

ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA

EQUAÇÃO POSSÍVEL OU IMPERATIVA?

José Óscar Monteiro

Nos finais do ano de 2010, um navio moçambicano foi sequestrado no Canal de Moçambique por piratas somalis. O fenómeno da pirataria somali tem dado lugar a notícias sobre vários assuntos (a frota anti-pirataria, as negociações sobre resgates, as ameaças ao comércio internacional, incluindo em áreas vitais como o aprovisionamento energético, as cumplicidades locais, etc.). Mas pouco abordam o que está por detrás, que é o colapso do Estado somali que dura há mais de década e meia.

No entanto, a tese dos Estados fracassados (*failed states*) tem sido uma constante nas análises de questões africanas. E o número de conflitos em África parece corroborar esta asserção. Seja de notar que a proliferação destas questões, de que o exemplo mais vivo é o da Côte d'Ivoire, tem menos a ver com ideologia e mais com a questão da construção da nação. E poderemos discutir se o modelo de Estado em África, com fronteiras que não correspondem a etnias, não tem o seu peso nesta questão.

O caso da Somália vem chamar a atenção sobre um outro ponto que é o da necessidade ou da importância do Estado como regulador social e garantia de condutas, papel de onde decorrem outros efeitos como a ética das relações com os outros, a noção de legítimo e do ilegítimo, a manutenção da ordem pública, a segurança nacional – e agora internacional.

A Somália era um dos poucos Estados africanos que possuía unidade étnica e linguística. Portanto, o colapso do Estado somali não tem a ver com a etnia. Por um momento pareceu que a Somália iria sobreviver sem Estado, pelo menos em parte. Ora a pirataria – amanhã será outra coisa! – demonstra que os países continuam a ter necessidade de uma forma de organização que garanta o respeito das regras de conduta. Mais, que ignorar a “não ordem” interna já não é possível porque tem efeitos imediatos, fulminantes nas relações mundiais. À velocidade das lanchas rápidas dos piratas.

O que tem isto a ver com o nosso tema, a descentralização?

A história de África é uma história particular. Os Estados ora existentes são uma realidade imposta do exterior. Não é demais repeti-lo, porque os esforços estrénuos que exigiram e continuam a exigir a manutenção e funcionamento desse Estado exterior tendem a fazer esquecer a realidade que lhe subjaz. Criados de cima para baixo, incompletamente estendidos e imperfeitamente articulados com as formas organizativas das populações, os Estados e realidades jurídico-formais africanas são, por um lado, muito superficiais: podiam subjugar no passado ou ser respeitadas no presente, mas pouco penetram e sobretudo pouco se sustentam no âmago da sociedade.

São realidades muito diversas que ainda não foram conhecidas e integradas. O próprio conceito de autoridade tradicional é variável, coexistindo ou não, ou fundindo-se mesmo, com o poder mítico ou religioso, legítimo ou comprometido. Sobre esta realidade existencial inseriram-se traumatismos como o das secessões inspiradas do exterior que levaram ao que poderíamos chamar o síndrome do Biafra e a reacções defensivas e excessivas segundo as quais todo o reconhecimento de especificidade era um caminho para a fragmentação. Veja-se como foi preciso chegar aos dias de hoje para se aceitar como natural que se constituísse desapassionadamente o Estado independente do Sudão do Sul.

A desagregação da Somália, com o Botswana, um dos dois Estados etnicamente unos em África, mostra a importância do problema do Estado, muito tempo encoberto ou limitado apenas às questões do “*nation building*”: para além da construção da identidade nacional, a organização da coisa pública e da sua boa gestão permanecem questões primordiais.

