



## Impacto da Governação Descentralizada em Moçambique: Análise dos Desafios e Perspectivas da Lei de Descentralização Administrativa na Província de Nampula 2020–2025

### *The Impact of Decentralized Governance in Mozambique: An Analysis of the Challenges and Prospects of the Administrative Decentralization Law in Nampula Province (2020–2025)*

**Almirante Agostinho José**

*Licenciado em Administração Pública, Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Católica de Moçambique – Faculdade de Gestão de Recursos Florestais e Faunísticos de Niassa.*

**Resumo:** A Descentralização Administrativa em Moçambique, consagrada na Constituição da República republicada pela Lei n.º 11/2023 e operacionalizada pela Lei n.º 4/2019, de 31 de maio, institui um modelo de Governação Provincial assente na eleição directa dos titulares dos Órgãos Executivos e na Autonomia Administrativa, Financeira e Patrimonial das Províncias. O presente estudo analisa o impacto deste modelo na Província de Nampula no período 2020–2025, identificando os principais desafios da sua implementação e discutindo as perspectivas de consolidação da Governação Descentralizada. A investigação inscreve-se no paradigma qualitativo, recorrendo à pesquisa documental e à análise de conteúdo como técnicas de recolha e tratamento de dados. Os resultados revelam que a implementação do modelo foi condicionada por três desafios estruturais: a arquitectura institucional bicéfala, que gerou conflitos de competências entre os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial e os Órgãos de Representação do Estado na Província; a insuficiência de recursos financeiros transferidos pelo Estado central; e a limitada capacidade institucional dos órgãos provinciais. Conclui-se que o impacto da Lei n.º 4/2019 na governação provincial de Nampula revelou-se limitado, não pela insuficiência do seu conteúdo normativo, mas pelas condições estruturais da sua implementação, configurando uma descentralização formalmente proclamada que a prática institucional e financeira não converteu em governação autónoma e efectiva.

**Palavras-chave:** descentralização; administrativa; governação; provincial; Nampula.

**Abstract:** Administrative Decentralization in Mozambique, enshrined in the Constitution of the Republic republished by Law No. 11/2023 and operationalized by Law No. 4/2019 of 31 May, establishes a model of provincial governance based on the direct election of executive bodies and their administrative, financial and patrimonial autonomy. This article analyses the impact of this model in Nampula Province during the period 2020–2025, identifying the main challenges of its implementation and discussing the prospects for consolidating decentralized governance. The research follows a qualitative paradigm, using documentary research and content analysis as data collection and processing techniques. The results reveal that the implementation of the model was constrained by three structural challenges: the bicephalous institutional architecture, which generated conflicts of competence between the Provincial Decentralized Governance Bodies and the State Representation Bodies in the Province; the insufficiency of financial resources transferred by the central State; and the limited institutional capacity of provincial bodies. The article concludes that the impact of Law No. 4/2019 on

provincial governance in Nampula proved limited, not due to the insufficiency of its normative content, but due to the structural conditions of its implementation, resulting in a decentralization formally proclaimed that institutional and financial practice has not converted into autonomous and effective governance.

**Keywords:** Administrative, Decentralization, Provincial, Governance, Nampula.

## INTRODUÇÃO

A Descentralização Administrativa constitui um dos eixos centrais da reforma do Estado Moçambicano, assumindo particular relevância após a revisão constitucional de 2018 e a subsequente aprovação da Lei n.º 4/2019, de 31 de maio, que estabeleceu o quadro legal dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial. Este novo modelo introduziu a eleição directa dos Governadores de Província e dos membros das Assembleias Provinciais, conferindo-lhes Autonomia Administrativa, Financeira e Patrimonial para a prossecução de atribuições antes concentradas no Estado central.

Não obstante a solidez do quadro normativo, a implementação deste modelo tem suscitado interrogações sobre o seu impacto real. Em Nampula, a maior e mais populosa província do país, identificam-se desafios estruturais que comprometem o exercício pleno das competências legalmente atribuídas aos Órgãos de Governação Descentralizada, nomeadamente a sobreposição de competências entre os órgãos eleitos e os órgãos de representação do Estado nomeados, a insuficiência de recursos financeiros transferidos e a limitada capacidade institucional dos órgãos provinciais.

É neste contexto que se formula a seguinte pergunta de partida: quais são os principais desafios e perspectivas da implementação da Lei n.º 4/2019 de Descentralização Administrativa e qual o seu impacto na governação provincial de Nampula no período 2020–2025?

