

INTRODUÇÃO

Este é o segundo número da série “Desafios para Moçambique”, iniciada pelo IESE no ano de 2010, e que tem como objectivo primeiro contribuir para o debate público sobre temas relevantes da vida do país. Reflectindo a decisão editorial tomada no início da série, este livro reúne trabalhos de investigadores permanentes e associados do IESE e contribuições de outros autores de reconhecido mérito, numa construção única, mas rica, de diferentes experiências, abordagens e posições sobre algumas das grandes questões que a sociedade moçambicana enfrenta, ou deve enfrentar. Na sua introdução ao volume inicial da série, Carlos Nuno Castel-Branco sublinhava que “o desafio será tornar o debate tão abrangente, inclusivo, pluralista, multidisciplinar, heterodoxo, inovador e útil quanto possível” e concluía afirmando que tal é “um dos papéis fundamentais dos intelectuais e investigadores na luta pela conquista, construção e exercício da cidadania em Moçambique”. A forma como foi acolhida a publicação e o interesse que despertou, nomeadamente entre jovens universitários de Maputo e de algumas províncias onde houve a oportunidade de fazer a sua apresentação, foi tanto mais encorajadora quanto constitui ainda uma realidade balbuciente na jovem democracia moçambicana a tradição de discussão aberta e de aceitação da diversidade de opiniões, que deve caracterizar uma sociedade aberta, uma sociedade de liberdade e responsabilidade, é ainda apenas uma realidade balbuciente na jovem democracia moçambicana. As numerosas intervenções registadas nessas ocasiões mostraram que, particularmente no seio dos jovens, a preocupação com os problemas do país alimenta o espírito de cidadania, não obstante um aparente desinteresse pela coisa pública.

A recente onda de revoltas cívicas que se vem desenvolvendo a partir de alguns países da África do Norte, mas também as chamadas “revoltas do pão” que antes atingiram muitos outros países africanos e não pouparam Moçambique, mostram que os cidadãos esperam – e, sobretudo, começam a exigir – que os Esta-

dos e as suas lideranças políticas respondam às necessidades do conjunto da sociedade e não apenas aos interesses de um pequeno grupo. Evidentemente, isso não é possível a não ser dentro de um quadro de real responsabilidade democrática.

O Estado e o poder que lhe está associado ocupam, pois, um lugar central na vida das sociedades e enfrentam hoje desafios acrescidos naquelas que, por diferentes razões históricas, incluem vastos sectores da população excluídos dos benefícios do desenvolvimento. Os artigos que formam a primeira parte deste livro, dedicada à “política”, abordam alguns destes aspectos. O primeiro artigo, partindo de uma breve reflexão sobre a artificialidade histórica da construção estatal em África, essencialmente resultante da imposição externa de poderes centrais - os coloniais, mas não só - sobre as sociedades locais, frequentemente juntando grupos que viviam separados e separando outros que estavam juntos, interessa-se pela descentralização numa perspectiva nova, a do empoderamento das comunidades locais, como forma de avançar para uma construção do Estado, de alguma forma, “a partir de baixo” e tendo o cidadão como centro do processo, no sentido de uma “refundação do Estado”, nos termos do autor. A este artigo, que se desenvolve em forma de reflexão e propostas, seguem-se dois outros que analisam aspectos concretos da experiência de descentralização, dos seus problemas, limitações e, consequentemente, desafios. Um analisa a formação do sistema de partido dominante depois da introdução do multipartidarismo e algumas das suas consequências em termos de participação no quadro dos conselhos locais. O estudo suscita duas questões principais: como evitar que esses conselhos sejam meros órgãos de consulta e fazer com que se tornem efectivamente espaços de participação cidadã, e como responder ao desafio de inclusão num ambiente de partido dominante. O outro analisa a luta pelo poder municipal em Nacala Porto, mostrando, por um lado, uma Frelimo com dificuldade em aceitar a alternância política no município e, por outro, como a Renamo, não obstante uma tentativa inicial de governação tecnocrática e relativamente aberta, acabou por se inscrever numa lógica política clientelista. O artigo conclui que, num contexto de partido dominante, o papel do governo central é decisivo em relação à governação local e tem sido um obstáculo ao desenvolvimento do pluralismo político. O último artigo é uma contribuição para o actual processo de revisão da legislação eleitoral e apresenta algumas propostas em relação a quatro aspectos centrais: a composição e o processo de formação da Comissão Nacional de Eleições, o recenseamento eleitoral, as assembleias de voto e a votação e a contagem e apuramento de resultados.