A questão que se continua a pôr – e quem o ignorar vai pagar o custo – é a da construção do Estado, se vista do estreito ponto de vista do Estado moderno. O esforço ingente que fizeram as primeiras gerações da independência africana para manter e depois fazer chegar o Estado “para baixo” por pressão, não teve o resultado esperado. As palhaçadas de um Bokassa ou a corrupção de ditadores, tolerada em troca da sua submissão servil às ex-potências coloniais, tiveram o inconveniente adicional de atribuir a estes factores os fracassos do Estado. Numa segunda fase, coronéis e generais formados nas academias coloniais foram apresentados como garantes da unidade nacional para, na maior parte dos casos, se tornarem em instrumentos de ditadura pessoal e enriquecimento e opressão e, por

sua, vez saírem de cena. Foi também o tempo de outras entidades morais extra estatais, tais como personalidades e outras entidades morais ou espirituais, como as igrejas. Talvez essa fase não tenha ainda terminado.

O que é relevante é que, em todos os casos, foi preciso recorrer a entidades nacionais externas ao Estado ou mesmo ao País, como as Nações Unidas, para escorar a legitimidade dos Estados africanos, como se eles próprios, no seu sentido amplo de coisa pública, de *res publica*, não possuísem, dentro de si, capacidade de reconstrução e regeneração. Como se não houvesse capital social sob forma de preocupações com a gestão pública, acções locais, experiências de governação no país capazes de inspirar e refundar a construção do Estado, quer as mais antigas quer as mais recentes, obscurecidas pela visibilidade encandeante das acções do Estado.

E as soluções no geral consistiram em erigir processos eleitorais que, em grande parte, tiveram o condão de aquietar os espíritos e definir um processo de escolha legitimado. Reentrada do povo na história, pois, por via da legitimação das escolhas maioritárias! Mas as maiorias numéricas não resolvem outros problemas, nomeadamente o da gestão e coexistência de outras afirmações identitárias. Por outras palavras, os processos eleitorais supõem um grau de coesão – todos partem da noção de nação – que nem sempre existe. Ainda antes da vaga multipartidária de 1990, lembremos como, no caso do Zimbabwe, as eleições criaram uma maioria mas não resolveram os problemas étnicos subjacentes com o ciclo de reacção e contra-reacção que tragicamente se seguiram no Matabeleland.

O conceito de “descentralização” tem uma conotação favorável. Evoca diferença, florescimento, multiplicidade, participação. Em contrapartida, centralização é palavra à partida carregada de sentidos negativos, evoca autocracia, não consulta, dirigentes distantes, desligados dos problemas reais. O debate sobre a descentralização tem esta dimensão psicológica.

Nos tempos modernos, e mais especificamente no quadro do consenso de Washington, a descentralização fez parte da panóplia crítica dos poderes excessivos do Estado, da sua intervenção despropositada na economia, ao lado da privatização, e da terciarização de serviços. Como acontece em movimentos globais deste género, estas ideias – cada uma delas em si acertada – utilizadas de forma crescente na gestão privada com bons resultados e, diríamos, todas elas já praticadas, foram transformadas num pacote e foram dogmatizadas. Como todos os dogmas, o princípio começa a prevalecer sobre a realidade. Legiões de peritos

armados destas ideias simples desceram como nuvens sobre os novos Estados para espalhar a boa nova.

Descentralização também é transformação de estilo de governação: quem descentraliza passa a exercer a sua autoridade de forma indirecta, através de normas, metodologias, formação e inspecção, o que pode ser difícil para quem se habituou ao decisionismo central. É preciso que o processo prepare os intervenientes para um novo estilo de direcção.

Finalmente, a descentralização é também geradora de receios de fragmentação. Mecanismos de habituação e certificação têm de ser pensados para que o processo siga uma marcha sustentada, mesmo se por vezes mais lenta. O país não vai fugir, disse alguém.

Uma linha de pensamento bastante difundida identifica descentralização com autarcização. Esta é a forma acabada da descentralização na medida em que consagra “poderes” locais.¹ É uma *descentralização democrática electiva*. E certamente há bons argumentos nesse sentido: a autarcização atribui competências específicas em regra sobre os chamados assuntos de “vizinhança”,² define um território, consagra poderes próprios e, sobretudo, define processos de escolha de dirigentes por uma população determinada por um processo independente de outra entidade. O corolário lógico desse raciocínio são avaliações quantitativas e mensuráveis: assim, o nível de cometimento pela descentralização depende do ritmo de criação das autarquias. Moçambique começou com um número limitado de autarquias e o seu número vem crescendo de forma sincopada.

