



## Autonomização local para quê? Questões económicas no debate sobre autonomia local

Carlos Nuno Castel-Branco

O processo de “autonomização local”, em discussão política no país, pode ser induzido por diferentes problemáticas, o que torna a definição de “autonomização” dependente da problemática que a induz.

Uma pode ser a “necessidade” de acomodar e pacificar elites locais excluídas, em nome da convivência pacífica. Este será um processo para acomodar e dar poder fictício a grupos sociais com algum tipo de “autoridade” local, seja qual for a base dessa autoridade, pelo que a questão fundamental será a forma política do processo de autonomização e o poder que esta forma política dá, informalmente, a grupos organizados politicamente.

Mas as questões centrais do poder são relacionadas com o seu carácter, quem o exerce, como e para fazer o quê. Estas questões são apenas muito superficialmente tocadas quando o discurso político relaciona, sem qualquer discussão crítica, a resolução das questões de representatividade, da credibilidade do sistema político e eleitoral e da exclusão económica e social à autonomização provincial. Se faz sentido que, havendo eleições para assembleias provinciais, os governadores provinciais emerjam desse processo político local, a redução o problema da devolução a esta questão reflecte uma abordagem míope de democracia e das questões de descentralização e empoderamento local.

Uma análise intelectual e um discurso político focados na acomodação das elites deixam de fora questões tão vitais como a origem dessas elites e o que as define como tal, os processos de diferenciação e exclusão social de que fazem parte, a legitimidade social e política das suas aspirações e da acomodação política das suas expectativas nos seus termos. Estes discursos reflectem, também, uma compreensão míope da natureza e do carácter das frustrações e do conflito social relacionados com a pobreza, a crescente desigualdade, o desemprego, a deterioração da qualidade e cobertura dos serviços públicos, a redução das remunerações reais e das questões de representatividade. Estas frustrações e conflitos estão a ser

utilizados para justificar a substituição das elites que exercem poder ou de quem as legitima. Mobilizar estas frustrações e conflitos sem um processo político para os enfrentar e resolver pode conduzir a crises sociais, incluindo conflitos regionalistas.

Uma outra perspectiva problematizará a autonomia local em termos do reforço de cidadania. Esta forma de problematização terá que enfrentar várias questões de fundo. Primeira, a representação política provincial tem que ser legitimada por um processo político e eleitoral local que envolva os cidadãos na definição das suas prioridades e dos caminhos a seguir, e nos processos de implementação e monitoria. Os resultados das eleições de Outubro de 2014 para as Assembleias provinciais são um indicador da influência política local de vários partidos políticos. Mas nenhum desses partidos concorreu com uma agenda de governação local, ou manifesto provincial, de que façam parte os cidadãos e as suas aspirações, e de onde poderia emergir o executivo provincial.

Segunda, a devolução de poderes e reforço da cidadania envolve uma reestruturação das relações entre os poderes central e locais, e entre o Estado e os cidadãos a vários níveis. Estas mudanças são frequentemente causadas por conflitos políticos, sociais e económicos que as estruturam, lhes dão forma e as aceleram ou retardam. No caso moçambicano, o sentimento de injustiça criado pelas assimetrias regionais (historicamente construídas pela forma de inserção de Moçambique na economia regional na lógica económica e política colonial) e pela percepção de fraude política e eleitoral, que supostamente impede as vozes da oposição de serem devidamente ouvidas e consideradas, pode combinar-se com as expectativas (falsas ou não) dos benefícios e custos sociais da exploração dos recursos naturais para gerarem um forte movimento pró-autonomia radical. Como frequentemente acontece em casos destes, as frustrações populares podem ser mobilizadas e orientadas para oposição a um “inimigo” que estaria na raiz dos seus problemas,

seja um poder central indefinido ou uma certa região ou grupo étnico. Discursos sobre unidade nacional não resolvem estas questões porque elas são induzidos pela percepção de exclusão e injustiça política, social e económica. A resolução de problemas desta natureza requer uma abordagem ampla: o empoderamento real dos cidadãos, e não apenas a acomodação de elites, e devolução às regiões e comunidades de poder real de influenciar as opções sociais e económicas e geri-las.

