

Policy Brief No. 5

02.06.2020

Sem perfil nem qualificador definidos

Secretário de Estado na Província não deve parecer um *comissário político* disfarçado



© EISA, Junho de 2020

Policy Brief editado por:

Ericino de Salema (ericino@eisa.org.za)

Sem perfil nem qualificador definidos

Secretário de Estado na Província não deve parecer um *comissário político* disfarçado

Egídio Guambe (egidio@eisa.org.za) & Domingos do Rosário (domingos@eisa.org.za)

“Uma das possibilidades de profissionalização das actividades dos Secretários de Estado na Província é reforçar a subordinação e controlo das suas actividades pelas estruturas administrativas de tutela, nomeadamente as direcções nacionais das actividades locais, em específico as do Ministério da Administração Estatal e Função Pública. Os Secretários de Estado na Província não devem continuar como “actores de rua”, sem agenda administrativa, pelo menos em moldes claros”.

Embora seja assunto de momento, a problemática do Secretário de Estado na Província em Moçambique veio sobrepor-se à questão das “regiões ou provinciais autónomas”, reivindicadas pelo então líder da Renamo, Afonso Dhlakama, depois da derrota do seu partido nas eleições gerais (legislativas e presidenciais) e das assembleias provinciais de 2014. Nessa altura, Dhlakama ameaçava governar à força as provinciais de Nampula, Zambézia, Sofala, Manica e Tete, nas quais reivindicava ter obtido maioria de votos¹, caso a Frelimo, partido no poder, chumbasse, no Parlamento, o projecto de lei que pretendia institucionalizar as provinciais autónomas².

Depois de negociações longas e secretas entre o Governo e a Renamo, foi finalmente assinado um acordo³ entre o Presidente da República, Filipe Nyusi, e o líder da Renamo, Ossufo Momade, que deu luz verde ao Parlamento para aprovar, em Abril de 2019, por consenso, a proposta de Lei de Organização e Funcionamento não só do Órgão Executivo de Governação Descentralizada Provincial (Lei número 4/2019, de 31 de Maio), como também a Lei dos Serviços de Representação do Estado na Província (Lei número 7/2019, de 31 de Maio). A aprovação destas leis era importante uma vez que havia necessidade de se pôr fim à dupla função (Representação do Estado e Governador de Província), que era antes exercida pelo Governador Provincial no âmbito da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei número 8/2003, de 19 de Maio).

Apesar do consenso alcançado, as sobreditas leis não foram aprovadas dentro de um espírito republicano, mas sim de defesa de interesses particulares da maioria parlamentar da Frelimo, ainda mais porque as funções atribuídas ao Secretário de Estado na Província ultrapassam, de longe, as funções *soberanas* do Estado (Diplomacia,

Defesa e Segurança, Justiça, Emissão da Moeda e Gestão de Finanças Públicas) e se sobrepõem às funções do Conselho Executivo Provincial. Este arranjo institucional terá sido arquitectado para tornar os Órgãos Executivos de Governação Gescentralizada Provincial insignificantes, sobretudo naquelas províncias em que havia grandes possibilidades de serem governadas pela oposição⁴.

Seja como for, a Frelimo saiu vencedora das eleições de 2019 (2/3 dos assentos no Parlamento, Presidente da República e maiorias em todas as províncias), o que lhe permitiu confirmar seus quadros nas funções de Governador de Província nas 10 circunscrições territoriais tais, à excepção da Cidade de Maputo, na qual se não elegeu Governador de Província. A articulação entre o Órgão Executivo de Governação Descentralizada Provincial e o Secretário de Estado na Província⁵, nomeado pelo Presidente da República para exercer, rigorosamente, quase as mesmas funções na mesma unidade territorial, levamos a levantar questões não somente sobre a sustentabilidade deste modelo, mas também sobre a importância da Representação do Estado na Província.

Antes de nos atermos na discussão da importância da Representação do Estado na Província, qual instituição da re-centralização, tentaremos, nas linhas que se seguem, apresentar a experiência de alguns países sobre a importância e a função desempenhada por este órgão em contextos de democracia consolidada.