Criar um quadro constitucional-legal para a organização dessa vontade é função constitucional do Estado. No nosso caso, as balizas constitucionais são claras: as autarquias são de dois tipos, os municípios nas cidades e vilas e as povoações nas sedes dos postos administrativos.³

¹ A expressão *poderes*, emprestada de outras práticas, é um pouco forçada, reconheça-se, num país como Moçambique em que as autarquias não reconhecem poderes existentes mas constituem uma mera atribuição de funções por designio e no formato decidido pelo centro. Se queremos falar em “poderes”, ou pelo menos em formas naturais, endógenas de organização, devemos procurá-los fora do quadro formal moderno e urbano, nas comunidades locais.

² Acessos, serviços básicos, gestão de resíduos, regras de convivência...

³ Não confundir com a povoação/unidade territorial, inferior à localidade, consagrada com o mesmo nome que a povoação/autarquia, quiçá por distração.

Até hoje temos 43 autarquias locais. Para preencher o quadro constitucional faltam 99 que são sedes distritais e simultaneamente postos administrativos-sede e 266 que são simplesmente sedes de postos administrativos. Como avançar na ingente tarefa de criar as 365 autarquias que faltam?

Neste momento, o processo é iniciado pelo Governo e negociado em sede parlamentar. É um processo que vem de cima para baixo e é um sistema comprovado. Mas será o único? Será a vontade do Estado o factor determinante na constituição das autarquias? Porque não dar maior relevo à vontade popular dentro dos marcos constitucionais?

Se assim for, o principal factor para determinar o ritmo da descentralização será a maior ou menor vontade dos cidadãos de se organizarem para tomarem conta dos seus assuntos.

Como fazê-lo? Será possível encorajar os cidadãos a tomarem a iniciativa do processo e acolher as demandas populares para a autarcização formuladas pelos próprios residentes?

Se respondermos positivamente a esta questão, considerando que existe um direito constitucional à autarcização, direito dos residentes de gerir os assuntos da vida quotidiana que lhes dizem respeito, coloca-se uma segunda questão. Bastará a simples demanda? Existe o risco de multiplicar instituições que apenas servem para criar mais titulares de órgãos autárquicos que irão exigir remunerações e instalações, mas mortas à nascença.

A essência da autarcização é a vontade dos cidadãos de se organizarem para resolver os seus problemas. O direito à autarcização tem de ser ganho. Isto implica que a autarcização só é garantida àqueles cidadãos que demonstrem a sua vontade genuína de se organizar para resolver os seus problemas. Esta capacidade pode ser avaliada pelas actividades de carácter comunitário já empreendidas como gestão de resíduos, reparação de estradas, criação de escolas comunitárias. Tal constituiria uma garantia de que a nova autarquia nasce com uma base sustentada, vai ajudar a resolver problemas e não representa apenas uma despesa ou a mera satisfação de orgulhos locais.

Por outro lado, pode acontecer que os cidadãos de uma determinada comunidade sejam capazes ou estejam dispostos a exercer algumas, mas não todas, funções que competem às autarquias. Será que deveremos ater-nos sempre ao modelo acabado de autarquia previsto na lei ou não deveremos admitir formas autárquicas em que os cidadãos apenas exercem as funções para as quais se sentem habilitados? Ou seja, uma descentralização parcial, do ponto de vista material.

Até aqui estamos a falar da totalidade do território das autarquias previstas constitucionalmente. Mas pode acontecer que certos bairros, ou conjuntos de bairros, já estejam motivados e organizados do ponto de vista cívico, mas não a totalidade do território autárquico. Será possível conceber uma autarcização parcial do ponto de vista territorial como passo para a sua extensão para o território através do efeito de contágio? Claro que, nesse caso, será necessária toda a cautela para evitar que a autarcização seja uma forma de agudizar diferenças de estatutos de riqueza.

