo de governação descentralizada, ainda prevalecem os riscos de permanentes conflitos de competência positivas ou negativas entre os órgãos descentralizados.

Conforme mostra MACIE⁵⁸ a principal diferença entre a entidade de governação descentralizada provincial e distrital reside no território de abrangência, sendo que a província é composta de distritos⁵⁹. Logo, mesmo com o adiamento da realização das eleições distritais, anteriormente previstas para 2024, ainda prevalece o impasse de ordem administrativa, conforme mostra o autor. Pois, não há província sem distrito.

Portanto, ainda assim, chega-se à conclusão de que, apenas o adiamento da realização das eleições distritais não resolve a prevalência dos desafios de ordem administrativa apontados à luz do actual modelo de governação descentralizada em Moçambique.

Pois, com o funcionamento dos órgãos distritais no contexto do actual modelo, ainda prevalece a sobreposição de espaços territoriais entre os órgãos descentralizados e a representação do Estado na província.

MACUÁCUA⁶⁰, concebe esta situação na perspectiva de um iminente risco ao sistema político moçambicano. Pois, segundo o autor, em caso de realização de eleições ao nível de distrital e criação de governação descentralizada distrital, pode-se gerar um caos na governação que pode degenerar numa desgovernação devido à sobreposição e conflitos de competências entre os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e entre outros órgãos.

Adicionalmente, o autor afirma que, com a materialização das eleições distritais no quadro do actual modelo haverá uma fragmentação administrativa, ficando cada órgão com poderes fragilizados, num cenário em que os órgãos de governação descentralizada provincial ficam suspensos, sem terreno, pois, este estará ocupado pela governação descentralizada distrital e as autarquias locais.

⁵⁷ Cfr. n.º 3 de art. 311 da Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto (CRM).

⁵⁸ MACIE, *op. cit.*, 2018

⁵⁹ A República de Moçambique organiza-se territorialmente em provinciais, distritos, postos administrativos, localidades e povoações (*vide*: n.º 1 do art. 7 da CRM)

⁶⁰MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Riscos do Sistema Político Moçambicano*, Escolar Editora, 2023.

6.2. Desafios de ordem financeira

A introdução do actual figurino de governação descentralizada, deu-se num momento de condições estruturais adversas à reforma, destacando-se três aspectos inter-relacionados entre si⁶¹.

O primeiro é a profunda crise económica e o stress fiscal originado pela descoberta da “dívida oculta” de mais de dois mil milhões de USD – equivalente a 12% do PIB na altura. Isto levou a uma quebra de ajuda para o desenvolvimento e do investimento directo estrangeiro (IDE). Este fenómeno veio também aumentar o endividamento público e a pobreza de cerca de dois milhões de moçambicanos.

O Segundo aspecto diz respeito à *insurreição terrorista* no norte do país. Mais de 1000 ataques armados violentos desde Outubro de 2017 têm como resultado não só mais de 43000 mortes, como também resultou em cerca de 800 000 deslocados internos e uma tragédia humanitária nos distritos e cidades do sul da província de Cabo Delgado, e na vizinha província de Nampula.

Em *terceiro* lugar, a alteração das prioridades orçamentais e o reembolso da dívida veio reforçar a posição problemática de Moçambique no Índice dos Estados Frágeis⁶².

Não obstante os factores acima mencionados, o novo quadro legislativo da governação descentralizada, introduziu através da Lei n.º 16/2019, de 24 de Setembro o regime financeiro e patrimonial da governação descentralizada provincial. Nos termos do art. 6 da Lei n.º 16/2019, as receitas dos Planos e Orçamentos (PO) e anuais dos OGDG consistem, em princípio, em dois itens: receitas de fonte própria e recursos fiscais transferidos pelo governo central.

Relativamente às receitas próprias, nos termos do art. 15 as três categorias de fontes disponíveis são: (i) receitas próprias decorrentes de licenciamento, concessão e venda de serviços; (ii) receitas provenientes do arrendamento ou venda de bens ou de doações; (iii) qualquer outra receita proveniente da legislação específica.