O presente estudo tem como objectivo geral analisar o impacto da governação descentralizada na Província de Nampula no período referido, e como objectivos específicos identificar os desafios da implementação da Lei n.º 4/2019, analisar o quadro jurídico-normativo vigente e discutir as perspectivas de consolidação deste modelo.

A investigação inscreve-se no paradigma qualitativo, adoptando a pesquisa documental e a análise de conteúdo como técnicas principais. A relevância deste estudo decorre da necessidade de produzir conhecimento fundamentado sobre os efeitos concretos da Descentralização numa província que, pela sua dimensão e complexidade, representa um caso paradigmático para a avaliação do modelo Moçambicano de Governação Descentralizada.

## QUADRO TEÓRICO

### Conceito e Fundamento Jurídico da Descentralização

A Descentralização constitui um dos princípios estruturantes da organização político-administrativa do Estado Moçambicano, encontrando o seu fundamento constitucional na Lei n.º 11/2023, de 23 de agosto, que republica a Constituição da República de Moçambique. Nos termos do artigo 276.º da Constituição, a Governação Descentralizada exerce funções em áreas não atribuídas às autarquias locais e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais, abrangendo domínios tão diversificados como a Agricultura, a gestão da terra, os transportes públicos, o meio ambiente, a habitação, a saúde primária, a educação básica, o turismo, o investimento local, a água e saneamento, a indústria e comércio, bem como a promoção do desenvolvimento rural e comunitário.

Esta delimitação constitucional das atribuições da governação descentralizada estabelece o quadro normativo dentro do qual os órgãos de governação provinciais e distritais devem exercer as suas competências, subordinados à política governamental definida a nível central, no âmbito da unidade do Estado.

No plano conceptual, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública, através do seu enquadramento sobre a reforma da Administração Pública, define a Descentralização como o processo referente à criação de novos entes dotados de autonomia e à eleição dos titulares dos Órgãos de Governação Descentralizada, bem como aos mecanismos de prestação de contas que daí decorrem (MAEFP, 2019).

Esta definição abrange, na perspectiva institucional, as relações horizontais de prestação de contas, nas quais se enquadram o controlo externo e interno e as relações entre os órgãos executivos e deliberativos da governação descentralizada, e, na perspectiva democrática, as relações entre o Estado e a sociedade, que incluem a prestação de contas e o controlo social, com a intervenção dos cidadãos, das comunidades e da sociedade civil na governação.

No plano da teoria política e da Administração Pública, a Descentralização tem emergido como um dos temas mais debatidos, na medida em que a realidade da governação territorial e multinível se apresenta cada vez menos adequada às exigências contemporâneas de proximidade, eficácia e legitimidade. Os novos modelos e objectivos de governação surgem associados à crescente complexidade da organização territorial, ao fortalecimento das intervenções de base regional ou local, e a uma maior abertura do Estado à sociedade civil (Correia e Lopo, 2017).

Esta revalorização conceptual reflecte a constatação de que a instabilidade dos modelos tradicionais de governação é crescente, tendo os modelos institucionais, a gestão pública e a democracia transitado de um estado relativamente previsível para uma condição permanente de imponderabilidade (Teles, 2021, p. 28).

Importa distinguir as diferentes modalidades que a Descentralização pode assumir. A Descentralização Administrativa centra-se na autonomia dos funcionários

de nível inferior na concretização de políticas, apresentando, contudo, limitações estruturais, uma vez que o Estado conserva os poderes de reversão e anulação das decisões dos agentes locais. A Descentralização Política, por sua vez, implica a atribuição de autoridade de decisão a níveis mais baixos de um modo de difícil reversão, admitindo que os agentes locais exerçam competências exclusivas ou partilhadas entre vários níveis de governação (Teles, 2021).

## Regime Jurídico da Lei n.º 4/2019 de 31 de maio

A Lei n.º 4/2019, de 31 de maio, constitui o principal instrumento jurídico-organizativo que estabelece os princípios, as normas de organização, o funcionamento e as competências dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada provinciais em Moçambique. A sua aprovação representa um marco decisivo no processo de Reforma da Administração Pública Moçambicana, na medida em que operacionaliza, ao nível infraconstitucional, os preceitos da Constituição da República relativos à Governação Descentralizada, derogando expressamente as Leis n.º 8/2003, de 19 de Maio, e n.º 11/2012, de 8 de Fevereiro, que anteriormente regulavam os órgãos locais do Estado, e inaugurando um novo paradigma assente na autonomia, na eleição directa dos titulares dos órgãos e na responsabilização democrática perante as populações.

Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 4/2019, os Órgãos de Governação Descentralizada provinciais são pessoas colectivas de direito público, dotadas de Autonomia Administrativa, Financeira e Patrimonial, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado. Esta natureza jurídica é determinante para compreender o posicionamento destes órgãos no quadro da Administração Pública Moçambicana: não se trata de meras repartições desconcentradas do Estado central, mas de entidades com personalidade jurídica própria, capacidade de agir em nome próprio e de assumir obrigações no âmbito das suas atribuições.

O artigo 4.º da Lei n.º 4/2019 define os objectivos da Descentralização em quatro dimensões complementares: organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas da sua comunidade; promover e consolidar o desenvolvimento local; ajudar e consolidar a democracia no quadro da unidade do Estado Moçambicano; e apoiar-se na iniciativa e na capacidade da população e actuar em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

Estes objectivos reflectem uma concepção de Descentralização que transcende a mera reorganização administrativa, inscrevendo-se numa lógica de aprofundamento democrático e de promoção do desenvolvimento de base territorial, coerente com os princípios constitucionais estabelecidos no artigo 276.º da Constituição.

A organização e funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial regem-se por um conjunto de princípios gerais enunciados nos artigos 7.º a 16.º da Lei n.º 4/2019. O princípio da unidade do Estado impõe que a descentralização não afecte a integridade da organização e do funcionamento unitário do Estado, orientando-se pelos princípios da descentralização e subsidiariedade.

O princípio da legalidade determina que os Órgãos de Governança Descentralizada Provincial actuem em obediência à Constituição e às demais leis, dentro dos limites atribuídos por lei. O princípio da subsidiariedade estabelece que o Estado intervém, de forma excepcional, no âmbito provincial em casos de incapacidade devidamente comprovada na realização das respectivas atribuições.

No que respeita às atribuições substantivas, o artigo 18.º da Lei n.º 4/2019 enuncia o vasto leque de domínios em que os Órgãos Executivos de Governança Descentralizada Provincial exercem funções em áreas não atribuídas às autarquias locais nem da competência exclusiva dos órgãos centrais.

Estas atribuições abrangem, entre outras, a Agricultura, pescas, pecuária, silvicultura e segurança alimentar e nutricional; a gestão de terra na medida a determinar por lei; os transportes públicos; a gestão e protecção do meio ambiente; as florestas, fauna bravia e áreas de conservação; a habitação, cultura e desporto; a saúde no âmbito dos cuidados primários; a educação no âmbito do ensino primário, do ensino geral e da formação técnico-profissional básica; o turismo, folclore, artesanato e feiras locais; a hotelaria, não podendo ultrapassar o nível de três estrelas; a promoção do investimento local; a água e saneamento; a indústria e comércio; as estradas e pontes que correspondam ao interesse local, provincial e distrital; a prevenção e combate às calamidades naturais; a promoção do desenvolvimento local; o planeamento e ordenamento territorial; e o desenvolvimento rural e comunitário.

A amplitude destas atribuições evidencia que a governança descentralizada provincial é concebida como o nível de governança mais próximo dos cidadãos para os domínios que não implicam decisões de nível nacional.

O regime de articulação entre os Órgãos de Governança Descentralizada e o Estado central é regulado nos artigos 21.º a 25.º da Lei n.º 4/2019. A tutela do Estado sobre os órgãos executivos de Governança Descentralizada Provincial é exercida nos termos da lei pelo Governador de Província, enquanto órgão de representação do Estado na Província, nas áreas exclusivas e de soberania do Estado (artigo 22.º). A transferência de competências do Estado para os Órgãos de Governança Descentralizada Provincial é sempre acompanhada da correspondente transferência de recursos humanos, financeiros e patrimoniais (artigo 23.º).

Nos termos do artigo 24.º da Lei n.º 4/2019, a articulação entre os Órgãos Executivos de Governança Descentralizada Provincial e a Administração Central realiza-se através de encontros periódicos, comunicações regulares e orientações metodológicas enviadas pelo Estado central para uma planificação coordenada das actividades sectoriais na Província.