1. Algumas experiências comparadas da presença do Representante de Estado na governação local: por uma função administrativa do Estado

Em França, a revisão da Constituição de 2003, que con-

1 No ordenamento jurídico-eleitoral moçambicano, para as eleições presidenciais só há um único círculo eleitoral, designadamente o país como um todo.

2 RTP “Criação de provinciais autónomas em Moçambique deve ser debatida sem intimidação”, In https://www.rtp.pt/noticias/mundo/criacao-de-provincias-autonomas-em-mocambique-deve-ser-debatida-sem-intimidacao_n818059, acedido no dia 11 de Maio de 2020; Michel Cahen, « “Se nos roubar, vamos queimar!” Vers une nouvelle guerre civile au Mozambique ? », *blog LAM en parole*, 2 Fevereiro de 2015 in <<http://lamenparole.hypotheses.org/162>>].

3 Este acordo resulta da revisão pontual da Constituição da República fruto dos consensos entre o Chefe do Estado e a liderança da Renamo. Para mais detalhes vide. Alex Vines, *As perspectivas de um acordo sustentável entre as elites em Moçambique. A terceira é de vez?* Chatam House, Setembro de 2019.

4 Luís de Brito, *Cartografia eleitoral de Moçambique-1994*, Maputo, Livraria Universitária, 2000.

sagra a desconcentração, define que, nas colectividades territoriais da República, o Representante do Estado dá uma base institucional à delegação de poderes. Para além de representar os interesses nacionais e de cada ministério ao nível local, o Representante do Estado exerce o controlo administrativo e zela pelo cumprimento das leis. O Representante do Estado, para além de ser o garante da coerência da acção do Estado na província, dirige os serviços desconcentrados regionais do Estado; é responsável pela execução das políticas do Estado na região; e pelas políticas comunitárias que são da competência do Estado. Exerce, ainda, o controlo da legalidade e zela pelo respeito das regras orçamentais e prepara as políticas de desenvolvimento económico, social e de gestão do território⁶.

A reorganização dos serviços do Estado e a transferência de competências e serviços para os Representantes do Estado ao nível local não só reduziram as atribuições e os meios humanos à disposição dos governos eleitos, como também tornaram a Representação do Estado um meio privilegiado de implementação de políticas públicas ao nível local⁷. Na França, com uma administração tradicionalmente burocrática e onde a evolução administrativa é caracterizada pela profissionalização dos funcionários da administração local⁸, o Representante do Estado, alto funcionário, é directamente implicado na implementação das políticas governamentais.

Bem vistas as coisas, o Representante do Estado não é somente um guardião da lei, mas possui poderes e recursos que lhe permitem exercer influência administrativa. Porque não está envolvido na política local e não tem nenhuma vocação *a priori* para o efeito, ou seja, de desempenhar um papel político-partidário⁹, este distanciamento permite-lhe observar uma neutralidade apreciada pelos actores locais, o que favorece o compromisso e os processos de prestação de serviços públicos ao nível local. Nos parece que a perspectiva de profissionalização do Representante do Estado é estimulante, sobretudo em contextos onde a diversidade partidária encontra espaço para impulsionar reformas na base de um clientelismo (*cf. infra*). O Representante do Estado neste contexto encarna a apoliticidade e a imparcialidade da administração.

Já na Alemanha, que é um exemplo clássico de um federalismo cooperativo e simétrico, verifica-se, em contraste com outros estados federados, que a distribuição de

competências entre o nível federal (o *Bund*) e as unidades subnacionais (os *Landers*) segue uma lógica funcional. O parlamento do *Lander* tem a responsabilidade de nomear o governo do *Lander*, que é representado por um alto funcionário por si nomeado¹⁰. Ao nível central, os *Landers* dispõem de uma “representação” de modo a defender seus interesses junto da *Bundesrat* (composto por representantes dos governos dos *Landers* para salvaguardar seus interesses) do governo Federal e de todos os outros órgãos implantados na capital¹¹.