Isto conduz a ver a autarcização - e veremos mais adiante a descentralização no seu conjunto - como um processo simultâneo de gestão assumida crescentemente pelos cidadãos e crescentemente reconhecido pelo Estado que, através de um processo objectivo e cuidadoso, lhes transfere meios crescentes, forma e habilita, empodera (em suma) estas *pré-autarquias*.

Esta questão do voluntariado e da participação chama uma outra que é a da participação dos cidadãos na vida das autarquias. Existe o perigo, sobretudo nas grandes aglomerações, de que a participação cívica se reduza largamente ao momento das eleições. A partir daí, tudo é resolvido nas sessões dos órgãos competentes. Que as decisões tenham de vir desse nível macro está bem entendido porque soluções globais por vezes são inviáveis a nível inferior. Mas é através de escalões mais próximos dos utentes/cidadãos que se podem resolver muitos problemas: o que coloca os problemas das chamadas *sub-autarquias* nos grandes municípios como instâncias mais próximas dos cidadãos e encarregadas de resolver um certo nível de problemas (como manutenção de estradas, jardins, colecta local de resíduos sólidos). Experiências existem.

Uma autarcização de horizontes largos dirige-se mais aos cidadãos enquanto pessoas com interesses locais - boa recolha do lixo, boas estradas, ambiente são, escolas sem vícios como a droga, entre outras - do que a grandes filosofias e ideologias. A legislação já acolhe candidaturas independentes. Mas importa distinguir independentes, que também são “políticos”, e cidadãos interessados em contribuir para resolver os problemas dos seus “vizinhos”. Os autarcas não são “políticos em regime de destacamento”, são bons cidadãos que se empenham na vida colectiva. São estes que importa ganhar para a gestão autárquica de modo a alargar a base social das nossas instituições, educar na cidadania, inovar no desenvolvimento. Não se trata de uma contradição, mas antes de uma complementaridade: alguns destes “homens bons” poderão evoluir para a política partidária. Mas esse deve ser um ponto de chegada e não de partida, um caminho para o rejuvenescimento

constante da classe política. A partidarização total das eleições locais responde à lógica dos partidos, mas tem o risco de não trazer à superfície os melhores dirigentes dos assuntos locais. Os partidos, por um lado, e os independentes, por outro, têm de ser rigorosos nas suas escolhas, privilegiando quem melhor sabe gerir, participativamente, as autarquias. Há exemplos.

Mas que dizer das zonas de população dispersa ou de pequenas aglomerações? A prática já mostrou que é aí que reside o espantoso capital social das sociedades africanas e da sociedade moçambicana em particular. A experiência prematuramente encerrada das assembleias do povo mostrou o potencial de participação e decisão dos cidadãos. Como capitalizar estes talentos na gestão dos assuntos públicos?

Existe a tendência para considerar que apenas a descentralização autárquica é descentralização. Tudo o que envolve gestão pelo Estado é excluído do campo da descentralização. Talvez tenhamos contribuído para isso quando reproduzimos a distinção da teoria administrativa francesa entre descentralização e desconcentração. Importa uma *clarificação* preliminar. Há uma forma de *desconcentração burocrática*, mera transferência de competências entre escalões territoriais, que não constitui descentralização: é quando, por exemplo, se concede a um Governador Provincial ou Administrador de Distrito competência para nomear funcionários.

Já é diferente quando a desconcentração, sem ser electiva, porque os dirigentes são nomeados, é, no entanto, largamente participativa. Ela pode assumir diferentes formas e os crescentes poderes dos conselhos consultivos (ou conselhos locais) representam um caminho prometededor. Para tal, muito contribuiu o precedente criado pela legislação progressista adoptada em matéria de terras, florestas e fauna bravia, pescas, minas e meio ambiente, que consagram o papel das comunidades na gestão dos seus recursos. Assim, importa desdobrar o conceito de desconcentração em dois sub-conceitos: desconcentração burocrática e *descentralização administrativa participada*.

Não se trata de mero exercício semântico: é que, enquanto a desconcentração burocrática visa melhorar a eficiência da administração enquanto tal, a descentralização administrativa participada é um exercício de cidadania. Em última análise, é o caminho para a democracia com todos os seus conteúdos. Primeiro, participação associada à competência crescente; numa segunda fase, a escolha democrática electiva.