⁶¹ WEIMER, Bernhard, *O “Novo Paradigma” da Descentralização em Moçambique: actualização da Análise de Economia Política Documento de Orientação Política*, Maputo, 2021.

⁶² A Fragilidade de Estado definida como pouca capacidade de fornecer bens e serviços públicos regulares, quantitativa e qualitativamente melhorados (segurança, estabilidade económica, serviços sociais e infra-estruturais de base na educação, saúde, abastecimento de água, etc.). *Cfr. Fragile States Index, Anunual Report 2020*, disponível em: <file:///C:/Users/Bonga%20Merace/Desktop/fsi2020-report.pdf>, Acesso em Agosto de 2023.

Conforme se pode depreender, os OGD não dispõem de um regime fiscal próprio, ou seja, não tem base tributária própria, o que lhes torna, em termos comparativos, diferentes dos municípios que dispõem de um regime financeiro, orçamental e patrimonial e um sistema tributário autárquico⁶³.

Assim, os OGD dependem principalmente de transferências intergovernamentais (do governo central) e de receitas não fiscais, isto é, de taxas de utilização e licenças. O que implica que as receitas próprias dificilmente podem ser previstas no Plano e Orçamento Anual aprovado pela Assembleia Provincial (AP). Os OGD actualmente, dependem principalmente das transferências governamentais.

Olhando para o modelo actual de governação descentralizada provincial, mesmo com o adiamento da realização das eleições de 2024, ao nível de GDP ainda persistirão os sérios problemas do ponto de vista do seu financiamento e capacidade de prover bens e serviços aos cidadãos na província, uma vez que, a província estaria dependente das receitas captadas em áreas que coincidem com o distrito.

Por outro lado, o regime financeiro e patrimonial distrital no quadro do actual modelo gerará os mesmos problemas de falta de regime fiscal próprio encontrados no actual regime financeiro na governação descentralizada provincial.

Portanto, a falta de um sistema tributário próprio e dificuldades de previsão de receita reforçará cada vez mais, a dependência permanente dos OGD (provincial, distrital) das transferências governamentais do governo central, o que conseqüentemente, fragilizará a noção da autonomia dos OGD conforme se alcança do n.º 3 do art. 8 em conjugação com o art. 269 todos da CRM.

⁶³ Cfr. Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro e o Código Tributário Autárquico aprovado pelo Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro.

7. CONCLUSÃO

Esta monografia centrou-se na análise sobre prevalência dos desafios da realização das eleições distritais em Moçambique à luz do modelo de governação descentralizada aprovado pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto.

Este modelo teve como alicerces, as motivações político-militares, em parte provocados pela falta de aceitação dos resultados eleitorais de 2014, que mais tarde influenciaram o surgimento do actual figurino de descentralização aprovado pela Constituição de 2018. Com a experiência apreendida com o modelo, com o funcionamento da governação descentralizada provincial e os serviços de representação do Estado na província. Foram suscitados enormes desafios de ordem administrativa e financeira que, sobremaneira, ditaram a revisão pontual da Constituição de 2018, para o adiamento das eleições distritais de 2024, *“até que as condições sejam criadas”*.

Motivado por esta alteração constitucional e pela reflexão sobre o modelo da descentralização em Moçambique, esta monografia buscou compreender: até que ponto, apenas o adiamento da realização das eleições distritais resolve a prevalência dos desafios de ordem administrativa e financeira apontados no actual modelo de governação descentralizada em Moçambique.

Durante o estudo, ficou claro que, apesar da revisão pontual da Constituição de 2018 aprovada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, revista e republicada pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto, com vista ao adiamento das eleições distritais de 2024 até que as condições para sua realização sejam criadas.

Nesta monografia concluímos que, apenas o adiamento da realização das eleições distritais não resolve a prevalência dos desafios de ordem administrativa e financeira apontados no actual modelo de governação descentralizada em vigor em Moçambique.