A lei germânica atribuiu aos *Landers* não só competências administrativas, poderes legislativos e o direito de executar leis federais, mas também a responsabilidade pelo controlo das actividades locais, principalmente nas áreas de policiamento, educação e assuntos culturais, incluindo os media¹². Contudo, não podem impor novas disposições legais ou substituir certas disposições da lei fundamental, sem o consentimento do Governo Federal, que mantém o direito e a prerrogativa de regulamentar os procedimentos administrativos¹³.

Por força da Lei Básica, o Governo Federal e os *Landers* são obrigados a cooperar de modo a realizar as tarefas e responsabilidades que lhes são incumbidas pela lei, o que os torna unidos num processo perpétuo de coordenação destinado a garantir o consenso necessário para a formulação de políticas e sua implementação¹⁴. Este modelo de cooperação, baseado não só na lei, mas também nas negociações, ajuda a “despolitizar” a administração e permite a busca de soluções na prestação de serviços locais. O poder administrativo e os esforços de despolitização são duas características que quanto a nós seriam de importância considerável para a natureza de concepção do Secretário de Estado na Província para caso moçambicano.

A África do Sul, país vizinho de Moçambique, parece um caso interessante e estimulante, mormente devido à forma como está organizado o seu modelo de descentralização, por ser um sistema de governo substancialmente federal em que os três níveis de governo (nacional, provincial e local) têm não só autoridade legislativa, mas também executiva nas suas esferas de influência¹⁵. Uma grande inovação operada na última reforma constitucional de 1996 consistiu no reforço do estatuto de Governo Local, que passou a beneficiar do estatuto de uma esfera de governo, com mesmas competências e poderes do governo provincial e nacional¹⁶.

5 DW, “RENAMO queixa-se de “desorganização” nas províncias”, in <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/renamo-queixa-se-de-desorganizacao-nas-provincias>, acessado no dia 11 de maio de 2020.

6 M. Verpeaux, Ch. Rimbault & F. Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, la documentation Française, 2018.

7 G. Marcou, « Le représentant Territorial de l’Etat et le fait régional dans les Etats Européens » *Revue Française d’administration publique*, n° 135, 2020, p. 567-582.

8 A. Chemla-Lafay, « Professionnaliser la GRH dans la fonction Publique de l’Etat en France. Une incantation sans effets réels » *Politique et Management Public*, Vol. 26 (2), 2008, p. 111-136.

9 G. Braibant, “Le passé et l’avenir de l’administration publique », *Revue Française de Administration Publique*, n° 102, 2002, p. 213-221.

10 A. Gunlicks, *The Landers and the German Federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2003.

11 C. Onestini, *Federalism and lander autonomy*, New Your & London: Routledge Falmer, 2002.

12 K. Auel, “Intergovernmental Relations in German Federalism: Co-operative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts” *Comparative European Politics* 12 (4/5), 2014, p. 422-443

13 J. Laughlin, J. Kincaid & Wilfried Swenden, *Routledge Handbook of regionalism and Federalism*, New York & London, Routledge, 2013.

14 Ch. Jeffery, “Groundhog Day: The Non-Reform of German Federalism, Again”, *German Politics* 17 (4), 2008, p. 587-592.

15 D. Fassin, *Affliction. L’Afrique du Sud. De l’apartheid au sida*, Paris, Karthala, 2004.

16 I. Crouzel, *Les municipalités en Afrique du Sud : une autonomisation à polarisation variable*, Les études du CERI, n° 93, 2003, pp.

Cada província sul-africana é dirigida por um “*premier provincial*” com poderes executivo e uma Assembleia Provincial, que pode aprovar sua própria constituição, desde que essa constituição não viole a lei fundamental, ou seja, a Constituição da República¹⁷. O governo local é o principal prestador de serviços públicos locais e com competências e poderes concomitantes com a esfera nacional, nas áreas de Educação (excluindo ensino superior), Saúde, Polícia, Assuntos Culturais, Ambiente, Transportes Públicos, Planeamento Regional, Desenvolvimento Rural e Urbano, Turismo, etc¹⁸.