Os Conselhos Consultivos já se tornaram em órgãos com duas funções: consultivos nas matérias de competência central e decisórios nas matérias que envolvem interesses próprios, como foi o caso das decisões relativas aos “7 milhões”. Nada impede que o processo de escolha dos seus membros se desenvolva para modalidades cada vez mais democráticas, incluindo as eleições, que não precisam de ser custosas e podem ser feitas como, já se fez, em reuniões abertas e salvaguardada a livre escolha como, por exemplo, o voto em urna.

A combinação de poderes com recursos torna eficaz a democracia local. Sem entrar nos méritos do processo de alocação de prioridades dos “7 milhões”, possíveis irregularidades na atribuição, pude constatar, numa visita que fiz a 33 lugares no Sul, Centro e Norte, que o poder de disposição de recursos teve dois efeitos: dar um sentido de utilidade à participação – ter meios para implementar decisões vitaliza as organizações; mais importante, identifica os cidadãos com o Estado; os dinheiros públicos são também para nós e não apenas para “eles”, para a administração! Esta forma de participação dos cidadãos na gestão pública constitui também uma modalidade de descentralização.

Uma palavra sobre a administração de proximidade: o distrito apareceu durante um certo tempo como o salto necessário, unidade-base da planificação territorial. Nada aconselha de momento uma modificação desta estratégia ainda por implementar completamente. Mas urge ir mais além.

O Posto Administrativo, concebido na gestão colonial como um momento de controlo das populações, foi redefinido como o ponto de contacto do Estado com as populações e de prestação de serviços. Existem no país pouco menos de 400 Postos Administrativos (pese a infelicidade da designação!), o que daria uma média de 2 mil quilómetros quadrados de território a gerir. Dadas as dificuldades de comunicação, parece dever ser este o escalão a privilegiar na execução, mas também no entrosamento dos cidadãos com o Estado. O controlo popular, o acompanhamento das decisões do Estado, a dinamização da iniciativa local parecem ser mais eficazes a este nível do que ao nível do distrito que tem um território médio de 7300 km². A estrutura do Posto Administrativo deveria seguir a natureza da sua área, mas, como regra, a agricultura alimentar (pescas, onde for o caso), os serviços básicos (escolas primárias e centros de saúde) deveriam ser dirigidos por quadros polivalentes evitando-se a tentação de se colocar delegados sectoriais. Os chefes das localidades, para os quais acaba de ser aprovada uma equipa de suporte, poderiam começar por ser, antes de mais, facilitadores de processos

sociais com competência específica no desenvolvimento local, desde logo com uma formação de extensionistas. É por fazer coisas concretas que se afirma e se legitima o poder.

Até aqui estamos a falar de órgãos, instituições do sistema formal de organização dos poderes públicos. Ora, a descentralização pode ser vista como mero exercício de transferência de poderes dentro da máquina pública, central e autárquica, despida da sua carnalidade que são as pessoas. Essa é uma visão possível. Porém, se consideramos a descentralização como um sistema que envolve autarquias, modalidades mais abertas da sua criação, como as autarquias sob demanda e formas intermédias como pré-autarquias, participação cidadã nas decisões dos órgãos locais do Estado, é imperativo olhar para as *comunidades* como a base originária do Estado enquanto *res publica*.

