# Introdução

A administração pública em Moçambique passou por um longo processo de evolução e foi dominada desde o período colonial ate ao Moçambique independente pelo ciclo de centralização e descentralização da mesma. Foi também caracterizada sobretudo no período colonial por um volume de decretos que muitas vezes ficavam nos papéis ou em teoria devido a debilidade financeira e consequente dependência do capital internacional. Da independência a terceira Republica a administração foi introduzindo reformas em virtude do alinhamento, em primeiro lugar com relação a vontade dos parceiros de cooperação e em segundo lugar em função da satisfação dos utentes.

# Evolução Histórica da Administração Pública Moçambicana

**Por**: Bruno Domingos. Mendiate

## Primeiros Passos de Estabelecimento Da Administração Publica Em Moçambique

Os portugueses chegam à o que é hoje Moçambique como consequência da expansão europeia no século XV. Em 1498 uma embarcação liderada por Vasco Da Gama tendo desembarcado no sul no rio Inharrime (Inhambane); no centro, no rio dos Bons Sinais (Quelimane) e no norte, na Ilha de Moçambique. Do contacto obtido com os povos nativos e observado o movimento comercial sobretudo a comercialização do ouro, seguiu-se a presença de mercadores portugueses no terreno.

Estes mercadores fixam-se no séc. XVI numa primeira fase, em 1505 em Sofala e em 1507 na Ilha de Moçambique. Como forma de criar postos de comércio e condições para a sua protecção fundam as feitorias, em 1530 em cena, em 1537 em Tete e em 1544 em Quelimane. Esses foram os primeiros passos de tendências para uma administração no que é hoje Moçambique.

Com a separação administrativa de Moçambique da India portuguesa em 1752, foi introduzido o municipalismo português em sete povoações nos anos de 1762 a 1764 nomeadamente: Inhambane, Sofala, Sena, Tete, Quelimane, Moçambique e Ibo. (Serra, 2000:23).

As disputas sobre África entre as potências imperialistas levou a realização da Conferência de Berlim (15 de Novembro de 1884 a 26 de Fevereiro de 1885) o que veio a ditar a ocupação efectiva de África tendo levado a sua partilha e posterior colonização.

Para Newitt (1997: 318, 321), a 28 de Maio de 1891, a Grã-Bretanhae Portugal assinam um tratado que alterava os termos anteriores sobre os limites fronteiriços. Assim emerge Moçambique com as fronteiras e área que ostenta até hoje. Mas, até essa altura, 1891, a Colónia de Moçambique que ficara cercada dentro de linhas de fronteiro fruto das negociações acima referidas não apresentava quase nenhuma das características de um Estado moderno. Faltava-lhe um sistema unificado de administração ou de direito, na sua grande maioria não existia planeamento tinha muito pouco em matéria de rendimentos públicos ou de infra-estruturas das comunicações e quase não possuía serviços mais elementares.

Dada a fraqueza financeira de Portugal para administrar um tão vasto território como Moçambique, adoptou a política de portas abertas, que consistia na abertura ao capital estrangeiro cedendo dois terços do território ao investimento estrangeiro os quais administraram sob forma de companhias. Assim, a região que são agora as províncias de Cabo Delgado e Niassa foram formalmente entregues em 1891 à administração da Companhia do Niassa através de uma carta Majestática. (Serra, Opcit. Pag. 233).

O carácter majestático das companhias implicava a ostentação de muitos poderes ou até mesmo uma certa autonomia em relação ao território podendo ter, para o caso das que operaram em Moçambique, o poder de cunhar sua própria moeda, emitir selos e cobrar impostos.

Portugal promulgou por duas vezes, em 1832 e em 1854, decretos que visavam pôr fim ao sistema de Prazos no vale do Zambeze tendo estes na prática prevalecido e mais tarde reestruturados, agora, agindo como estados militares. (idem, pag. 262/3). Foi neste espaço onde a partir de 1892 se implantaram as companhias arrendatárias e subarrendatárias da Zambézia, ao que corresponde as actuais Províncias de Tete e Zambézia.