Contudo, estes poderes só podem ser exercidos se as províncias possuírem capacidade administrativa, para assumir de forma efectiva, tais responsabilidades. De acordo com a Constituição sul-africana, apesar de as três esferas serem de governo distintos as mesmas devem funcionar de forma interdependente e inter-relacionadamente, o que dispensa a existência da figura de Representante do Estado ao nível provincial e local. Esta função é desempenhada pelos mecanismos de coordenação dos “*clusters do governo*”, quais órgãos consultivos cuja função é promover, de um lado, uma abordagem integrada de governação, melhorar a planificação, o processo de tomada de decisão e a prestação de serviços, e, de outro lado, garantir não só o alinhamento das principais prioridades, mas, igualmente, facilitar a monitoria da implementação dos programas prioritários¹⁹.

Neste domínio, o Conselho de Coordenação do Presidente (PCC) é um órgão a reter. Estabelecido nos termos da lei de estruturas de relação intergovernamentais de 2005, este órgão reúne as três esferas do governo em questões de interesse comum e importância nacional, de modo a fortalecer o governo cooperativo²⁰. Este tipo de modelo é interessante, pelo que, a nosso ver, permitiria, para o caso de Moçambique, reduzir a inflação administrativa com consequência na massa salarial, um carácter de contra-reformas nas administrações contemporâneas. Mas o que explica a necessidade de um Representante do Estado nos níveis locais em Moçambique?

Nas linhas que se seguem, retornarmos ao processo que justifica a pertinência da figura de Representação de Estado na Província em Moçambique, antes de sugerirmos algumas melhorias na sua natureza operacional.

2. Há necessidade da figura de Secretário de Estado na Província?

As dinâmicas de governação local em Moçambique nunca tiveram uma estratégia única, se se considerar que foram sem-

pre orientadas por uma dupla lógica, nomeadamente entre a desconcentração e a descentralização. Para alguma literatura, a conservação da dupla velocidade encarna as reticências de imprimir uma verdadeira descentralização²¹. Assim, o poder central actua na base de um modelo de Governação Centralizada do Local, ou seja, estende os órgãos centrais para o nível local, normaliza e uniformiza os modos de acção pública local, a partir da desconcentração, ao mesmo tempo que simula, com a devolução, uma autonomia local²².

Com efeito, as confluências autóctones (no sentido de local) são, na história de Moçambique, elementos marginais na visão de um Estado “civilizado” e devem-se converter para o ideal orientado pelo poder central. Paradoxalmente, a descentralização, corporizada por uma suposta autonomia local, reproduz os mecanismos de controlo do local.

Há uma narrativa desenvolvida de que o poder local (descentralizado) fragmentaria a unicidade do Estado²³, de tal forma que é sempre necessária uma representação (desconcentrada) do Estado, para garantir a unicidade deste (vide, a propósito, a Lei número 7/2019, de 31 de Março). Obviamente, como acabámos de demonstrar, a figura de Secretário de Estado na Província surge num contexto de negociações de processo de paz entre as duas principais formações políticas, a Frelimo e Renamo. Em concreto, o resultado das negociações, que é o processo de governação descentralizada em curso, tal que nos é apresentado, está nos consensos das partes e, em princípio, acomoda os interesses de ambos. Por consequência disso, trata-se de um processo meramente político-partidário, sobre o qual não se pode procurar, em rigor, nenhum pressuposto de primazia de interesse público.

Bem vistas as coisas, o processo foi desenhado não como recurso para a construção/consolidação do Estado, mas para acomodar interesses clientelistas entre os dois principais partidos envolvidos no conflito militar²⁴. Este processo encontra sua legitimidade e justificação na necessidade de se alcançar, a qualquer custo, a paz, mesmo se institucionalmente de bases frágeis, o que demandará, de um momento ao outro, arranjos circunstanciais.

Este facto fez da necessidade de Secretário de Estado na Província “legítima”, no sentido em que este seria o único que encarnaria, naquela definição clássica de Rousseau, a vontade geral do interesse público²⁵, figura do contrato social ou de construção do Leviatã, na linguagem Hobbesiana²⁶. Assim, enquanto, por um lado, a Governação Descentralizada serviria para acomodar as “mesquinhices partidárias” e aliviar a pressão da redistribuição

17 Constitutional Court of South Africa (1996), « Certification of the constitution of the Republic of South Africa, 1996 », 6 September.