Terceira, o que é que significa devolução de poderes a nível local? Neste contexto, qual é o grau de devolução que é consistente com as necessidades, as possibilidades, as capacidades e os consensos nacionais? Como será organizada a gestão dos serviços públicos, da saúde à educação, da energia à água e saneamento, do transporte público à segurança social? O que acontecerá com as empresas públicas de cobertura nacional, como, por exemplo, a EDM e as TDM? Qual será o papel dos governos provinciais em questões como a construção e reabilitação de estradas e pontes, a exploração do potencial turístico e dos recursos do subsolo, florestais e aquáticos, a protecção do meio ambiente, o desenvolvimento de estratégias industriais e de emprego e de políticas e planeamento do uso de terras e água, etc.? O que ficará com os ministérios do governo central e o parlamento nacional e o que passará para os governos e assembleias provinciais?

Em 2003, Nampula foi a província piloto na experimentação de descentralização e planificação distrital e, nesta fase piloto, cada distrito recebia cerca de US\$ 4 milhões por ano, depois de a sua estratégia ser aprovada a nível central. Todos os planos estratégicos distritais tinham uma parte a que chamavam caracterização da pobreza, que variava entre distritos, e onde eram identificadas as “faltas” que o distrito considerava serem da responsabilidade provincial ou nacional – a escola, o centro de saúde, a estrada, a rede de abastecimento de água. Tinham uma parte sobre o potencial do distrito, que também variava entre distritos – nuns casos era agrícola, noutras era

turístico, florestal ou mineiro. Nenhum distrito havia mencionado o corredor de Nacala. A terceira parte de cada plano estratégico indicava três prioridades, iguais para todos: agricultura familiar, saúde e educação. Por causa desta aparente inconsistência entre diagnóstico e plano de acção, o governo provincial encomendou uma avaliação que concluiu o seguinte. Primeiro, o Corredor de Nacala e os recursos minerais, florestais e turísticos eram entendidos como projectos e recursos sob controlo nacional sem envolvimento nem influência das administrações distritais, pelo que não eram factores na planificação local. Segundo, como o acesso a fundos dependia da aprovação das estratégias distritais, as administrações locais tinham incentivos para formularem documentos que fossem rapidamente aprovadas, devendo, por isso, não ser controversas e ser consistentes com a sua percepção do que eram as prioridades do governo central, do Banco Mundial e as Nações Unidas – agricultura familiar, saúde e educação.

Sem devolução de poder real sobre a gestão da vida pública e social, autonomia não faz sentido para além da criação de “tachos” políticos. As multidões que hoje enchem os comícios vão continuar a reclamar sobre os mesmos problemas – emprego, saúde, educação, transporte, habitação, expropriações de terra, exploração de recursos locais sem benefício local, custos da energia e água, etc. – e as administrações locais vão continuar a culpar a administração central por não lhes ter dado os poderes necessários para resolverem estas questões.

Quarta, com que recursos e capacidades contarão as províncias autónomas? Devolução requer mais responsabilidade local e mudança das responsabilidades nacionais. As assembleias e as administrações provinciais têm que adquirir capacidades de trabalho imensamente maiores e melhores para que a devolução sirva para beneficiar a vida dos cidadãos: terão que ser capazes de recrutar os melhores quadros e formar mais, será necessário realocar alguns dos melhores quadros do aparelho central do Estado para as administrações provinciais, a qualidade das assembleias provinciais terá que melhorar dramaticamente, tal como será necessário um envolvimento mais intenso dos cidadãos em geral nos assuntos públicos, desse modo mobilizando o melhor da experiência e capacidades que existam localmente.

Quinta, o orçamento do Estado é deficitário e não vai deixar de o ser a curto e médio prazo. O défice primário está a aumentar e o serviço da dívida pública está a absorver percentagens crescentes das receitas públicas. O orçamento para investimento é maioritariamente financiado

por endividamento público e/ou ajuda externa. Além disso, as grandes empresas têm sede em Maputo, onde se localiza mais de metade da base empresarial do país e quase metade dos bancos. Logo, Maputo é onde o grosso das receitas públicas é colectado e, na prática, todas as províncias são fiscalmente deficitárias. De onde virão os recursos financeiros e qual será, a curto e médio prazos, a capacidade das administrações provinciais absorverem uma expansão significativa de recursos financeiros disponíveis?

