

Distritos, integração regional e crise económica

Carlos Nuno Castel-Branco

***Director do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da
Universidade Eduardo Mondlane***

***Apresentação no Seminário “Férias Desenvolvendo o Distrito 2009”,
organizado pela Associação dos Estudantes Finalistas Universitários de
Moçambique (AEFUM)***

16-01-2009

Introdução

- Tema, escolhido por vós, é complexo e envolve muitos subtemas e questões que não podem ser tratados com detalhe em tão pouco tempo.
- Por isso, enfoque da discussão é em metodologia (como pensar nestas questões uma vez no distrito, o que é preciso saber para pensar nestas questões e como utilizar este pensamento de forma útil).
- Se quiserem informação mais detalhada sobre qualquer destas questões podem, por exemplo, ir ao site do IESE (www.iese.ac.mz) e descarregar materiais e textos de análise da página geral, da página de publicações e das páginas individuais dos investigadores (há, obviamente, muitas outras fontes de informação, desde documentos oficiais às análises feitas por muitos outros investigadores e centros de investigação).

Algumas mensagens principais (1)

- Distritos são heterogéneos
 - Rurais e urbanos, agrários e não-agrários, grandes e pequenos
 - Com diferentes condições climáticas e de sustentabilidade ou degradação ambiental
 - Com estruturas produtivas mais ou menos desenvolvidas, mais ou menos comércio, mais ou menos integração entre actividades económicas e sociais
 - Com variados níveis de diferenciação e conflito social e económico
 - Com infra-estruturas e bases de recursos muito diferentes
 - Diferentes localizações geográficas o que os coloca perante diferentes oportunidades, desafios e opções
 - Diferentes histórias

Algumas mensagens principais (2)

- Distritos são dinâmicos, desde a sua definição e organização política e administrativa até às suas dinâmicas económicas e sociais.
- Distritos são entidades politicamente concebidas: existem porque assim foram concebidos e não por qualquer factor natural.
- Distritos não são entidades “fechadas” em si próprias, isto é, autárquicas. Logo...

...as dinâmicas económicas, políticas e sociais de cada distrito estão relacionadas com as dos outros distritos. As oportunidades, recursos, capacidades, espaço e motivação político, dinâmicas demográficas, motivações e capacidades sociais em cada distrito são afectados pelo, e afectam o que acontece nos distritos fronteiriços e no quadro económico, político e social mais geral.

- Distritos são complexos e problemáticos, no sentido em que são campos de confluência e conflito de diferentes interesses mais ou menos claros e mais ou menos estabelecidos. Distritos não são “paraísos de comunidades harmoniosas” ávidas de serem desenvolvidas por estudantes das Universidades.

Algumas mensagens principais (3)

- Informação sobre os distritos é escassa. Existem perfis e estudos de caso; existem estudos sobre projectos/empreendimentos importantes; existem estudos sobre recursos e produtos diversos e estudos sobre consumo, distribuição e pobreza; mas existem poucos estudos de qualidade que ponham em conjunto as estruturas e dinâmicas sociais, económicas e políticas, e muitos dos estudos estão dispersos.
- Oportunidade de fazer relatórios exaustivos. (Questão central não é fazer planos de desenvolvimento. Nos Distritos há planos e estratégias, interesses e motivações de grupos, ideias e intenções, mecanismos de negociação e de compromisso, mesmo que não estejam perfeitamente redigidos e articulados. Não é por alguém ser engenheiro, economista ou sociólogo, acabado de formar, que vai ser capaz de fazer melhor que isto.) Portanto, a questão central é estudar, aprender e gerar conhecimento fundamental. Logo,...

...esta informação deve ser não apenas descritiva e estática (por exemplo, quantas escolas, armazéns, lojas, população, etc., o distrito tem). É necessário construir perspectivas dinâmicas em vários sentidos: evolução ao longo do tempo, dinâmicas que explicam essa evolução e conflitos relacionados com essas dinâmicas, impactos dessa evolução na vida das pessoas e nas oportunidades de gerar novas dinâmicas de mudança e evolução, etc.