18 J. W. Visser, *Developmental local government. A case study of south Africa*, Antwerpen-Oxford, 2005

19 <https://www.gov.za/about-government/government-system/local-government>, Acedido no dia 22 de Maio de 2020.

20 <https://www.gcis.gov.za/south-africa-yearbook-201819>. Acedido no dia 22 de Maio de 2020.

21 S. Forquilha, « Remendo novo em pano velho”: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique », Luís de Brito. *et. al., Desafios para a investigação social e económica em Moçambique*, Maputo, IESE, 2007. E. Guambe, *Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*, MincervaCoimbra, Coimbra, 2019.

22 B. Weimer, *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012

23 T. M. Fernandes, « Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, junho de 2007, p. 151-164.

24 C. Darch, *The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Maputo, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018. Michel Cahen, *op. cit.*

25 J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2012.

clientelista de postos na Administração, por outro lado o Secretário de Estado na Província emanaria a soberania do Estado ora colocada em perigo pelo clientelismo político-administrativo.

Do ponto de vista de uma leitura weberiana do Estado²⁷, faria sentido instituir uma figura que proteja o Estado dos “assaltos partidários” que pretendam se acomodar na Administração, deturpando, portanto, a apoliticidade do rigor da concepção normativa do Estado²⁸. Uma figura de encontro entre a sociedade e o Estado, de facilitação e dinamização dos negócios privados, de flexibilização da filantropia de apoio às comunidades pelas chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs), etc., uma figura, portanto, charneira de uma dinâmica de desenvolvimento local que cria e activa capacidade das bibliotecas locais de reinvenção de bem-estar local, e, porque não, de imaginação da nação (do Estado) a partir do local.

Neste quadro, para qualquer leitor atento aos termos em que esta reforma de descentralização, sob o epíteto Governança Descentralizada, foi concebida, se desenvolveu e se estruturou é razoável e, quiçá, consentânea com a institucionalização da figura de Representação de Estado. Ainda mais porque depois da eleição de Governadores de Província, todos vindos do partido no poder, a tensão que ditou a entrada da matéria de reforma da governação local na agenda pública possivelmente poderá reactivar-se.

O Secretário de Estado na Província define-se, assim, como o garante da estabilidade e continuidade da Administração. Aliás, a experiência da gestão municipal é elucidativa a este respeito: a cada alternância do presidente da autarquia, pouco importa se de filiação partidária diferente ou não do incumbente, é uma nova administração autárquica que renasce com rupturas e descontinuidade que lhe caracterizam²⁹. O Secretário de Estado na Província, quase que à semelhança do que se espera(va) dos Secretários Permanentes dos ministérios³⁰, manteria a linha dorsal da Administração do Estado.

Se este é o conceito formal que justifica, com razão, a necessidade do Secretário de Estado na Província, em prática persiste um divórcio com as práticas do que realmente se conceberia do seu papel da soberania do Estado. Apresentamos, nas linhas que seguem, algumas

limitações que inviabilizam toda a concepção legítima do Secretário de Estado na Província entanto que uma verdadeira figura de emanação do interesse público, de harmonização e integração do local na unicidade do Estado.

3. O problema do Secretário de Estado na Província é que não do Estado...?

Um dos grandes dilemas no processo de construção dos Estados pós-coloniais em África é a dificuldade que estes enfrentam para se emancipar dos jogos partidários³¹. A origem, a natureza de institucionalização, a indignação, assim como as modalidades de exercício de actividades do Secretário de Estado na Província permitem captar as dificuldades de emancipação do Estado nas precaridades clientelistas³².

Nos termos em que a figura de Secretário de Estado na Província se instaurou, nos parece que herdou as mesmas limitações do anterior figurino do Governo da Província, e que levou a uma pressão política para um arranjo (não verdadeiramente uma reforma) e acomodações clientelistas-partidárias.