A segunda parte do livro, dedicada à “economia”, apresenta cinco artigos que prolongam a discussão sobre a construção do Estado, que era a linha condutora da primeira parte, para o terreno das opções económicas a diferentes níveis, num contexto de grande dependência da ajuda externa. Um contexto em que a decisão sobre políticas não é independente do financiamento externo, quando não é mesmo directamente condicionada, o que provoca uma alienação da cidadania. Cria-se, assim, uma situação em que o governo tende a ser mais reactivo e prestador de contas à “comunidade doadora” que aos seus cidadãos e, consequentemente, o Estado reforça, perante a sociedade, a sua tradição histórica de exterioridade.

O conjunto dos artigos mostra que, no que se refere a questões de desenvolvimento, não se trata nunca de uma simples procura de soluções “técnicas” capazes de resolver “problemas”, mas da confrontação de opções de política, que respondem a – e reflectem diferentemente – interesses de grupos sociais. Daqui a importância do debate aberto sobre os assuntos que afectam a vida dos cidadãos, por um lado, e, por outro, a responsabilidade do Estado de promover as condições apropriadas para o estabelecimento de um amplo consenso social, que, embora sendo sujeito a permanente negociação, pode evitar situações críticas de destabilização ou violência social.

Um dos principais tópicos desenvolvidos nesta parte do livro refere-se, pois, à problemática do financiamento do Estado. Para além do artigo inicial que faz uma síntese do debate sobre a questão das diversas alternativas de mobilização de recursos domésticos, o segundo artigo, depois de analisar comparativamente o contributo e o potencial de vários impostos para as receitas fiscais, mostra que a tributação dos rendimentos do capital, em especial das grandes empresas que beneficiam de significativos privilégios fiscais, é a via mais lógica na situação actual para aumentar as receitas do Estado. O terceiro artigo concentra-se numa outra alternativa para o financiamento do Estado, que é o recurso ao endividamento. São aqui estudados os desafios que diferentes tipos de endividamento implicam, seja o recurso a empréstimos concessionais, a empréstimos não-concessionais, ou à dívida interna mobiliária. O quarto artigo traz uma reflexão sobre a expansão do sistema financeiro no país, caracterizando-a em termos de abrangência territorial, de profundidade financeira e de meticalização da economia. O último artigo desta parte interessa-se por um dos aspectos mais comentados actualmente no que diz respeito à actuação do Estado: os chamados “7 milhões”, um fundo que tem sido questionado politicamente, apontado como instrumento de construção de uma rede clientelista destinada a

promover uma aliança entre o partido no poder e as elites locais e, representando apenas uma parte ínfima do orçamento do Estado, considerado inadequado para dinamizar as economias locais de maneira consistente. O autor identifica e analisa criticamente, no seu texto, as principais abordagens desenvolvidas em relação ao assunto e questiona sobre o papel deste fundo na “diversificação, articulação e alargamento da base produtiva”.