CAIXA 1 QUE MIL MUSSAPAS DESABROCHEM

Bem longe dos lugares onde vivo, no meio do distrito de Sussundenga, avisam-nos que estamos a chegar. Olho espantado para campos geometricamente lavrados por bois, onde cresce uma planta desconhecida e bem verde. É cevada, dizem-me, produzida aqui e destinada à produção das fábricas de cerveja. Foi feito um contrato e a produção é escoada regularmente. Já à entrada da aldeia de Mussapa, vejo à direita um grupo de camponeses, maioritariamente senhoras, sentado sob uma árvore a trabalhar descascando e desbastando e vergando ao fogo troncos de uma madeira branca. Com eles, uma pessoa de pele clara que ensinava a preparar o que nos apercebemos serem cangas de bois. Parámos. Era um membro de uma organização americana, a *Tillers Association of America*, lavradores organizados na modalidade, de que já ouvira falar, de “capitalismo social”. São empresas de agricultores e camponeses operando segundo as regras do mercado, mas distribuindo os resultados entre os sócios trabalhadores, próximas do modelo cooperativo, mas com inúmeras modalidades. No conjunto dos Estados Unidos e Canadá representariam cerca de 25% da economia. O seu ramo internacional destaca membros, muitos deles reformados, para trabalhar com camponeses de outros países. Enquanto vamos para a sala de reuniões, o grupo continua a trabalhar e no fim apresenta o resultado do trabalho.

Ao lado do local de reuniões, que era a escola, vejo um monte de pedras e tijolos. São a contribuição da população para a construção de mais uma sala de aulas. Na reunião está presente um representante de uma ONG. Originário de Inhambane, veio trabalhar por conta da ONG e fixou-se no local. Os dirigentes locais têm uma preocupação: melhorar a vida da população. O chefe da localidade tem uma motorizada que usa para acompanhar a utilização dos sete milhões que se faz em comunidades ainda distantes do local. O professor, um enorme e escuro mocetão, cheio de confiança e energia, fala dos planos e da confiança em si próprios. O líder comunitário diz que a divisa ali é trabalhar: quem trabalha recebe ajuda, quem fica de lado, fica. *Wassala, wassala*, dizia-se nas marchas longas durante a libertação. Quem fica, fica. Referem o papel do senhor Gomes, um empresário local., também presente na reunião.

O senhor Gomes, contam, já trabalhou em vários locais da província, incluindo no Estado, e resolveu vir melhorar a vida dos seus conterrâneos. Em Mussapa existe um curso de água de pequeno caudal mas permanente e com significativa diferença de nível, quase uma cascata. Lembrou-se que havia numa antiga empresa estatal abandonada, uma velha moagem sem motor, conta-nos a nosso pedido e com relutante modéstia. Decidiu utilizar a energia motriz da água. Fez os desvios necessários e instalou uma pequena comporta manual que desvia a água para a moagem. Cobra um tanto por quilo moído, mas quem não pode pagar não paga. Depois veremos... Não se queixam nem pedem nada. Só mostram o que fizeram. O entusiasmo dos dirigentes é tão grande que nos contagia. Lá vamos, sacrificando o resto do programa do dia.

Corrijo, não sacrificando nada, aprendendo, já no ocaso da vida, uma lição, diria um curso completo de cidadania e de gestão. A bondade e o amor pelos outros – que há de mais nobre na cidadania, a solidariedade internacional, internacionalista dizíamos outrora, o contar com as próprias forças, a solidariedade da comunidade, a confiança no futuro.

A Constituição de 2004 já lhes dá enquadramento constitucional ao consagrar a noção de domínio público comunitário. Estas “autarquias naturais”, repositórios evolutivos dos valores culturais e da prática de participação da governação moçambicana, têm de ser reconhecidas, desenvolvidas e articuladas com o sistema político nacional. Uma lei das Comunidades teria em conta o seu papel institucional, mas também o seu papel no desenvolvimento, na difusão dos cuidados de saúde primários, na prevenção das calamidades, mas também na melhoria da produção agrícola, conhecimento dos mercados, geminação de sementes, tracção animal, conservação de alimentos, preparação da comercialização.

Temos, assim, que a descentralização deve ser vista como um *continuum* que vai desde as comunidades às autarquias, das representações do Estado ao nível da localidade até ao nível da província.