A resolução de conflitos de atribuições e competências entre as entidades Descentralizadas e a Representação do Estado é regulada pelo artigo 25.º, sendo complementada, ao nível constitucional, pelo artigo 285.º da Lei n.º 11/2023, que determina que a lei estabeleça as formas de articulação entre os Órgãos de Governança Descentralizada Provincial e Distrital e os Órgãos Autárquicos.

## Órgãos de Governação Descentralizada Provincial

A Constituição da República de Moçambique, republicada pela Lei n.º 11/2023, de 23 de agosto, nos termos do artigo 277.º, define como órgãos da Província a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial, aos quais se acrescenta o Representante do Estado, enquanto órgão de Representação do Estado na Província nas áreas exclusivas e de soberania do Estado. Esta estrutura tripartida é retomada e densificada pela Lei n.º 4/2019, de 31 de maio, que regula a organização, o funcionamento e as competências de cada um destes órgãos no quadro da governação Descentralizada Provincial.

A Assembleia Provincial é o órgão de representação democrática da Província, eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico, com mandato de cinco anos, nos termos do artigo 278.º da Lei n.º 11/2023. Compete-lhe, entre outras funções, pronunciar-se e deliberar sobre os assuntos de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da Província, aprovar o programa e o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento, exercer o poder regulamentar próprio e fiscalizar as actividades da governação descentralizada.

A Assembleia Provincial constitui, assim, o principal mecanismo de controlo democrático da actividade executiva provincial, conferindo legitimidade popular às decisões de governação e assegurando a prestação de contas horizontal entre os órgãos do mesmo nível de governação.

O Governador de Província é o órgão executivo que dirige o Conselho Executivo Provincial, sendo eleito como cabeça de lista do partido político, coligação ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial, nos termos do artigo 279.º da Lei n.º 11/2023 e dos artigos 33.º e seguintes da Lei n.º 4/2019.

O Conselho Executivo Provincial é o órgão executivo de governação provincial, responsável pela execução do programa de governação aprovado pela respectiva Assembleia, nos termos do artigo 280.º da Lei n.º 11/2023 e dos artigos 48.º e seguintes da Lei n.º 4/2019, sendo composto pelo Governador de Província, que o preside, pelo Director de Gabinete e pelos Directores Provinciais.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente investigação inscreve-se no paradigma qualitativo, adoptando o método interpretativo como orientação metodológica central. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa qualitativa fundamenta-se na interpretação dos fenómenos e na atribuição de significados aos factos analisados, constituindo estes elementos centrais no processo de investigação. Esta abordagem revela-se particularmente adequada ao estudo de fenómenos jurídico-institucionais complexos, nos quais a compreensão do significado das normas e das práticas administrativas é indissociável da análise do contexto político, histórico e social em que se inserem.

Para a recolha de dados foi adoptada a pesquisa documental, abrangendo fontes primárias de natureza jurídica e institucional, nomeadamente a Constituição da República de Moçambique, republicada pela Lei n.º 11/2023, de 23 de agosto, a Lei n.º 4/2019, de 31 de maio, bem como documentos de política pública, relatórios institucionais e demais diplomas legais relevantes para o enquadramento do tema. Esta modalidade de recolha de dados revela-se particularmente adequada quando o objecto de estudo se situa no plano das normas e prescrições oficiais, permitindo aceder a fontes primárias que documentam, de forma directa, o quadro jurídico-institucional que se pretende analisar (Afonso, 2005).

Para o tratamento dos dados, recorreu-se à análise documental, que possibilitou a construção de uma narrativa fundamentada sobre o modo como o quadro jurídico-institucional configura a governação descentralizada provincial, revelando as tensões entre o que os diplomas legais prescrevem e o que os documentos de política pública registam como realidade efectiva no terreno (Chartier, 2002).

Os dados recolhidos são apresentados e discutidos em confronto com estudos anteriores sobre a temática da descentralização e da governação subnacional, numa lógica que, como refere Moura (2015, p. 22), consiste em interpretar logicamente os resultados à luz da teoria estudada, estabelecendo relações entre o referencial teórico e o estudo desenvolvido, de modo a produzir inferências e ampliar o saber no campo em análise. É com base nesta orientação metodológica que a secção seguinte apresenta e discute os principais resultados da investigação.

## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### Desafios da Implementação da Governação Descentralizada na Província de Nampula (2020–2025)

A implementação da governação descentralizada na Província de Nampula no período 2020–2025 constitui o terreno empírico central deste estudo. A análise que se segue organiza-se em torno de três dimensões de desafios identificadas a partir da revisão documental e dos dados empíricos disponíveis, confrontando-os com o quadro jurídico-normativo estabelecido pela Lei n.º 4/2019 e com os fundamentos teóricos da Descentralização abordados no capítulo anterior.

A primeira dimensão diz respeito ao conflito institucional gerado pela arquitectura bicéfala do modelo, que opõe os órgãos de governação descentralizada eleitos aos órgãos de representação do Estado nomeados. A segunda dimensão incide sobre a insuficiência de recursos financeiros e a persistente dependência do Estado central, que condiciona a autonomia real dos órgãos provinciais. A terceira dimensão aborda a capacidade institucional limitada dos órgãos provinciais para exercerem efectivamente as atribuições legalmente conferidas. A leitura integrada destas três dimensões permitirá compreender em que medida o modelo de

Descentralização adoptado corresponde, ou não, aos objectivos constitucionalmente definidos e às expectativas das populações da Província de Nampula.

## O Conflito Institucional: A Estrutura Bicéfala entre os OGDG e os OREP

A análise da experiência do primeiro ciclo de governação descentralizada provincial em Nampula, correspondente ao período 2020–2024, permite confrontar os pressupostos teóricos que fundamentam a Descentralização com a realidade da sua implementação. Conforme ficou estabelecido no quadro teórico, a descentralização política implica a atribuição de alguma autoridade de decisão a níveis mais baixos de um modo de difícil reversão (Teles, 2021, p. 34).

Pressupondo que os agentes locais disponham de poder efectivo para adoptar medidas dentro das suas esferas de competência. Contudo, os dados empíricos relativos à Província de Nampula revelam que o modelo vigente não correspondeu a este pressuposto, na medida em que a arquitectura institucional adoptada configurou uma governação provincial bicéfala que, na prática, esvaziou a autoridade dos órgãos democraticamente eleitos.

A coexistência dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP), liderados pelo Governador de Província eleito, com os Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP), representados pelo Secretário de Estado nomeado pelo Presidente da República, gerou desde o início do mandato uma sobreposição de funções e protagonismos institucionais que comprometeu gravemente a eficiência da administração pública provincial. Do ponto de vista normativo, as Leis n.º 4/2019 e n.º 7/2019, ambas de 31 de maio, estabelecem que as atribuições e competências do Órgão Executivo de Governação Descentralizada Provincial e as da representação do Estado se excluem mutuamente.

Todavia, a análise comparativa dos Decretos n.º 63/2020 e n.º 64/2020, ambos de 7 de agosto, que regulamentam as referidas leis, evidencia uma manifesta concorrência na organização, no funcionamento e nas competências dos dois órgãos em múltiplos domínios, nomeadamente nas áreas do ambiente, da cultura, do género e acção social, da economia, agricultura e pescas, e da juventude e emprego (CIP, 2025). Como o mesmo relatório da CIP conclui, na prática, por conta da imprecisão legal, estas figuras acabam por realizar as mesmas funções, resultando em conflitos nas decisões tomadas sobre a mesma matéria na província.

Esta constatação é teoricamente relevante porque contradiz o modelo definido pelo MAEFP (2019), que concebe a Descentralização como um processo assente em mecanismos claros de prestação de contas e em relações horizontais bem delimitadas entre os órgãos executivos e deliberativos.

Na Província de Nampula, verificou-se precisamente o contrário: as relações horizontais de prestação de contas foram substituídas por disputas de protagonismo entre o poder eleito e o poder nomeado. No primeiro ano de implementação do modelo, registaram-se em Nampula episódios concretos de duplicação de actos oficiais, como a realização de duas cerimónias de abertura do ano lectivo, uma

dirigida pelo Secretário de Estado e outra pelo Governador de Província, numa prática inédita que expôs publicamente a ausência de clareza sobre as esferas de actuação de cada órgão (CIP, 2025). Um assessor sénior responsável pelo processo de coordenação do desenvolvimento local em Nampula descreveu a situação referindo que a coordenação dos dois órgãos foi um grande desafio, que a divisão dos recursos humanos, financeiros e materiais foi muito difícil e conduziu à descontinuidade de processos, e que a partilha de recursos foi emocional, sem qualquer regra ou critério orientador (CIP, 2025, entrevista de 8 de julho de 2024).