Através do decreto, em especial, de 11 de Fevereiro de 1891 atribuem-se poderes majestáticos para administrar e explorar uma área de 134.822 Km2, cobrindo as actuais Províncias de Manica e Sofala à Companhia de Moçambique. Os direitos concedidos a esta Companhia incluíam: o monopólio do comércio; o exclusivo das concessões mineiras e de pesca ao longo da costa; colectar impostos e taxas; construir e explorar portos e vias de comunicação; o privilégio de concessão a terceiros dos encargos daí derivados; privilégios bancários e postais (incluindo a emissão de moedas e selos); o direito de transferência de terras a pessoas individuais e colectivas. (ibidem, pag. 304)

Por seu turno, o governo português contentava-se com os 10% dos dividendos distribuídos e 7.5% dos lucros líquidos totais e a garantia de recuperação do território expirado o prazo da concessão. (idem)

De todo o território moçambicano ficou sob administração directa de Portugal as actuais Províncias de Nampula, Inhambane, Gaza e Maputo.

## Administração Publica Colonial Portuguesa em Moçambique

A administração colonial contou com dois pilares fundamentais, sendo o primeiro a estrutura colonial representada pelo Governador, Administrador e Chefe do Posto (cidadãos de origem portuguesa), e o segundo a estrutura tradicional representada pela figura do Régulo ou mesmo Regedor (moçambicano de gema). O segundo pilar era submisso em hierarquia ao primeiro mas, ao nível da base mantinha-se e impunha-se segundo os usos e costumes da região contando sobretudo com o braço estado – polícia, sipaio, cabo de terra, chicote, palmatória e espingarda. Veja-se o seguinte trecho:

*Segundo o artigo 96ᵒ. Da RAU, os regedores indígenas eram de sucessão hereditária, directa ou colateral, segundo os usos e costumes locais, retendo o Governo o direito de escolher entre os parentes mais próximos, quando o herdeiro não conviesse à administração. Não havendo herdeiros, seria investido quem fosse escolhido pela população e aceite pelo Governo.*

*In Cabaço. Pag 75*

Administrativamente a designação de Moçambique como parte de Império português variou atendendo os contextos históricos de cada época. No período da ocupação efectiva, finais do séc. XIX, olhando pela vanglória de ser detentor de um pedaço de terra em África o território moçambicano era chamado de Colónia de Moçambique; nos anos de 1907 são desenvolvidas reformas tendentes a uma descentralização da administração em relação as colónias o que leva a designação de Província de Moçambique até 1930. Com o nacionalismo económico de Salazar que tinha como fim último uma administração centralizada, adoptando uma política de portas fechadas, Moçambique volta a designação de Colónia de Moçambique. Em virtude do Pan – Africanismo acompanhado pela pressão internacional sobretudo a ONU e ao nível de Africa com a proliferação na zona de movimentos nacionalistas, e como diz Mondlane (1976: 38), Portugal começou a sentir necessidade de defender a sua posição colonial e inicia negociações para ser admitido na ONU; mas, para tal teve de introduzir algumas alterações para modernizar a estrutura das suas colónias, eis que em 1951 transformou as colónias em Províncias Ultramarinas, tornando-as parte integrante de Portugal esperando evitar as decisões da ONU relativas aos territórios sem governo próprio.

Por outro lado, procurava suavizar o termo para designar suas pretensões e portanto, substitui o termo Colónia por Província passando Moçambique mais uma vez a designar-se de Província de Moçambique (Província Ultramarina). E vai se alterando por tabela o nome do Ministério que tutelava as colónias passando de: Ministério das colónias para Ministério do Ultramar e, consequentemente o Ministro deixa de ser Ministro das Colónias para designar-se por Ministro do Ultramar.

### Moçambique Sob a Administração da Monarquia Portuguesa

A história Administrativa e Politica de Moçambique durante o período colonial, é vista por Newitt (1997:344), como um diálogo entre tendências centralizadoras e descentralizadoras.

Os acontecimentos da década de 1890 haviam dado origem a fortes exigências de descentralização administrativa e autonomia colonial e desenvolveu-se nas reformas de 1907. (idem)

Nestas reformas Aires de Ornelas, Ministro da Marinha e do Ultramar, inspirado por António Enes, faz publicar a Reforma Administrativa de Moçambique na qual se definiu a divisão administrativa do território e a orgânica do quadro dos funcionários administrativos. (Cabaço, 2010: 74)