Finalmente algumas reflexões sobre o próprio processo de descentralização:

1. A descentralização, assim como a concebemos, como uma visão sistémica que incorpora as práticas já em curso e lhes dá coerência e visão global, acaba por constituir uma peça de uma paulatina refundação do Estado.
2. Pegar no conjunto da *polity* para a compreender, identificar as interações, buscar sinergias, aproveitar potencialidades ocultas é um exercício complexo, mais de entendimento do que de acção. Como no judo, o segredo está em aproveitar a força existente e ajudá-la a canalizar (como se diz modernamente, *steering not rowing*, guiar o leme mais do que fazer força a remar).
3. Tal constitui no essencial uma nova forma de fazer as coisas: enquanto a forma tradicional de elaborar estratégias dá ênfase aos planos operacionais e às metas, esta nova forma dá mais ênfase à compreensão dos processos e à sua delicada condução.
4. Do ponto de vista processual, significa lidar finamente com realidades muito diversas, quer do ponto de vista da máquina administrativa quer sobretudo da sua base societal. Culturas diversas subjazem à aparente uniformidade presente nas apresentações formais e nas grandes reuniões. Todos sabemos que a verdadeira reunião se passa fora, nas visões, nas interpretações certas e erradas ou nas visitas às aldeias e comunidades, depois de os visitantes saírem.

5. Isso implica um processo conduzido por administradores públicos, conhecedores dos procedimentos e das leis mas abertos sobre a sociedade e dotados dos instrumentos que, entre outras, a sociologia oferece para a compreensão das sociedades e dos grupos. Uma geração de novos quadros deve ser formada a partir do existente, capaz de conduzir o processo. A garantia do seu sucesso está mais na qualidade, na capacidade, no empenho, na sua compreensão das sociedades e da busca da solução válida naquele lugar, do que apenas num texto legal ou num guião. Vasto programa!

CAIXA 2 EM CHICOMO, OUVIR PARA GOVERNAR

O caminho da sede do Posto Administrativo de Chicomo no distrito de Massinga, ainda é longo. Vamos assistir à elaboração do plano da localidade. A metodologia nasce num projecto financiado pela GTZ. Tomam a palavra os porta-vozes dos grupos. Alguns vêm de longe. Fala o responsável da agricultura, o da ordem e segurança, o das escolas e hospitais, outros. Articulam eloquentemente e de forma pensada os seus problemas, como só sabem fazer os camponeses que têm tempo para pesar e pensar.

E aqui duas surpresas: a primeira, os chefes dos grupos falam dos problemas e das soluções que estão a implementar. A segunda, os funcionários, tomam nota e asseguram que todos os assuntos sejam tratados segundo uma lista de questões identificadas na reunião anterior. De vez em quando alguém intervém para recordar que determinado ponto referido em reunião anterior ainda não foi abordado. Os funcionários escutam, tomam notas.

Em toda a reunião, os funcionários que eu vi na sede do distrito atrás de secretárias pareciam transformados. Ouviam com respeito, quase ternura, e certificavam-se de que era bem isso que estava a ser dito. Para registar nas suas notas. Não havia chefes a “dar orientações”.

No fim, um balanço geral. Todos ouvem as experiências dos outros. É um curso. É nesse momento que os dirigentes do Estado comentam, apoiam, sugerem outros caminhos, recolhem ideias para os planos. Era a descentralização administrativa participada em acção, era o buscado papel facilitador do Estado, era a articulação Estado/cidadão. Moçambique está a mudar.

Que desafios específicos enfrenta um processo de descentralização:

O primeiro desafio é passar a ver a descentralização como processo que vai para além de mudanças entre escalões no seio do “aparelho” administrativo, e olhar para a administração como algo que se insere nos cidadãos, com eles trabalha e nas comunidades se enraíza.

O segundo desafio é o superar os legítimos receios de fragmentação que todas as descentralizações implicam através de um pensamento criador e acção ousada.

O terceiro desafio reside na capacidade das estruturas intermédias como os Governos Provinciais de passar para uma função de apoio, supervisão e delegação dos escalões inferiores agora que no essencial realizaram a sua primeira missão

histórica de preencher o vazio administrativo e manter a administração em funcionamento. O mesmo se pode dizer das estruturas distritais.

O quarto e maior desafio é saber se o discurso presidencial de empoderamento das comunidades por via dos mecanismos financeiros será capaz de -- mesmo se gradualmente -- vencer o peso da mentalidade dirigista.

Finalmente, processos desta dimensão não podem ser encetados sem consensos, ambiente, meios e determinação.