O carácter problemático desta configuração institucional foi igualmente reconhecido pelos próprios actores do processo em Nampula. O Presidente da Assembleia Provincial, Amisse Mahando, reconheceu publicamente que a descentralização em curso constitui um figurino que estamos a testar enquanto implementamos, sublinhando a necessidade de aprimoramento das competências dos membros para o exercício das suas funções conforme a lei estabelece (IMD, 2021). Este reconhecimento ilustra a distância entre o modelo normativo da Lei n.º 4/2019 e a capacidade real de implementação dos órgãos provinciais, confirmando que, como adverte Teles (2021), a Descentralização Administrativa sem clareza de competências e sem recursos adequados não garante a eficácia da governação, independentemente da legitimidade democrática formal dos titulares dos órgãos.

## A Insuficiência de Recursos Financeiros e a Dependência do Estado Central

O segundo desafio estrutural identificado articula-se directamente com a dimensão da Descentralização fiscal abordada no quadro teórico, segundo a qual a independência fiscal constitui condição indispensável para que os Órgãos de Governação Descentralizada possam dar resposta efectiva às necessidades das populações que representam.

Os dados do Centro de Integridade Pública (CIP, 2025) sobre a execução orçamental das províncias de Nampula, Sofala e Zambézia, no período de 2020 a 2022, revelam que apenas 5% dos recursos orçamentais canalizados às províncias foram efectivamente executados pelos OGD, ao passo que os OREP absorveram 39% e outras instituições do Estado de nível provincial consumiram 56% do total. Numa perspectiva mais abrangente, entre 2021 e 2024, o governo central reteve cerca de 63% dos recursos orçamentais nacionais, alocando ao nível local apenas 37%, dos quais apenas 38% foram canalizados para as províncias (CIP, 2025).

Esta distribuição contraria os princípios da Descentralização fiscal enunciados no quadro teórico, confirmando a tendência de revalorização conceptual da Descentralização sem a correspondente transferência de meios (Correia e Lopo, 2017). Para a Província de Nampula, enquanto a mais populosa e com maior área territorial do país, esta proporção de recursos é particularmente penalizante (CIP, 2025), na medida em que as responsabilidades do CEP, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 4/2019, excedem largamente a capacidade financeira que os recursos transferidos permitem mobilizar.

Agrava esta situação o facto de o Governo não ter definido, ao longo de todo o primeiro mandato, o sistema tributário provincial nem formalizado por lei a metodologia de cálculo das dotações orçamentais anuais (CIP, 2025), contrariando o princípio segundo o qual a Descentralização Política implica a atribuição de autoridade de decisão de um modo difícil de reverter (Teles, 2021, p. 34) condição que não se verifica quando o Estado central retém o controlo dos recursos e do financiamento provincial.

## A Capacidade Institucional Limitada dos Órgãos Provinciais

O terceiro desafio identificado relaciona-se com a capacidade institucional efectiva dos OGDG para exercer as atribuições que a lei lhes confere. A pesquisa do CIP (2025) concluiu que a implantação e implementação do modelo consumiram 85% dos recursos disponíveis em despesas de funcionamento, reservando apenas 15% para investimento. Este desequilíbrio revela uma Governação Descentralizada absorva na garantia da sua própria subsistência operacional, sem margem para a prestação efectiva dos serviços públicos que justificam a sua existência, situação que contraria o princípio do desenvolvimento local participativo consagrado no artigo 16.º da Lei n.º 4/2019.

A debilidade da capacidade institucional é igualmente visível no plano das relações com os actores da sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento. Organizações da sociedade civil e parceiros de saúde sediados na Província de Nampula relataram dificuldades sérias na identificação do interlocutor institucional adequado para a tramitação dos seus processos, dado que as competências concorrentes entre os OGDG e os OREP geravam situações de reenvio entre serviços, exigindo, em vários casos, a interlocução paralela com ambos os órgãos, com o conseqüente aumento dos custos de transacção e a redução da eficácia da cooperação (CIP, 2025).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo propôs-se a analisar os principais desafios e perspectivas da implementação da Lei n.º 4/2019 de Descentralização Administrativa e o seu impacto na Governação Provincial de Nampula, no período 2020–2025. A análise do quadro jurídico-normativo revelou que o ordenamento moçambicano dispõe de uma arquitectura constitucional e legal sólida em matéria de Descentralização, consagrada na Lei n.º 11/2023 e operacionalizada pela Lei n.º 4/2019.