A colónia era dirigida por um governador – geral e dividida em distritos em cada um dos quais a autoridade era delegada a um governador de distrito. Os distritos por sua vez, subdividiam-se em circunscrições que representavam a unidade principal da estrutura administrativa. Estas assumiam as designações de conselhos se, na sua jurisdição vivessem mais de 2000 “civilizados” realizavam-se eleições entre os residentes para uma Câmara Municipal como a sede administrativa. O administrador era coadjuvado por um secretário que o substituía no seu impedimento. O administrador desempenhava as funções de governo e juiz. Depois vinha a figura do chefe do posto que prestava contas ao administrador, competia-lhe: decidir sobre as vidas das populações; administrava a justiça, cobrava impostos, controlava a movimentação das pessoas, procedia ao recenseamento da população, fiscalizava e orientava o trabalho dos régulos, assegurava a manutenção de infra-estruturas, garantia os serviços postais, supervisava os serviços de saúde de entre outros. Sempre acompanhado por um intérprete e um grupo de sipaios. A área de cada posto administrativo englobava regedorias ou regulados, sob a autoridade de um regedor, também designado por régulo. (idem)

A administração pública nesse período foi dominada por funcionários recrutados, pelo menos os mais categorizados, das forcas armadas como consequência de escassez de recursos humanos qualificado para a burocracia.

### Moçambique sob a Administração da Republica Portuguesa

Em 1910 foi deposta a Monarquia e instaurada a Republica. A alteração do regime político em Portugal influenciou na administração pública tanto na metrópole, como nas suas colónias.

A Republica pretendia conceder mais autonomia às colónias e fortificar a autoridade administrativa dos governos coloniais. Um ano após instauração da Republica, em 1911, foi redigida uma constituição na qual o artigo 67ᵒ rezava o seguinte: “ *Predominará, na administração das províncias ultramarinas, o sistema de descentralização, como leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas*”. No mesmo ano, 1911, foi criado em Lisboa o Conselho Colonial que mais tarde passou a chamar-se de Conselho Ultramarino eleito indirectamente por assembleias dos principais colonos nas províncias de ultramar com a missão de aconselhar o Ministro e servir de tribunal judicial ouvindo os recursos contra a administração (nota-se aqui, uma tentativa de diferenciar a administração da justiça). Em 1913 é elaborada a Lei Orgânica de Moçambique que procurava criar autonomia da Província em matéria de definição de políticas mas, não funcionou devido a eclosão da I Guerra Mundial no ano que se seguiu. (Newitt, 1997: 347)

A constituição saída no contexto dos ventos de mudanças do regime político português em 1910,dissocia oficialmente a Igreja do Estado e retira os subsídios às missões católicas e em 1914 é publicado um novo código de trabalho.

A I Guerra Mundial ajudou Portugal a debelar alguns focos de resistência a ocupação colonial sobretudo na região norte de Moçambique por exemplo, os Macondes do planalto de Mavia, tendo ditado o controle de todo o território moçambicano e consequentemente na necessidade de Portugal tornar a sua administração mais eficaz. Eis que, em 1919 são elaborados e divulgados novos regulamentos sobre os prazos colocando-os sob alçada dos governadores distritais e acabaram com a autonomia administrativa das companhias. Em 1920 cria-se um novo regime colonial baseado na Carta Orgânica segundo a qual, o governo de Moçambique ficava separado de Lisboa sendo autónomo e dirigido por um alto-comissário com categoria de Ministro, *“com poderes para controlar o seu próprio orçamento, contrair empréstimos e administrar o país independentemente de Lisboa” (ibidem, pag. 374).* Assim, Moçambique conheceria também uma Assembleia Legislativa constituída por funcionários. Com tudo isso pretendia-se fazer da colónia espécie de um estado unitário moderno baseado numa administração local e responsável. (idem)

Há que referir que, todas as medidas divulgadas através de regimentos em relação a autonomia das colónias quer na Monarquia, quer na Republica foram de todo apenas vontades manifestas em teoria porque, na prática ou eram as companhias que detinham o monopólio de actuação nos territórios a elas concedidas ou eram os bancos (como é o caso do Banco Nacional do Ultramar), e o capital estrangeiro que controlava a economia nas zonas reservadas a administração directa do governo.

### Moçambique sob a Administração do Estado Novo

Em 1926 um grupo de Generais portugueses liderou um golpe de estado que derrubou o governo que instituíra a primeira República em Portugal. Olhando para as dificuldades financeiras que o país enfrentava, convidou para o Governo o Professor de Economia da Universidade de Coimbra, António de Oliveira Salazar para ajudar na resolução em especial dos problemas das finanças de Portugal. Em 1930 Salazar ascende ao cargo de Primeiro-Ministro e com ajuda de Marcelo Caetano elabora uma nova constituição.