Eis alguns ‘nós de estrangulamento’ que, a nosso ver, consubstanciam a sobredita lógica clientelista-partidária:

- a) **O pecado de concepção** – sem forçosamente fazer a hermenêutica do ponto de vista de rigor jurídico, em termos de sociologia política o quadro legal que institui a figura do Secretário de Estado na Província permitiu tácticas³³ político-partidárias: definir o Secretário de Estado na Província como representando do Governo Central na província³⁴, num contexto de baixo nível de institucionalização do Estado, o Secretário do Estado na Província é, em concreto, a extensão da orientação política de qualquer partido eleito, portanto que constitui o Governo. O exercício das funções de soberania do Estado não podem ser confundidas com funções exclusivamente centrais, ou seja, o Estado não é apenas o centro. Pode o Secretário de Estado na Província representar o Estado na Província sem representar o Governo Central. O que se pretendia verdadeiramente ao afirmar que este representa o Governo Central senão a marginalização de qualquer capacidade

26 M. Collon & B. Latour, « Michel Collon et Bruno Latour, « Unscrewing the Big Leviathan ; or How actors macrostructure reality and how sociologists help to do so ? » », in *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro- and macro-sociologies*, K. Knorr-Cetina et Aaron Victor Cicourel, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1981, p. 277-303.

27 Em Weber, o Estado é uma empresa que reivindica com sucesso o monopólio legítimo de gestão da sociedade. M. Weber, *Économie et Société/1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2008.

28 Em contexto de negociação de paz, todo elemento de troca se torna válido. No entanto, ao mesmo tempo que se constroem arranjos para acomodar a paz deve se devolver ferramentas de institucionalização do Estado para reduzir a instabilidade da administração.

29 D. M Rosário, *Os Municípios da “Outros”. Do fim da “Administração” a Gestão da Penúria*. Não Publicado.

30 A situação dos secretários permanentes dos ministérios é um outro assunto de debate que conjugado com uma inflação político-administrativa nos parecem estar em contrassenso com as doutrinas das reformas em circulação transnacionais dos últimos tempos. A administração moçambicana parece tender a confundir acomodações políticas com verdadeiras reformas.

31 P. Chabal et J.-P. Daloz, *Africa works: disorder as political instrument*, Bloomington, Indiana University Press, 1999.

32 J.-F. Médard, « L’État patrimonialisé », *Politique Africaine*, vol. 1 (39), 1990, p. 25-36.

33 Na definição de Michel de Certeau, as tácticas (ruses) são, à diferença com estratégia, arranjos circunstância que não permitem uma antecipação e se constituem com imprevisto e a medida que se vai implementando ou desenvolvendo certa actividade, na invenção do quotidiano. M. de Certeau, *L’invention du quotidien, tome 1 : Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990.

34 Vide o n. 2 do artigo 24 da Lei n. 7/2019, de 31 de Maio.

criativa de reinventar o Estado a partir das práticas locais?. A ideia não é tornar o local central, mas garantir a coerência do local na estrutura do Estado. Este tipo de concepção nos parece dificultar uma verdadeira emancipação do Estado das amaras partidárias, ainda mais porque, a bom rigor dos termos aqui definidos, assim que um novo governo (pior em caso de alternância partidária) for constituído e de acordo com as suas vontades discricionárias, tem todo o poder de destituir o Secretário de Estado na Província sem que esteja dentro do espírito dos princípios administrativos. Os modelos que levantamos acima mostram bem que a representação do Estado é baseada no princípio de estabilidade e continuidade administrativa, e não exerce funções político-partidárias, de resto exposta ou vulnerável a alterações instáveis.

