

Distritos, Descentralização e Desenvolvimento: uma Reflexão Crítica

Carlos Nuno Castel-Branco

Aula Inaugural do Ano Lectivo de 2008

Universidade Pedagógica

Massinga, Inhambane

14-03-2008

Introdução

- Permitam-me, em primeiro lugar, agradecer o convite que me foi feito para proferir esta aula inaugural do ano lectivo da Universidade Pedagógica, bem como a oportunidade que me é dada de, ao aceitar, com prazer, proferir esta aula, simultaneamente participar no início das actividades desta nova delegação da UP em Massinga e dar a primeira aula na sua história.
- Propôs-me, a UP, que fizesse uma reflexão que de algum modo tocasse numa das questões chave do léxico político actual em Moçambique, nomeadamente o foco nos Distritos.

Introdução

- Escolhi o tema e a abordagem específicos, como enquadramento para o debate sobre Distritos, com base em quatro pontos de reflexão:
 - O que é que eu poderia adicionar ao já longo discurso social sobre Distritos; o que é que poderia dizer que não tenha sido já dito inúmeras vezes sobre este tema?
 - Como poderia aplicar a máxima do grande intelectual e revolucionário Moçambicano, Professor Aquino de Bragança, sobre o papel do intelectual comprometido com a causa social: interrogar e interrogar-se sempre sobre o conhecimento, as ideias, as percepções e as abordagens sociais?
 - Como poderia, no decurso da apresentação, e por via da interrogação, ajudar a audiência a pensar nas questões que vão sendo levantadas?
 - Finalmente, porque todos aqui somos professores ou futuros professores, que contributo poderia esta aula dar para nos ajudar a reflectir crítica e criativamente, com os nossos estudantes e futuros estudantes, sobre estas questões de desenvolvimento nacional?

Estrutura da apresentação

- O discurso social sobre Distritos como base do desenvolvimento
 - Eficácia
 - Divisão de trabalho
 - Coordenação e unidade territorial “óptima”
 - Democratização
 - Conclusões – a racionalidade do argumento
- Reflexão sobre algumas questões críticas
 - Problematizando o conceito de distrito
 - Distrito na estrutura e dinâmica do poder
 - Exemplo1: a economia política da planificação distrital em Nampula 2002-2003
 - Exemplo 2: a alocação de recursos aos distritos
 - O que é que o Distrito por si só não resolve?
- Algumas notas conclusivas
- Uma nota final de provocação

O DISCURSO SOCIAL SOBRE O DISTRITO

- O discurso sobre o Distrito como base ou como pólo de desenvolvimento tem a idade de Moçambique independente. Embora “base” e “pólo” sejam conceitos diferentes, no discurso eles são usados indiferenciadamente, sem que a distinção essencial entre os dois seja tratada.
- Com algumas variantes, os argumentos sobre Distrito destaca três questões práticas:
 - tomada e implementação de decisões,
 - partilha e gestão de recursos
 - e relação com o poder central.
- Como é que “o Distrito” é justificado em relação a estas questões?

Eficácia

- Acesso, Proximidade, Responsabilização e Apropriação no que diz respeito:
 - Ao processo de planificação e implementação de actividades
 - Ao acesso a serviços e aos recursos.
 - À passagem do poder de decisão:
 - para quem tem que implementar,
 - para quem presta contas;
 - e a quem beneficia directamente da decisão.

Divisão de Trabalho

- Entre poderes centrais e locais, ligada com:
 - Eficácia (acesso, proximidade, responsabilização e apropriação)
 - Desconcentração:
 - aliviar a pressão sobre o Estado;
 - permitir a iniciativa e responsabilização local,
 - facilitação da micro/pequena iniciativa, etc.
 - ou com crise de
 - capacidade (de gestão e implementação) de prestação de serviços
 - ou de legitimidade política e social

Coordenação e unidade territorial “óptima”

- O distrito como ponto de confluência de vários actores. A intersectorialidade na óptica do governo. Intersectorialidade entendida como a relação entre órgãos e departamentos do Estado/governo, em vez de como dinâmica económica e social.
- O distrito como unidade territorial de base “óptima”, que permite a combinação da intersectorialidade com a territorialidade (posto administrativo e a localidade são demasiado pequenos na dimensão intersectorial; enquanto província já é demasiado grande na dimensão territorial).
- As prioridades locais na política pública: por exemplo, a articulação de infra-estruturas com prioridades sociais ou produtivas locais; a concepção de projectos tomando em conta as sensibilidades (cultura, história, etc.) locais; etc.

Democratização

- Descentralização e “distritização” como:
 - Indicador/sintoma formal de democracia representativa e institucional
 - Populismo e localismo
 - Uma forma de mobilização nacional
 - Partilha institucional/formal do poder
 - Legitimação do poder
 - Transferência do conflito sobre apropriação e partilha de recursos para o distrito, e utilização do distrito para legitimar o padrão de apropriação e partilha.