No que tocava a administração em Moçambique diz Newitt, que Salazar e Caetano olhavam como o símbolo de tudo o que existia de errado na primeira Republica: caos administrativo, falta de políticas económicas e financeiras coerentes, inflação e uma moeda sem valor, domínio estrangeiro, fraqueza e humilhação internacional. A visão de Salazar era de ter uma sociedade assente nos princípios católicos da autoridade e da família (tendências de voltar a unir o Estado a Igreja); da probidade financeira e da moeda forte; do progresso económico planeado alcançado sobretudo com os recursos internos; da neutralidade firme da independência nacional; e de uma missão civilizadora em África afirmada na sua forma clássica na nova Constituição aprovada para Moçambique em 1933. (Cfr. Pag. 391)

Por todos os aspectos constatados como maus na visão de Salazar, a sua resolução passava por operação de profundas reformas na administração do império português. Portanto, são avançados para o efeito, em 1930, dois principais instrumentos, o Acto Colonial e a Carta Orgânica ( que tinham em essência o nacionalismo económico de Salazar).

Segundo Hedges (199: 42), os dois documentos marcaram o fim da autonomia formal da Província de Moçambique, que passou a designar-se de Colónia. Centralizaram-se os poderes legislativos e financeiros nas mãos do Ministro das Colonias.

Em 1933, foi publicada a Reforma administrativa do Ultramar (RAU), na qual se determinava que a administração local ficaria sujeita ao mandato efectivo de Lisboa. É introduzida pela primeira vez um regime de Inspecções administrativas com vista a verificar o nível de cumprimento dos regulamentos vigentes. (idem). Portanto, estava-se diante de uma administração centralizada quer em termos formais/teóricos, quer em termos práticos.

Os acontecimentos que sucederam a II Guerra Mundial sobretudo a emergência de movimentos nacionalistas em Africa, como exemplificou Modlane (1976:38), a explosão em 1961 da insurreição armada em Angola permitiu a alguns liberais do Governo português aumentar as sua influencias e fazer passar as suas ideias reformistas que foram expressas na nova Lei Orgânica do Ultramar de 1963 e, já em 1961 ter-se-ia abolido o estatuto de indígena passando todos a estatuto de cidadão português (em teoria).

A nova Lei Orgânica do Ultramar de 1963 alargou (em teoria), a representatividade nas Províncias Ultramarinas; permitiu uma extensão do sistema municipal, em que os funcionários locais são eleitos pelos habitantes da zona. Abria também a possibilidade de participar nas eleições legislativas em Lisboa. Mas é preciso saber que havia uma cláusula que impedia a participação dessas eleições a população africana. (ibidem. Pag. 39).

Com a revolução dos Cravos que culminou com o golpe de Estado a 25 de Abril de 1974 em Portugal, seguiu-se a um novo Governo comprometido com o restabelecimento de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos na Constituição. Herdeira de uma guerra contra a FRELIMO assina a 7 de Setembro de 1974 um Acordo de Cessar-fogo em Lusaka e se cria um Governo de transição que preparava a transferência do poder politico e com ele todas outras formas de poder ao povo moçambicano. E em 25 de Junho de 1975 Moçambique proclama a sua Independência (Total e Completa), e rompe com a administração portuguesa.

## Administração Pública Em Moçambique Após Independência

O Estado moçambicano nasce da proclamação da independência em 25 de Junho de 1975 e, para melhor compreensão da sua evolução vale a pena dividir em três momentos designadamente: a Primeira Republica, a Segunda Republica e a Terceira Republica.

* A Primeira Republica, inaugura-se com a proclamação da independência em 1975 e é anunciada como Republica Popular de Moçambique pela Constituição de 1975 e vai até 1986 com a morte de Samora Machel.

Segundo Rocha (2001: 81), a Constituição de 75 definia em princípios gerais a subordinação da política do Estado à FRELIMO e impunha o sistema de partido único. O terceiro Congresso da FRELIMO realizado em Fevereiro de 1977 definiu a linha Marxista – Leninista do Governo moçambicano e determinava que Moçambique seria um país Socialista.