Por um lado, será preciso aumentar a capacidade de absorção, melhorando as capacidades institucionais e aumentando as responsabilidades locais. Por outro lado, uma mudança das responsabilidades entre o poder central e o poder local, no contexto de devolução, permite uma realocação de capacidades financeiras para os governos provinciais, do actual um terço para metade ou mais do orçamento corrente do Estado. Como serão distribuídas essas dotações do Estado? Deverão as receitas fiscais ser todas colectadas nas provinciais onde as empresas e as actividades económicas e sociais ocorrem, e deverão ser as províncias a prover a administração central com recursos, com base num modelo de distribuição entre os níveis local e central? Dadas as enormes assimetrias regionais, o que acontecerá com as províncias mais pobres? Será a sua pobreza relativa replicada por restrições orçamentais ou deverá haver um mecanismo de redistribuição de recursos para minimizar as assimetrias? Como operará tal mecanismo num contexto de crescente autonomização fiscal? Deverá ser criado um fundo específico de minimização de assimetrias, para o qual todas as províncias contribuam de acordo com as suas capacidades e do qual recebam de acordo com as suas necessidades? Como serão definidas as necessidades e as capacidades? Se o sistema de dotações do orçamento central para as províncias se mantiver, pelo menos a curto e médio prazos, como evitar que seja usado pelo partido que controla o governo central para sabotar a actividade dos governos provinciais controlados por outros partidos políticos, como a experiência sugere que esteja a acontecer em relação aos municípios? Como garantir que as prioridades definidas ao nível central não condicionem as possibilidades e opções dos governos autónomos locais?

Será possível aumentar as receitas fiscais e outras formas de rendimento público sem prejudicar os grupos sociais mais desfavorecidos e as pequenas e médias empresas? Qual será o papel das províncias na renegociação dos contratos e eliminação dos subsídios e incentivos fiscais redundantes atribuídos a grandes

empresas, na negociação das concessões e das taxas e *royalties* associadas, na discussão sobre as expropriações e uso de infra-estrutura pública para subsidiar o capital internacional, na definição das prioridades de investimento público, na negociação das receitas extraordinárias de capital, na definição das prioridades de investimento e despesa pública para libertar mais recursos para investimento de desenvolvimento amplo e diversificado?

Sexta, o que significa autonomia local quando territórios maiores que distritos são controlados por uma grande empresa? Como é que estas empresas podem ser submetidas aos programas de desenvolvimento local e ser parte deles? Que poder terão os governos locais para negociar questões fundamentais – não apenas actos de caridade – com estas empresas e que influência terão sobre os contratos assinados entre o governo de Moçambique e as empresas? Como é que os governos provinciais podem participar nas negociações e planificação deste projectos de grande impacto ambiental, social, económico e político?

Sétima, o actual modelo económico é incapaz de resolver as frustrações das pessoas, concentra recursos e capacidades em focos grandes mas isolados, que funcionam como enclaves, hipoteca rendimentos futuros com dívida corrente e fomenta crescimento económico especulativo, que nem cria empregos nem reduz pobreza. Não faz sentido descentralizar este modelo, que concorre para a perda de soberania pública sobre os recursos, para restrições financeiras para o desenvolvimento diversificado da economia e sociedade, e impede a concretização das expectativas de a autonomia local poder fazer as comunidades beneficiarem dos recursos naturais. Devolução e empoderamento local também significam ser capaz de discutir estas questões e o estado em que a economia se encontra, e alterar estes cenários. Como é que isto se faz num contexto de maior devolução, e qual será o papel das províncias na escolha das opções de desenvolvimento que multipliquem oportunidades para todos em vez de as limitar?

O debate sobre autonomização pode ser uma oportunidade ímpar para a discussão de temas fundamentais, como a efectiva relação entre Estado e os cidadãos, cidadania democrática e opções económicas, que o país precisa de ter. Estes são assuntos que afectam todos os cidadãos, e não apenas dois partidos e dois líderes, e o debate deve começar por identificar onde está o país hoje no seu processo de desenvolvimento. Uma plataforma social em que o povo tem medo do futuro e os políticos têm medo do passado não é muito útil como base para construção de uma sociedade mais progressista, democrática e cidadã.