Conclusão: racionalidade do argumento social

	Tomada e implementação de decisões	Partilha e gestão de recursos	Relação com o poder central
Eficácia	X	X	Legitimação
Divisão de trabalho	X	X	Legitimação e redução da pressão
Coordenação e unidade territorial	X	X	Coordenação, legitimação e conflito
Democratização	X	X	Legitimação e conflito

REFLEXÃO SOBRE QUESTÕES CRÍTICAS

- Uma reflexão mais profunda, particularmente se estivermos interessados não só em ***falar*** de digitalização mas em ***implementar*** o conceito, levanta uma série de questões críticas sobre as quais vale a pena reflectir.

Problematizando o conceito de Distrito

- O que é o Distrito?
 - Estrutura administrativa do Estado – as administrações e seus órgãos?
 - Unidade territorial?
 - Dinâmica económica e social? As ligações económicas e sociais não são determinadas por limites territoriais
- A dinâmica da estrutura administrativa
 - Mudança territorial – a evolução da organização administrativa e das fronteiras territoriais
 - Distritos e autarquias – diferentes formas para processos políticos, sociais e económicos comuns
- A heterogeneidade dos Distritos (como entidades dinâmicas do ponto de vista histórico, cultural, político, administrativo, económico e social)
- O conceito de “ir para o Distrito” – quem não está num Distrito?
- Será que:
 - Todos os distritos são RURAIS?
 - Todos os distritos rurais são AGRÁRIOS?
 - As dinâmicas rurais são autónomas e autárquicas e independentes de outras dinâmicas sociais, económicas e políticas?

Distrito na estrutura e dinâmica do poder

- Distrito na estrutura e dinâmica do poder institucional formal:
 - Coerência e articulação das estruturas institucionais – qual é a relação entre os vários níveis e que coerência têm (exemplo, Distrito/Província)?
 - Quem controla o quê e decide sobre o quê?
 - Recursos e poder
- Distrito na estrutura e dinâmica política
 - Descentralização/desconcentração como decisão “de cima” versus apropriação a partir de baixo
 - Espaço político formal – o partidarismo; e dinâmico – o debate social sobre opções reais de desenvolvimento. Será que qualquer um deles existe? Será a distritização uma forma de os criar ou de impedir que se criem?
- Os dois lados da alocação e disputa sobre recursos
 - Central/local: recursos do centro para o Distrito; que recursos do Distrito são controlados pelo centro
 - Dentro do local: opções reais de desenvolvimento e padrões de acumulação e diferenciação

Exemplo 1: a economia política da planificação distrital em Nampula em 2002-2003 (1)

- Contexto: o modelo piloto de planificação distrital
- Capacidades: gabinetes de planificação e base estatística nos distritos. Quadros dos gabinetes de planificação: professores das escolas locais
- Participação popular
 - Formal: os conselhos distritais
 - Informal:
 - Composição social dos conselhos distritais – pessoas influentes (comerciantes, agricultores mais abastados, “autoridades comunitárias”, etc. Implicações para opções sobre os padrões locais diferenciação e acumulação;
 - Por que não as Assembleias distritais – o problema do partidarismo (são só partidos, e não os deputados, quem fala). Será só este o problema? Haverá alguma diferença na composição e representação social das assembleias distritais quando comparadas com os conselhos consultivos? Qual é o poder real de órgãos deste tipo?
 - Dependência da relação com a planificação e financiamento provincial

Exemplo 1: a economia política da planificação distrital em Nampula em 2002-2003 (2)

- A relação entre as decisões e planificação no Distrito e as decisões e planificação provincial:
 - Opções ligadas com género num Conselho Consultivo – homens priorizam estrada (comércio e emprego) e mulheres priorizam água. Ganham as mulheres e distrito opta por água...na condição da província financiar a estrada
 - Orçamento provincial é cortado, estrada não tem financiamento, decisão do conselho distrital é revertida – prioridade passa para estrada
 - Como conciliar com decisão do conselho? Mobilização de doadores para porem recursos adicionais para financiar água

Exemplo 1: a economia política da planificação distrital em Nampula em 2002-2003 (3)

- O modelo de plano estratégico: caracterização da “pobreza” no distrito; identificação de vantagens comparativas; estratégia
 - Formalidade e inutilidade prática do modelo – insustentabilidade institucional
 - O “esquecimento” sistemático das grandes dinâmicas – por exemplo, corredor de Nacala nunca é mencionado pois a sua importância não é entendida ao nível distrital
 - Estratégias são todas iguais apesar das diferenças marcantes entre distritos – todas falam do aumento da produção agrícola familiar mesmo quando o potencial do distrito é identificado com turismo ou recursos minerais em vez de agricultura.