Na base disso cria-se um Aparelho de Estado centralmente planificado que sobrevivia a múltiplas adversidades desde os recursos materiais aos humanos. O que levou ao chamamento dos jovens ainda a frequentar a escola a integrar no aparelho de Estado, os chamados Jovens de 8 de Março, como também, a precipitação na formação de moçambicanos no exterior sobretudo nos países socialistas.

Na hierarquia governativa estava no topo o Presidente da Republica; ao nível central: os Ministros; ao nível da base: os Governadores Provinciais, os Administradores Distritais, os Chefes dos Postos Administrativos e Chefes das Localidades.

A ideia do Homem novo levou a tendências de reestruturação social, Freyre (apud. Cabaço, 2010:284), refere que esperava-se com essa ideia a *desestruturação das principais referências tradicionais (ritos, símbolos, relações de parentesco, hierarquia linhageira, etc).* Adicionados a outros factores estratégicos para a defesa da independência as autoridades tradicionais, os régulos, foram excluídos da administração pública. Este Governo era suportado por um Conselho de Ministros constituído por quinze ministérios e o presidente da República era o Chefe do Governo. Fizeram parte dessa República os seguintes ministérios: Ministério do Estado na Presidência; Ministério da Defesa Nacional; Ministério do Interior; Ministério do Desenvolvimento e Planificação Económica; Ministério dos Negócios Estrangeiros; Ministério da Justiça; Ministério da Informação; Ministério da Educação e Cultura; Ministério da Indústria e Comércio; Ministério da Agricultura; Ministério das Finanças; Ministério do Trabalho; Ministério dos Transportes e Comunicações; Ministério da Saúde e Ministério das Obras Públicas e Habitação.

* A Segunda República é inaugurada com o Presidente Joaquim Alberto Chissano, vai até 1992, ano da assinatura dos Acordos de Paz de Roma. A Republica foi marcada pela alteração da Constituição em 1990 que, operou profundas mundanas na administração pública. A passagem do sistema socialista para o capitalista arrastava consigo a saída do mono partidarismo para multipartidarismo. Nascia assim, um Estado de Direito assente na divisão tripartida de poderes (Executivo, Legislativo e Judicial), cria condições para a transformação, em 1995, da Assembleia Popular para Assembleia da Republica como também o princípio da descentralização que através de Leis avulso,em 1998 manifestou-se nas autarquias locais (vulgos Municípios).
* A Terceira Republica começa em 1994 com a realização das primeiras Eleições Geraisatravés de voto directo e secreto. Destacaram-se como avanços na administração a existência de três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário com os seus respectivos presidentes; a nova Constituição de 2004 que aprofundou a descentralização e desconcentração do poder tendo ditado por via de Leis avulso a alteração dos Conselhos Executivos para Governos Distritais em tabela as secretarias Distritais e a figura do Secretario Permanente; criação de novos Distritos e reconhecimento das Autoridades Tradicionais; actualização do Regulamento do Estatuto do Funcionário e Agente do Estado; informatização do património do Estado, implementação do E-Sistaf e E-folio;de entre outras reformas no sector publico.

#

# Conclusão

O país a cada dia que passa novos desafios se revelam urgindo a necessidade de satisfaze-los, por vezes as soluções dependem da maquina administrativa que nem esta sempre a altura do desafio. Pelo que, é importante inovar sempre e,na medida do possível actualizar os regulamentos com vista as situações a curto, médio e longo prazo.

# Bibliografia

CABAÇO, JoséLuís. *Moçambique Identidades, Colonialismo e Libertação,*Marimbique, Maputo, 2010

HEDGES, David. *História de Moçambique: Moçambique no Auge do Colonialismo, 1930-1961*, Vl 2, 2 ͣ Edição, Livraria Universitária, Maputo, 1999

MONDLANE, Eduardo. Lutar por Moçambique, 2ͣ Edição, Livraria Sá da Costa, Lisboa, 1976

NEWITT, Malyn. *História de Moçambique*, Publicação Europa – América, Portugal, 1997

ROCHA, Aurélio. *Moçambique Historia e Cultura*, Textos Editores, Moçambique, 2001

SERRA, Carlos*. História de Moçambique: Primeiras Sociedades Sedentárias e Impacto dos Mercadores (200/300-1885), Agressão Imperialista, 1886-1930,*Vl 1, Livraria Universitária, Maputo, 2000