A terceira parte do livro, composta por três artigos, é consagrada às questões de “sociedade”. Os dois primeiros tratam da problemática da protecção social. Mais uma vez, aqui o que está em questão é a natureza do Estado, a sua capacidade e vontade de criar as condições mínimas para uma vida digna para todos os cidadãos. Uma das linhas de argumentação aqui desenvolvidas chama a atenção para um aspecto que tem sido ignorado na formulação de políticas de protecção social, o factor demográfico. Em Moçambique, país que apenas iniciou a sua transição demográfica, as redes sociais familiares e comunitárias, bem como outras formas de entreajuda, configuram uma importante forma de protecção social que os autores designam de “demográfica”. É esta que, de alguma maneira, colmata o vazio resultante do tipo de intervenção do Estado, praticamente confinada ao “sector formal”. Para os autores, é “importante tornar visível o domínio da protecção social associado aos componentes demográficos e reprodutivos, a fim de mostrar como ele é socialmente mais relevante do que os mecanismos de protecção social assentes nos sistemas financeiros”. Este seria um ponto de partida realista para discutir as perspectivas da protecção social clássica que, nas actuais condições económicas do país, apenas abrange um pequeno grupo de beneficiários, não podendo ser devidamente expandida sob pena de se tornar insustentável. Daí que, na óptica dos autores, a discussão deva também incidir sobre a natureza da economia nacional e o modelo de desenvolvimento e as transformações que a esse nível se impõem. O terceiro artigo aborda um dos mais prementes problemas de saúde pública no país, o HIV-SIDA. A autora sustenta que as políticas e estratégias que têm sido adoptadas na luta contra este flagelo vêm a sua eficácia reduzida por não serem devidamente adaptadas à diversidade sociocultural do país e nota que, no plano estratégico que agora se inicia, esta orientação já está presente, ficando como desafio conseguir que esta nova abordagem seja devidamente implementada.

A última parte do livro, sobre “Moçambique no mundo”, tem três artigos. No texto inicial, o autor explora alguns aspectos relativos ao desenvolvimento, ao

estado actual e às perspectivas da cooperação em segurança pública na região da SADC. O autor destaca o papel de uma organização semi-autónoma, a Organização de Coordenação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral (SARPC-CO), como “a primeira semente de uma verdadeira cooperação regional no domínio da segurança pública” e aponta a necessidade de reforma e capacitação de forças policiais que, em muitos casos, ainda se caracterizam pela falta de transparência, uso desproporcionado da força e desrespeito pelos direitos humanos, num processo que se apoie também na participação de organizações da sociedade civil, especialmente nas que têm como missão actuar no domínio dos direitos humanos.

O segundo artigo faz uma abordagem do tema da cooperação entre alguns países emergentes (neste caso a China, a Índia e o Brasil) e Moçambique no domínio da agricultura, procurando caracterizar as semelhanças e diferenças da ajuda e dos investimentos desses países neste sector. O autor constata que, embora a agricultura seja uma área prioritária para a cooperação destes países com a África, na realidade, em Moçambique, e até ao momento, os seus investimentos estão principalmente direccionados para a indústria extractiva e a construção.

O último texto discute o campo do debate que coloca a questão da dependência da ajuda externa e *ownership*, primeiro em termos gerais e depois usando como terreno de reflexão o caso moçambicano, e conclui levantando alguns pontos sobre as “implicações deste debate para a análise de políticas”. A tese defendida no artigo é que para reduzir e, eventualmente, eliminar a dependência de ajuda externa, ela própria teria de ser usada de forma a criar capacidades produtivas internas “diversificadas, articuladas e sustentáveis, capazes de alimentar a economia e satisfazer as necessidades objectivas do consumo social”, cabendo ao Estado um papel de direcção estratégica do processo. Ora, a solução para este desafio não é evidente, pois o modelo de economia dependente da ajuda, numa certa medida, resulta – e reproduz-se – num contexto em que grupos de interesse nacionais dele tiram dividendos e, portanto, podem não estar prioritariamente interessados na mudança.

Como se pode perceber através da rápida apresentação do conteúdo das quatro partes do livro, existe um fio condutor que liga o conjunto dos artigos: o desafio da construção de um Estado democrático. Naturalmente, o entendimento do que significa ‘um Estado democrático’ abre o campo para muitas posições diferentes e a identificação desse fio condutor não significa que sobre o assunto exista no livro uma linha de pensamento e de análise única, partilhada por todos

os autores. Pelo contrário, estamos perante uma diversidade de pressupostos teóricos, de abordagens e de metodologias de análise, que, sobretudo, contribuem para alimentar um debate aberto e plural sobre as escolhas e opções que caracterizam as políticas públicas e que dependem dos interesses, por vezes contraditórios, que são inerentes à vida social.

Luís de Brito
Fevereiro de 2011