Exemplo 1: a economia política da planificação distrital em Nampula em 2002-2003 (4)

- Como explicar que as estratégias sejam todas iguais?
 - Falta de capacidade? Não é uma explicação convincente.
 - O que é que o distrito controla? A população, não os seus recursos fundamentais nem as opções sobre esses recursos (turismo, recursos minerais, grandes infra-estruturas, dinâmicas industriais). Toda a população tem alguma produção agrícola, ainda que a sua actividade principal não seja a agricultura.
 - A economia política da negociação social – distrito modelo e acesso a recursos. Distrito modelo tem acesso a mais recursos; para ser distrito modelo tem que ter plano estratégico; plano estratégico é aprovado a nível provincial; será mais fácil e mais rapidamente aprovado se a sua linguagem e conteúdo forem os oficiais (do governo e doadores), que insistem na agricultura familiar, educação e saúde. Logo, o plano do distrito diz isto. Uma vez na posse de recursos extra (por ser modelo), o “distrito” pode negociar outros projectos.
 - Perfil da pobreza – o que o “distrito” gostaria de relembrar a níveis superiores que deve ser feito no distrito (exemplo, “pobreza no distrito define-se como falta de escola”)

Exemplo 2: a alocação de recursos aos distritos

- Distribuição homogénea de recursos para distritos heterogéneos – para fazer o quê? Um acto de populismo?
- Recursos tão escassos – (aprox. 7 milhões de Mt, menos do que US\$ 300,000 por ano); o que é que de facto permitem fazer?
- De onde vêm os recursos? Não são recursos adicionais para as províncias, ma são retirados dos orçamentos provinciais.
- Para fazer o quê? Não está nada claro o que é melhor e possível de fazer
- Intervenção central sobre a alocação local – quanto vale a iniciativa e a opinião local quando há demasiada intervenção central nas decisões?
- Escassez de recursos fiscais (a todos os níveis) versus os incentivos fiscais aos grandes projectos de investimento estrangeiro – que dinâmicas económicas é que dominam e qual é o papel dos distritos?

O que é que o “Distrito”, por si só, não resolve?

- As dinâmicas do poder político e das relações políticas
 - Espaço formal
 - Cultura de cidadania
 - Opções políticas efectivas (para além do partidarismo)
- As dinâmicas da acumulação económica
 - Apropriação, partilha, distribuição e utilização dos recursos
 - As dinâmicas dominantes
 - A heteogeneidade interna e o conflito social intra-distrital

Algumas notas conclusivas

- Descentralização e desconcentração de uma dinâmica de poder político e económico não necessariamente altera, e pode até ajudar a generalizar, essa dinâmica
- Legitimação e reprodução de dinâmicas de poder político e económico não populares podem requerer desconcentração
 - “Autoridades tradicionais” no colonialismo directo e no pós-independência em África
 - A construção e consolidação formal e institucional das bases de diferenciação e acumulação: os casos dos conselhos distritais
- Uma abordagem para os Distritos que vai para além do formal e institucional requer a possibilidade/espço, a organização e mobilização social para a confrontação de opções de desenvolvimento

Uma nota final de provocação (1)

- Professores como dinamizadores da investigação, aprendizagem e debate social por NOVAS ideias criativas. Imaginemos que conseguimos eliminar do nosso léxico social, político e económico alguns chavões que, de tão repetidos, já perderam a substância e só servem de matope que impede o nosso pensamento de INOVAR. Seríamos capazes de pensar criativamente se eliminássemos as seguintes frases?
 - Distrito como polo ou base de desenvolvimento
 - Agricultura como base do desenvolvimento
 - Indústria como factor dinamizador
 - Empresariado nacional
 - Imposição externa de opções de desenvolvimento
 - Força de trabalho barata é vantagem comparativa
 - Vantagem comparativa
 - Globalização e integração regional
 - Estabilização económica, etc., etc.

Uma nota final de provocação (2)

- Podemos encontrar muitas outras frases para eliminar
- Muitas destas frases e conceitos tiveram substância e relevância no seu contexto. Hoje servem sobretudo para justificar ou para dizer alguma coisa sem dizer nada de concreto
- Fazer o exercício entre nós aqui e, depois, com os estudantes – ver o que sai e se, obrigadas a eliminar chavões, as pessoas podem pensar em assuntos reais e ter NOVAS ideias concretas
- Resultados podem ser surpreendentes – exemplo do curso de formação económica de quadros distritais em 1984 (proibição de uso de “mobilizar o povo para resolver...”; “adoptar medidas adequadas”, etc.); exemplo da cadeira de política económica na FE-UEM (proibição do uso de “reforma económica”). Estudantes foram obrigados a especificar o seu pensamento e conhecimento, em vez de esconder ignorância atrás de frases feitas.

Muito Obrigado!