Crise económica, integração regional e distritos (1)

- “Crise económica” e “integração regional” **não são** dinâmicas e processos dados (pré-definidos por alguma força invisível e natural) e claros, aos quais os distritos “se devem ajustar”.
- “Crise económica” significa que, por várias razões, o processo e dinâmicas de acumulação e reprodução são postos em causa, com menor ou maior gravidade, pelo que se gera uma **tendência** (e, portanto, uma **oportunidade**) para **mudar**.
- “Crise económica”, qualquer que ela seja, tem sempre pelo menos dois componentes comuns: (i) crise de estruturas e dinâmicas das estruturas de acumulação e reprodução; (ii) relacionado com isso, crise ao nível da economia política dessas estruturas e suas dinâmicas.

Crise económica, integração regional e distritos (2)

- Estes dois factores, que invariavelmente fazem parte de qualquer crise económica, têm implicações diferentes mas profundamente relacionadas.
 - *Estrutura e suas dinâmicas*: coloca a questão de política económica: o que fazer? Para responder a esta pergunta, é preciso entender a natureza estrutural da crise. Por exemplo, a economia de Moçambique é afectada por rupturas e descontinuidades orgânicas de acumulação e reprodução, determinadas pela excessiva concentração/especialização e desarticulação das actividades económicas e concentração dos centros de acumulação. Isto cria a pobreza, a dependência externa, as vulnerabilidades e volatilidades macroeconómicas e as estruturas e canais de geração e transmissão de crises. Logo, a resposta para a crise **fundamental** reside na diversificação e integração das bases produtivas, comerciais, tecnológica e logísticas da economia e no alargamento dos centros de acumulação.

Crise económica, integração regional e distritos (3)

- *Economia política* está relacionada com a questão dos interesses, motivações, conflitos e relações de poder ligados com as estruturas de acumulação e reprodução e suas dinâmicas. Portanto, problematiza o impacto político-social das estruturas económicas, assim como o impacto das dinâmicas político-sociais nas estruturas económicas. Identifica quem beneficia e quem perde com as crises e com as mudanças, assim como e a base político-social realista das mudanças das estruturas económicas. A actividade produtiva é económica, política e social e, portanto, qualquer mudança tem esta dimensão económica, política e social.
- Portanto, a questão central não é “como é que a crise internacional afecta o distrito?” (embora esta questão seja importante), mas “o que é que caracteriza as dinâmicas de descontinuidade e ruptura dos padrões de acumulação e reprodução no distrito, e qual é a base social e política para realizar mudanças económicas?”. A forma como a crise internacional afecta o Distrito (primeira pergunta) depende das estruturas e dinâmicas produtivas e da economia política do Distrito.

Crise económica, integração regional e distritos (4)

- Logo, é muito relevante e importante (e, também, muito interessante) recolher, sistematizar, reportar e aprender a utilizar informação sobre as estruturas económicas e suas dinâmicas, a economia política dessas estruturas e dinâmicas e os impactos de crises externas nestas estruturas e dinâmicas.
- Este tipo de informação é muito útil para ajudar as administrações distritais (e todos nós) a pensar em cada distrito, em estratégias de desenvolvimento e no País como totalidade. Este tipo de informação é muito mais útil do que simplesmente aprender as normas e instruções burocráticas sobre planificação local.

Crise económica, integração regional e distritos (5)

- “Integração regional” levanta questões semelhantes às já discutidas sobre “crise económica”. Do ponto de vista de **estrutura**, é fundamental (i) conhecer o que está acontecendo em cada distrito específico (migração, comércio, investimento, etc.) em relação com a região, e (ii) equacionar como é que as estruturas económicas e suas dinâmicas, em cada distrito específico, podem beneficiar de, ou ser prejudicadas por, maior e mais intensa cooperação regional. A resposta à questão (ii) requer informação detlhada sobre a questão (i) e sobre as estruturas económicas e suas dinâmicas no distrito.
- Por outro lado, é preciso entender a **economia política** das dinâmicas de relacionamento e cooperação regional em curso e das estruturas económicas, de modo a criar uma perspectiva económica, política e social realista das opções, oportunidades e desafios.

Crise económica, integração regional e distritos (6)

- “Portanto, a questão central não é se “estamos ou não preparados para aderir à integração regional” ou “o que precisamos de preparar para aderir”, ou, ainda, “vamos perder ou ganhar” com a integração regional. A questão central é “que integração regional queremos ter?” e “para quem é que será benéfica e para quem é que será menos benéfica?”.
- Por exemplo, qual é o modo de integração regional que é consistente com a diversificação da base produtiva, comercial e tecnológica, desenvolvimento da malha logística e das ligações produtivas a montante e jusante e no espaço horizontal, e que permite alargar os centros de acumulação para que mais grupos sociais e regiões beneficiem do processo de acumulação e reprodução de forma mais sustentável?