Contudo, a experiência concreta da Província de Nampula demonstra que esta solidez normativa não se traduziu numa implementação eficaz. Três desafios estruturais condicionaram o desempenho dos órgãos provinciais: a arquitectura institucional bicéfala, que gerou conflitos de competências e duplicação de funções entre os OGDG e os OREP; a insuficiência financeira, que relegou os OGDG para apenas 5% dos recursos orçamentais canalizados às províncias entre 2020 e 2022 (CIP, 2025); e a capacidade institucional limitada, expressa na absorção de 85% dos

recursos em despesas de funcionamento em detrimento da prestação de serviços às populações. Estes resultados confirmam que o modelo vigente se aproxima mais da Descentralização Administrativa em que o Estado conserva os poderes de controlo do que da Descentralização Política plena preconizada por Teles (2021) e pelo MAEFP (2019).

Em resposta à questão de partida, conclui-se que o impacto da Lei n.º 4/2019 na governação provincial de Nampula revelou-se limitado no período analisado, não pela insuficiência do seu conteúdo normativo, mas pelas condições estruturais da sua implementação institucional, financeiras e de capacidade que condicionaram os resultados esperados.

A superação destas limitações exige a reforma do modelo institucional, o estabelecimento de um sistema de financiamento provincial autónomo e o reforço dos mecanismos de participação cidadã, condições indispensáveis para que a Governação Descentralizada em Nampula se torne um instrumento efectivo de desenvolvimento local e de aprofundamento democrático.

## REFERÊNCIAS

Assembleia da República de Moçambique. (2023). *Lei n.º 11/2023: Constituição da República de Moçambique*. Boletim da República.

Assembleia da República de Moçambique. (2019). *Lei n.º 4/2019, de 31 de maio: Normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial*. Boletim da República, 1(105).

Assembleia da República de Moçambique. (2019). *Lei n.º 7/2019, de 31 de maio: Quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província*. Boletim da República, 1(105).

Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em educação: Um guia prático e crítico*. Edições ASA.

Bahl, R. E., & Martinez-Vazquez, J. (2024). *Perspectives in fiscal decentralization: Challenges and the unfinished agenda*. SSRN. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4400664](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4400664)

Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Centro de Integridade Pública. (2024). *Governação descentralizada provincial: 4 anos após a implementação, serviços e direcções provinciais permanecem com competências concorrentes (Edição n.º 3)*. CIP.

Centro de Integridade Pública. (2025). *O “novo modelo” de governação descentralizada em Moçambique: A experiência do primeiro ciclo de governação descentralizada provincial nas províncias de Nampula, Sofala e Zambézia (2020–2024)*. CIP.

Chartier, R. (2002). *A história cultural: Entre práticas e representações* (2.<sup>a</sup> ed.). Difel.

Correia, P., & Lopo, T. (2017). Região 2020: Determinantes estratégicos do desenvolvimento local e regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 13, 77–101.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6.<sup>a</sup> ed.). Atlas.

Governo da Província de Nampula. (2021). *Deputados da Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da República congratulam-se com os feitos do Conselho Executivo Provincial de Nampula*. Portal do Governo da Província de Nampula.

Instituto para a Democracia Multipartidária. (2021). *Na busca de soluções para os problemas da população, membros da Assembleia Provincial de Nampula devem ser mais criativos*. IMD. <http://www.imd.org.mz>

Instituto para a Democracia Multipartidária. (2025). *Presidente da Assembleia Provincial de Nampula defende participação efectiva da sociedade civil no diálogo para o reforço da confiança nas instituições*. IMD. <http://www.imd.org.mz>

Jornal Rigor. (2025, 24 de setembro). Assembleia Provincial aprova Plano e Orçamento de Nampula para 2026 com maioria da Frelimo e do PODEMOS. *Jornal Rigor*. <http://www.jornalrigor.co.mz>

Ministério da Administração Estatal e Função Pública. (2019). *Descentralização: Quadro conceptual e mecanismos de prestação de contas*. MAEFP.

Moura, G. R. S. (2015). *Manual técnico de metodologia científica: Como desenvolver pesquisas e redigir trabalhos em cursos de graduação e pós-graduação*. Centro Paula Souza.

Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. de. (2013). *Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho académico*. Feevale.

Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal* (Edição 109). Fundação Francisco Manuel dos Santos.