b) O pecado da indigitação – a outra consideração que julgamos reduzir, em termos concretos, as funções soberanas do Secretário do Estado na Província, e sobretudo da estabilidade, é a sua modalidade de nomeação. Nos termos da lei, o Secretário de Estado na Província é nomeado e empossado pelo Presidente da República³⁵. Não existe, pelo menos de forma explícita, uma especificação clara sobre que qualificadores profissionais orientam as nomeações. Em que base de *expertise* se baseia o Presidente da República para nomear os Secretários de Estado?. Se é verdade que o Presidente da República é um órgão de soberania do Estado, não é menos verdade que a matriz da sua orientação partidária e, sobretudo a sua indissociabilidade com as funções de presidente de partido, reduzem a sua capacidade de poder indicar Secretários de Estado na Província exclusivamente comprometidos com o sentido de Estado, para além de interesses partidários. Pode ser “ingénuo” imaginar um Secretário de Estado na Província que seja, em termos de orientação política, independente de linhas partidárias, mas a ausência de critérios de selecção transparece uma discricionariedade na indigitação. Esta situação pode nos conduzir aos mesmos problemas que estiveram por detrás da reivindicação para o novo figurino, cujo cerne era a indigitação dos Governadores Provinciais. Com efeito, no modo em que estão concebidos os Órgãos de Representação do Estado na Província se aproxima ao figurino anterior de Governo da Província. Assumindo que as reivindicações que ditaram o novo formato de eleição dos governadores não foram cabalmente satisfeitos, nos termos da oposição – até porque a expectativa

era uma partilha de governação das províncias! –, existe a forte possibilidade de se transferirem os mesmos problemas para o actual Secretário de Estado na Província, constituindo-se assim um problema cíclico. No nosso entender, um desenho de critérios, baseado em concurso público orientado pelo Ministério de tutela, teria dupla vantagem. De uma lado, dissociaria os Secretários de Estado na Província do “estatuto material” de meros mandatários partidários e, por outro, garantiria um engajamento profissional de individualidades com alta cultura de Estado, portanto capazes de assegurar uma estabilidade de funções necessárias à protecção do Estado dos interesses clientelistas partidários, que ditaram a natureza dos “arranjos” de descentralização.

c) O pecado de protagonismo dos Secretários de Estado – nomeados ainda num processo em concepção, os Secretários de Estados na Província tiveram que se reinventar nos seus primeiros momentos nas províncias. No meio da euforia de uma posição não clara, o protagonismo demonstrou, em alguns casos, algum nível de ausência de perfil de Estado a que se espera ao nível local. Apesar de, por exemplo, os Governadores de Província serem também todos eles provenientes do partido no poder, o nível de subalternização da sua relevância, vis-à-vis os Secretários dos Estados na Província, foi notório. Se constituíram espaços de incerteza da real pertinência da figura de Representação do Estado, ainda mais porque não foram poucos os casos de descoordenação e iminentes conflitos entre ambos³⁶. O Secretário de Estado na Província deve ser o guardião do Estado e não um concorrente pelo protagonismo de visibilidade local, como se de um político eleitoral se tratasse.

d) O COVID-19 e a tendência de estabilização da governação local – o coronavírus é um problema de saúde pública declarado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como pandemia. Mesmo que a OMS apele para que esta pandemia não seja politizada, não são poucos os casos em que, em diversos contextos, ela [a pandemia] funcionou claramente como dispositivo de governação. Ainda mesmo em debate público sobre a instauração, competências e coordenação dos Secretários do Estado na Província, a pandemia contribuiu para uma rápida legitimação destes últimos. Na urgência de minimizar os efeitos da pandemia na vida quotidiana das populações, as suas acções foram aceites e, dependendo da personalidade das lideranças locais, vem-se no-

35 Vide o n. 3 do artigo 24 da Lei n. 7/2019, de 31 de Maio

36 “Secretários de Estado Provinciais vão ofuscar Governadores?”, DW, 24 de Janeiro de 2020 [<https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-secret%C3%A1rios-de-estado-provinciais-v%C3%A3o-ofuscar-governadores/a-52141123>]; “Sirenes e “pirilampos” ficam com Secretário de Estado, *Carta de Moçambique*, 31 de Janeiro de 2020 [<https://www.cartamz.com/index.php/sociedade/item/4322-sirenes-e-pirilampos-ficam-com-os-secretarios-de-estado>].

tando algum nível de coordenação entre os Secretários de Estado na Província e os Governadores de Província, pese embora reinar ainda um grande cepticismo. Se o momento de COVID-19 foi uma janela de oportunidade para uma certa instauração dos Secretários de Estado na Província sem grandes contestações locais, continuam ainda incertas as modalidades de sua actuação. Ademais, no contexto em que estes foram indicados pelo nível mais alto da estrutura de Estado-partido, parece que o Ministério de tutela não está exercendo verdadeiramente a sua tarefa de institucionalização da nova figura na governação local. Com efeito, o perfil e os capitais políticos dos nomeados nos permite levantar uma hipótese de uma certa insubordinação à estrutura central da administração local.