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

- Contexto: o modelo piloto de planificação estratégia e operacional 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

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

– Informal:

- Composição social dos conselhos distritais – pessoas influentes (comerciantes, agricultores mais abastados, “autoridades comunitárias”, etc.). Quais são as implicações desta composição social dos Conselhos Distritais para a o conteúdo e natureza da planificação e para as opções, desafios e decisões sobre os padrões locais de diferenciação e acumulação?
- Por que não as Assembleias distritais – o problema do partidarismo dado que os deputados falam como partidos e não como representantes do Povo. 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 de uma dinâmica distrital: a economia política da planificação distrital em Nampula em 2002-2003 (3)

- 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
 - Quer dizer, decisões provinciais (ou centrais) de alocação de recursos têm efeito directo nas relações de poder e nas decisões tomadas ao nível distrital.

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

- 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 da prioridade de aumentar a produção agrícola familiar mesmo quando o potencial do distrito é identificado com turismo, recursos minerais, pesca ou qualquer outro, em vez de agricultura.

Exemplo de uma dinâmica distrital: a economia política da planificação distrital em Nampula em 2002-2003 (5)

- Como explicar que as estratégias sejam todas iguais?
 - Falta de capacidade? Não é uma explicação convincente. Pois falta de capacidade é um conceito indefinível (falta de capacidade em relação a quê e para fazer o quê?)
 - 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.

Exemplo de uma dinâmica distrital: a economia política da planificação distrital em Nampula em 2002-2003 (6)

- 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”)
- Portanto, não é por falta de capacidade que os perfis de pobreza só indicam algumas “carências” (a escola, a estrada) em vez de fazerem análise; nem é por falta de capacidade que os planos são todos iguais. Pelo contrário, as pessoas entendem muito bem as dinâmicas institucionais, não têm controlo sobre elas, mas aprendem a aproveitá-las o melhor possível em seu benefício. Introduzir “mais capacidade” não resolve este problema.

Conclusões sobre “Distrito, base do desenvolvimento” (1)

- No fim, a informação detalhada sobre os distritos (as suas estruturas e dinâmicas de acumulação e reprodução, as dependências e relações entre distritos e com a região, a economia política dessas estruturas, dependências e relações) deve também servir tanto para o Distrito como para alimentar as políticas nacionais de desenvolvimento e de cooperação regional e internacional.
- É isto que, em primeiro lugar, significa o distrito ser a base do desenvolvimento. “Base” não significa o ponto mais baixo da hierarquia do poder e do conhecimento onde vamos impor as nossas ideias, a nossa ignorância e os nossos planos e buscar, de forma populista, a legitimidade que as nossa acções não têm. Ao invés disso, “base” quer dizer as fundações em que todo o edifício nacional assenta e que, por isso, estruturam o que se pode construir assente nessas bases.

Conclusões sobre “Distrito, base do desenvolvimento” (2)

- Daí a conclusão que o mais relevante é a informação e o conhecimento que vocês vão adquirir, como os vão sistematizar, analisar e reportar, e como é que essa informação e conhecimento vão ser comunicados e utilizados para contruir as fundações da estratégias de desenvolvimento do nosso País. Quatro propostas:
 - Em vez de “férias desenvolvendo o distrito” sugiro que adotem “férias aprendendo no distrito” (aprender é o ponto de partida de desenvolver)
 - Próximos seminários de preparação deverão dispensar 3-4 dias a discutir análise social e económica (como traduzir os pontos gerais aqui discutidos em informação, e como obter essa informação, sistematizá-la, analisá-la e reportá-la)
 - No fim das “férias aprendendo...”, porque não fazer uma conferência em que os vossos relatórios de investigação são apresentados e discutidos com outros estudantes, professores e organizações sociais e do Estado? Tal conferência pode começar em cada distrito.
 - Cada um de vocês deveria ter em mente um tema (ou um pequeno grupo de temas) nos quais iriam focar no distrito, os quais deveriam ser ajustados quando o vosso conhecimento local se aprofundar.

Muito obrigado!