Apesar disso, este adiamento cria condições suficientes ao legislador constituinte derivado, em conjunto com os múltiplos actores nacionais reflectirem sobre o aprofundamento e aperfeiçoamento do actual modelo de governação descentralizada em Moçambique.

8. BIBLIOGRAFIA

I. Lei Constitucional

- ✓ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 1990, Boletim da República, 2 de Novembro de 1990, I SÉRIE – Número 44.
- ✓ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 2004, Boletim da República, 22 de Dezembro de 2004, I SÉRIE – Número 51
- ✓ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 2018, aprovado pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.
- ✓ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 2023, aprovado pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto.

II. Leis e Decretos

- ✓ Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro – que aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública.
- ✓ Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio – Estabelece o quadro legal dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.
- ✓ Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio – Lei que estabelece o quadro legal da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais
- ✓ Lei n.º 6/2018, de 1 de Agosto, alterada e republicada pela Lei do n.º 13/2018, de 7 de Dezembro – Estabelece o Quadro Jurídico-legal para Implantação das Autarquias Locais.
- ✓ Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro – Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE
- ✓ Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro – Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais.
- ✓ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, revogada pela Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.
- ✓ Lei n.º 11/2019, de 12 de Setembro que aprova o Acordo de Paz e Reconciliação Nacional.
- ✓ Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro e o Código Tributário Autárquico aprovado pelo Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro.

- ✓ O Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto – Estabelece o quadro jurídico-legal sobre as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

III. Manuais

- ✓ AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2006.
- ✓ BALOI, Jochua Abrão, *Dilemas na Implementação da Descentralização Político-Administrativa em um Contexto Centralizado: Caso de Moçambique*, 1ª ed. – Curitiba Appris Editora, 2022.
- ✓ MACIE, Albano, *Descentralização em Moçambique: Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro*, Escolar Editora, 2021.
- ✓ _____, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. 1, Escolar Editora, 2021.
- ✓ MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Moçambique, Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização: Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, 2ª ed. Escolar Editora, Maputo: 2019.
- ✓ _____, *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano de descentralização*, Escolar Editora: Maputo, 2023.
- ✓ _____, *Riscos do Sistema Político Moçambicano*, Escolar Editora, 2023.
- ✓ MEDAUAR, Odete, *Direito Administrativo Moderno*, 21. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ✓ OLIVEIRA, P. Fernanda; DIAS, E.F. José, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª ed. Almedina, 2016.
- ✓ PRODANOV, Cleber Cristiano e ERNANI, Cesar de Freitas, *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho académico*, 2ª ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- ✓ SOUSA, António Francisco de., *Manual de Direito Administrativo*, VidaEconómica, 2020.
- ✓ RIVERO, Jean, *Direito Administrativo*, Almedina. Coimbra, 1981.

IV. **Artigos científicos**

- ✓ IMD, *Novo Figurino de Descentralização em Moçambique: Contexto, Estágio actual e Perspectivas*, Policy Brief n. ° 3, 2021.
- ✓ VINES, Alex, *As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique à Terceira é de Vez?*, Africa Programme, 2019.
- ✓ WEIMER, Bernhard, *O “Novo Paradigma” da Descentralização em Moçambique: actualização da Análise de Economia Política Documento de Orientação Política*, Maputo, 2021.

V. **Sítios da Internet**

- ✓ CORTÊS, Emmanuel de Oliveira, *Porquê o conflito armado em Moçambique? Enquadramento Teórico, Dominância e Dinâmica de Recrutamento nos Partidos da Oposição*, Working Paper 63, 2016. Disponível em: http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2016/09/WP_63_EC.pdf
- ✓ MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano: Gênese, evolução e desafios*, JULGAR, 2021, também disponível em: <https://julgar.pt/especificidades-do-modelo-de-descentralizacao-em-mocambicano-genese-evolucao-e-desafios/>.

VI. **Relatório:**

- ✓ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE: *Comissão de Reflexão sobre a Viabilidade da Realização das Primeiras Eleições Distritais em 2024*, Relatório, Maputo, 2023.