Conclusão

Sendo embrionário pretender elaborar conclusões bem fundadas sobre um processo que ainda está em gestação, o objectivo aqui era de alertar quão cedo é necessário continuar o debate e enquadramento da nova realidade político-administrativa local. O pressuposto é de que a nova reforma de descentralização, amiúde designada Governação Descentralizada, que está apenas na sua fase inicial, deve ser marcada pelos mais elevados padrões de rigor possível, para que a mesma contribua na dupla tradição da existência da administração: reforçar a instituição Estado e promover um melhor desenvolvimento local.

Levantou-se, ao longo do texto, um conjunto de elementos à volta da figura de Secretário de Estado na Província, assumida como o ponto de encontro entre variedades de interesse, e que, se bem concebida e acompanhada, pode ser o *iceberg* de um bem-estar colectivo para além dos clientelismos partidários.

Assim, e partindo, sobretudo, de leituras de outros contextos em que se acha presente uma representação de Estado na governação, o texto pretendeu sugerir alguma modalidade que pode contribuir para o sucesso da existência de uma figura de Secretário de Estado na Província na governação local:

- **Distanciar os Secretários de Estado na Província do jogos partidários** – pese embora a já clara influência partidária na sua indigitação, é preciso que, no exercício das suas funções, os Secretários de Estado na Província sejam dissociados de forte dependência partidária;
- **Reforço do poder do Ministério de tutela sobre as actividade dos Secretários de Estado na Pro-**

víncia – uma das possibilidades de profissionalização das actividades dos Secretários de Estado na Província é reforçar a subordinação e controlo das suas actividades pelas estruturas administrativas de tutela, nomeadamente as direcções nacionais das actividades locais, em específico as do Ministério da Administração Estatal e Função Pública. Os Secretários de Estado na Província não devem continuar como “actores de rua”, sem agenda administrativa, pelo menos em moldes claros;

- **Administrar especializações em assuntos exclusivos de Estado** – uma grande parte dos Secretários de Estado na Província são de perfil político-partidário, termos em que, uma vez já nomeados, é preciso imaginar uma abordagem visando a sua profissionalização entanto que, pelo menos sob o ponto de vista material, actores políticos. Infelizmente, o conceito que tinha ditado a criação dos Institutos de Formação em Administração Pública e Autárquica (IFAPA) e Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) foi inviabilizado por agendas partidárias. No entanto, agendas de socialização administrativa de Estado devem ser promovidas com alguma urgência. O Secretário de Estado na Província não pode exercer as suas actividades como se de um comissário político disfarçado ou político eleitoralista se tratasse, pois ele deve emanar a vontade colectiva.
- **Da urgência de qualificadores profissionais** – É necessário, pelo menos a médio prazo, que se desenhem qualificadores profissionais que apostem na figura do Secretário de Estado na Província como um corpo administrativo de altos funcionários de Estado, quais peritos em gestão e direito público, por exemplo, e que funcionem com plataformas de reinterpretação dos múltiplos interesses, sem se dissociar do Estado.

Ao levantar os problemas acima e avançar com estas sugestões, assumimos que o Secretário de Estado na Província não devia ser objecto de debate, tal que não é uma figura exclusiva da administração. O problema central em Moçambique é a natureza da concepção e a forma de funcionamento desta figura. Assumimos, portanto, que num contexto de baixo nível de institucionalização administrativa e com arranjos administrativos para acomodação de clientelismo partidário, a figura de Secretário de Estado na Província não só é necessária como também deve ser orientada no sentido de verdadeira soberania do Estado, ou seja, da primazia do interesse público e da indissociabilidade com o Estado de toda acção de governação local.



Parceiros financeiros do EISA em Moçambique:

