Segundo Salvador Forquilha, director do IESE

O novo modelo de negociações entre Governo e Renamo pode não ser fiável

Por Argunaldo Nhampossa

O académico e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Salvador Forquilha, junta-se às diversas vozes que ecoam no país, solicitando a abertura do processo negocial para mais moçambicanos. Justifica que se trata de um assunto que mexe com o futuro do país, da construção de um Estado e não pode ficar refém dos partidos políticos. De acordo com o director do IESE, este figurino, que não abre espaço para outros interlocutores, pode não nos servir para grande coisa.

Apesar de lamentar o facto de os anteriores processos negociais terem sido fechados e, desta vez, mais fechados ainda, porque não permitem à imprensa trazer o seu desenrolar, Forquilha recomenda aos intervenientes para reflectirem antes sobre os reais problemas que pretendem resolver com a descentralização. Entende que isto vai ajudar a não importar respostas do estrangeiro bem como para que não se olhe o processo do ponto de vista meramente técnico, sob pena de não resolver os problemas do país.

No entanto, Forquilha, que se tem ocupado em desenvolver estudos no domínio da descentralização, diz que o nosso país precisa de um modelo de descentralização que permita integrar a rica diversidade que temos, sob ponto de vista social, económico, político e cultural, na construção do nosso Estado. Um modelo que crie condições para que todos os moçambicanos tenham o direito de escolher os seus representantes localmente. Se o modelo da descentralização permitir que as pessoas se sintam representadas no espaço político e se identifiquem com as instituições políticas, então as pessoas terão menos motivos para pegar em armas e contestar violentamente o Estado.

O Presidente da República e o líder da Renamo acordaram criar um novo modelo para as negociações, no qual apostam em equipas especializadas, com a missão de restaurar a paz no país. Como alguém que se tem dedicado ao estudo da descentralização, que leitura faz da montagem dos grupos e se será desta vez que teremos uma paz definitiva?

A situação tem evoluído bastante nos últimos meses e, num certo sentido, é bom porque há tréguas. Mas, há alguns aspectos de fundo que preocupam. Neste caso, o conteúdo do debate sobre a descentralização, o conteúdo sobre uma visão de sociedade associada a este processo. Que país e Estado estamos a pensar para os próximos tempos? Há uma série de aspectos que no meu entender não estão a ser devidamente acautelados neste processo e isso é preocupante, porque nos conduz a uma fraca institucionalização do próprio processo. O que me parece é que o processo está mais dependente de pessoas do que propriamente de instituições.

Com isso pretende dizer que a paz está longe?

Francamente, não sei dizer se será desta vez que teremos fumo branco. Cada vez mais tenho a certeza de que nós precisamos de ir mais ao fundo e, nesse sentido, o modelo actual das negociações talvez não nos sirva para grande coisa. Não estou a dizer que não devem existir as comissões especializadas, mas por favor alarguem o debate para outros actores, ou seja, para mais moçambicanos, porque este assunto mexe com o futuro do país e mexe com o processo da construção do nosso Estado. É verdade que os partidos políticos devem jogar um papel importante no processo, mas esse papel não pode ser exclusivo aos partidos. Há outros sectores da sociedade que podem dar o seu contributo para o bem do processo e isto, no meu entender, não está a acontecer.

Qual é a sua proposta de alargamento do diálogo? Por exemplo, o antigo presidente Joaquim Chissano defende a audição do povo tal como aconteceu nos anos 1990 para a introdução da democracia?

Para mim, o figurino exacto, talvez, não seja assim tão importante. O que importa é o princípio. O princípio mais importante é que um assunto como este deve ser debatido o mais amplamente possível e não me parece que neste momento o assunto esteja a caminhar nessa direcção. As comissões têm o seu papel que devem desempenhar, mas é fundamental que o seu trabalho seja alimentado por um debate mais amplo que tome em conta a sensibilidade dos vários sectores da sociedade moçambicana.

Este é o terceiro modelo de negociações que está a ser implementado na era Nyusi. Quererá nos dizer que os dois anteriores "fracassaram" por falta do alargamento do debate?

Tem um pouco a ver com o nosso contexto político, a nossa cultura política e a maneira como as lideranças olham e exercem o poder. Para mim, o que "falhou", se é que podemos falar em falhanços, foi a montagem do processo. Desde o início, estava dependente dos dois (ex)-beligerantes, funcionando como se o resto de toda a sociedade não contasse para grande coisa no processo. Nestas condições fica difícil sustentar um processo negocial. Vamos ver qual vai ser o resultado do figurino actual que, no meu entender, peca uma vez mais pelo facto de ser fechado e, aliás, mais fechado ainda que os modelos passados. Antes, a imprensa conseguia trazer-nos o pulsar do processo, hoje fica muito difícil.

O contexto joga um papel importante

A nova trégua vai até 04 de Maio, a V sessão da Assembleia da República encerra no dia 11 do mês em curso e a Renamo pretende ver o documento sobre a descentralização aprovado neste período. Que leitura faz destes *timings*, visto que no passado não foram cumpridos apesar de não existir na altura a trégua?

É importante entender que há um contexto marcado por condições políticas objectivas, que exercem uma pressão política. É bom não nos esquecermos que no passado, sob a mediação internacional, também houve prazos para aprovação do pacote de descentralização, mas esses prazos, simplesmente, não eram realísticos. Seria bom que o pacote sobre a descentralização fosse fechado e aprovado ainda nesta sessão do Parlamento, mas não me parece que isso vai acontecer assim.

Como disse, há um contexto que exerce uma pressão política nos actores envolvidos no processo negocial. O calendário político para os próximos tempos é muito apertado, refiro-me ao congresso da Frelimo, às eleições autárquicas de 2017 e às gerais de 2018. Para qualquer partido político esses são momentos importantes e precisam de preparação e quanto mais cedo for melhor. O contexto nesse sentido joga uma pressão extremamente importante para os próprios actores políticos do ponto de vista de acção.

Pretende com isso dizer que estão criadas as condições para que o diálogo seja levado seriamente, tendo em conta ainda que Nyusi quererá usar a paz como seu trunfo para obter o voto de confiança no congresso?

O contexto sempre joga um papel importante. Jogou em 1992 e joga hoje também. Não há condições objectivas, quer económicas quer políticas, para que o conflito se prolongue por muito mais tempo.

Não estou a fazer nenhuma profecia, mas não existem condições objectivas para isso. A relevância do contexto é clara, há uma pressão forte tanto por parte da Frelimo como por parte da Renamo. O congresso da Frelimo tem um papel muito importante neste processo porque será relevante para o próprio presidente da Frelimo reforçar a sua posição de liderança dentro do partido, de maneira que, enquanto PR, ele possa conduzir todos os *dossiers* importantes do país de acordo com a sua própria visão.

Por parte da Renamo, o ciclo eleitoral que se aproxima também exerce uma pressão política, sobretudo, se a Renamo tem ambições de continuar a ser um partido político relevante no processo democrático em Moçambique. Nesse sentido, a Renamo teria todo o interesse em ver o dossier do conflito armado resolvido o quanto antes, para permitir que a sua actuação no terreno seja menos problemática. Esta pressão do contexto muito provavelmente esteja a jogar um papel importante na maneira como actualmente os dois actores – a Frelimo e a Renamo – lidam com o processo negocial.

A descentralização deve ser debatida o mais amplamente possível e agora me parece que não segue essa direcção

Uma vez que as eleições estão à porta, acha então que a exigência de governar as seis províncias por parte da Renamo cai por terra?

Não sei se cai por terra. Para mim, a questão de fundo é a própria descentralização que tem de ser discutida seriamente. O nosso processo de construção do Estado não pode continuar a ser marcado pela negação da nossa diversidade política, económica, social e cultural. É importante que essa diversidade seja tomada em conta na construção das nossas instituições de modo a permitir que as pessoas possam rever-se nas instituições e com elas se identifiquem. Assim, poderemos reduzir o potencial de conflito violento e evitar que grupos de moçambicanos não tenham incentivos para recorrer à violência para fazer valer as suas ideias.

Na sua proposta para descentralização político-administrativa, a Renamo entende que o governador deve ser eleito e caberá a este indicar directores provinciais, administradores entre outros. Uma descentralização deste figurino não põe em causa a hegemonia da Frelimo, cuja base de apoio também tem que ver com a distribuição de cargos, empregos e favores?

A descentralização, sem dúvida, tem implicações políticas porque vai mexer com a maneira como os actores políticos se posicionam no terreno. Para mim, a questão de fundo é outra: a que pergunta a eleição de governadores procura responder no contexto do nosso processo de construção do Estado? Responder a esta pergunta é um passo extremamente importante e ajuda-nos a entender melhor a necessidade da eleição dos governantes a nível local, tal como acontece com os membros das Assembleias Provinciais. Definitivamente penso que o nosso processo da construção do Estado tem de partir de um novo pressuposto: a ideia de que Moçambique é uma realidade heterogénea, onde a unidade nacional tem de ser construída no dia-a-dia tomando em conta a nossa diversidade política, económica, social e cultural. Nesse sentido, a descentralização pode ser um meio extremamente importante, na medida em que ela pode permitir que as instituições políticas expressem, corporizem essa diversidade. Por isso, pensar que a descentralização é uma ameaça ao Estado unitário, à unidade nacional, tal como alguns sectores da nossa sociedade insinuam, é falacioso. É importante reconhecer que o país é uma realidade heterogénea. Basta olhar para os resultados das eleições desde 1994 até hoje, que mostram que há moçambicanos que pensam de uma maneira diferente e que fazem escolhas políticas diferentes.

O antigo presidente do Conselho Constitucional, Rui Baltazar, defendia que uma descentralização com base em partidos políticos pode minar o crescimento saudável do país. Qual é o comentário?

Em qualquer regime democrático, os partidos políticos têm um papel importante, no nosso também sem dúvidas. Mas é importante também começarmos a pensar para além dos partidos. Os partidos representam os interesses de grupos de cidadãos que são diversificados, não são homogéneos. E aqui voltamos novamente à questão da heterogeneidade de que falei. Não vejo um instrumento que possa traduzir isso da melhor forma que não seja a descentralização. Não vejo nenhuma oposição entre a descentralização e Estado unitário. Um Estado unitário pode funcionar perfeitamente numa base descentralizada.

Respeitar os que perdem

Esse modelo que defende pode assegurar-nos uma paz efectiva?

É muito difícil assumir isso porque não há fórmulas mágicas. Mas, de qualquer forma, penso que a maneira como o nosso Estado foi se construindo desde a independência aos nossos dias mostra que foi um processo feito em prejuízo da nossa diversidade e heterogeneidade. Ora, isso propicia conflitos violentos. É importante sublinhar que o facto de sermos diferentes não é problema em si. As nossas diferenças são e devem ser extremamente importantes na construção da nação e do Estado e daquilo que chamamos Moçambique. Os moçambicanos e os políticos têm uma grande responsabilidade nisso, convocar esta diversidade para o processo da construção do Estado. O que temos visto é uma espécie de tentar abafar as diferenças, por vezes, em nome de uma ideia de unidade nacional que me parece vazia, na medida em que não toma em consideração a realidade de base que são as nossas diferenças do ponto de vista social, económico, cultural e político.

Qual seria a fórmula para enquadrar essas diferenças?

As pessoas devem sentir-se cada vez mais parte do processo da construção do país a todos os níveis. E isso seria um bom ponto de partida. Enquanto continuarmos a imaginar o país como uma realidade homogénea vai ser muito difícil enquadrar essas diferenças. Precisamos de ser mais realistas, imaginando o país como uma diversidade. Como em qualquer democracia, é preciso que aqueles que ganham eleições não tenham poderes ilimitados. É preciso que as maiorias que ganham eleições respeitem e façam respeitar os direitos das minorias. Isso é uma das coisas que fazem com que uma democracia seja madura: o facto de que aqueles que ganham eleições, uma vez no poder, na sua actuação tomam em conta os interesses das minorias e, sobretudo, respeitem as minorias e o seu poder é limitado pelos direitos das minorias, aqueles que perdem eleições.

O que pretende dizer objectivamente quando diz que é preciso respeitar os interesses dos que perdem?

Refiro-me a consultas constantes, ao diálogo permanente, discussões mais abertas e que a acção governativa se deixe alimentar pelos subsídios daqueles que perdem ou que perderam eleições.

A contestação dos resultados eleitorais é a principal causa deste conflito e a descentralização acaba sendo uma das soluções. Acredita que a descentralização é um passaporte seguro para uma paz efectiva enquanto prevalecer o espectro de fraude nos nossos processos eleitorais?

Pessoalmente, não me parece que a causa do conflito em Moçambique sejam os resultados eleitorais. Isto é o que aparece na ponta do *iceberg*. Há causas mais profundas.

Os pleitos eleitorais são momentos políticos que nós temos no país, mas as causas do conflito residem na maneira como o Estado tem vindo a ser construído ao longo do tempo, desde a independência.

Como foi construído?

Como mencionei, os nossos pressupostos de construção do Estado têm de ser discutidos, desconstruídos e reinventados, procurando tomar em conta a realidade do país que é constituída por diferenças, por diversidades e heterogeneidades. Na realidade, a maneira como construímos o Estado acaba ditando que tenhamos mais ou menos conflitos. Os pleitos eleitorais são momentos e o senhor jornalista remarcou bem, se reparar, desde 1994, até hoje, temos conflitos antes e depois de cada pleito eleitoral. Isso não é por acaso. Facto curioso é que, em quase todas as eleições, os principais actores políticos acordam as regras de jogo antes, mas depois não há consequências do ponto de vista do cumprimento das regras de jogo. Porque será? Será que as pessoas são tão más e sempre querem conflitos? Os conflitos políticos no nosso país têm ligações com questões eleitorais, mas, como disse, a causa principal não está aí.

Notando que em cada pleito temos conflitos derivados da contestação dos resultados, será que a descentralização vai evitar esses conflitos enquanto prevalecer o espectro de fraude eleitoral?

A descentralização pode contribuir para a paz se ela atacar o problema de construção das instituições políticas a todos os níveis. Falar da fraude e de conflitos antes e depois das eleições tem que ver com a natureza das nossas instituições políticas, incluindo as instituições eleitorais, e a maneira como elas funcionam.

Se a descentralização permitir entrar num processo mais abrangente de construção das instituições políticas, mais realísticas em termos da tomada da heterogeneidade daquilo que o país é, isso pode ser um passo muito importante para que, a médio e longo prazo, tenhamos processos eleitorais mais credíveis.

Acredita numa Renamo que não recorra à força das armas para obrigar o Governo a fazer reformas, ou melhor, fazer política?

A descentralização deve jogar um papel muito importante na redução do potencial de conflito, sobretudo, o potencial de conflito violento. Nessa base, é possível ter uma Renamo que faça política sem armas. Obviamente, vai ser um processo. Os movimentos de guerrilha que depois se transformaram em partidos políticos, muitas vezes, têm problemas em se livrar do seu passado, sobretudo da sua veia militar. Mesmo quando chegam ao poder, embora se veja menos, esse aspecto é perceptível. Mas, voltando à sua pergunta, eu responderia com uma outra pergunta: Se as pessoas se sentirem representadas no espaço político, se as pessoas se revirem nas instituições políticas e se sentirem identificadas com as instituições, que razões terão para pegar em armas e contestarem violentamente o Estado?

Qual é o modelo ideal da descentralização para a nossa realidade?

O modelo de descentralização que o país precisa é aquele que responda aos problemas do país. Que procura integrar a rica diversidade que o país tem do ponto de vista cultural, social, económico e político e procura valorizar e potenciar essa diversidade para a construção de um Estado, onde o recurso à violência armada não seja incentivada. Tem de ser um modelo em que há uma máxima devolução possível para as entidades locais, de maneira a que todos os moçambicanos tenham o direito de escolher os seus representantes localmente e possam, por via disso, jogar um papel no curso da acção política a nível local para desenvolver o país.

É fundamental sabermos fazer perguntas sobre o nosso próprio processo político: porquê precisamos da descentralização? Que tipo de problemas procuramos resolver com a descentralização? Que ganhos políticos e económicos a descentralização pode trazer para o país? Fazer estas perguntas é extremamente importante porque, caso contrário, corremos o risco de adoptar modelos de descentralização que não vão ser respostas para os nossos problemas.

No Desafios para Moçambique de 2015, dizia que o país iniciou o processo de descentralização sem nenhuma política e estratégia. Em que situação nos encontramos agora?

Oficialmente temos uma política e estratégia nacional de descentralização desde de 2012, mas me parece que este instrumento não tem sido uma resposta adequada para as reformas que queremos em matéria da descentralização. Não deixa de ser interessante notar o facto de que apesar de existir uma política e estratégia nacional de descentralização, a discussão hoje está a ser feita como se este instrumento nunca tivesse sido aprovado e não existisse. Deve haver razões para isso.

No meu entender, uma das razões é que essa política e estratégia nacional de descentralização foi construída sob bases não muito realísticas, reafirmando a bifurcação do modelo actual, cristalizada na devolução e desconcentração, onde o gradualismo continua a ser privilegiado. É importante referir que o actual processo da descentralização constituído pela devolução e desconcentração é um processo que traz muitos problemas e conflitos.

E quais esses problemas?

Exclusão política, reforço da partidarização do Estado, sobretudo se olharmos para a componente da desconcentração. É preciso re-discutir o actual modelo de descentralização porque não traz mais-valia ao país.

E no que diz respeito ao processo de autarcização, como analisa o processo do gradualismo?

O argumento do gradualismo consiste em afirmar que o processo da autarcização do país depende da existência de condições locais para o efeito. Na prática, isso quer dizer que o processo da criação das autarquias, por um lado, e o processo da transferência de funções e competências para as autarquias criadas, por outro, é um processo gradual. Mas o problema com o gradualismo é fundamentalmente a ambiguidade nos critérios: O que faz com que Nhayambuè, em Tete, seja Município e Xinavane, na província de Maputo, não seja. O que faz com que Marrupa, no Niassa, seja município e Ressano Garcia, na Província de Maputo não seja. Ficamos num espaço de ambiguidade muito grande entre os locais que devem ser escolhidos para a autarcização, o que nos permite uma margem de manobra que no fundo acaba sendo promotor de conflitos.

Na realidade, com o gradualismo, há um grupo de moçambicanos que a cada cinco anos é chamado para escolher as suas lideranças locais e outro grupo, que é a vasta maioria, que não tem essa possibilidade. Isso constitui um problema. Este é um assunto que deve ser discutido e o argumento da falta de condições em determinados locais para a criação das autarquias vale o que vale, mas não me parece forte do ponto de vista de construção do Estado.

O argumento da falta condições não estará relacionado ao que questionava acima sobre a quebra da hegemonia do partido no poder?

O partido que dirige o Estado tem o controlo sobre o processo e é aí que fica difícil entender a relevância do gradualismo, a não ser em termos de ganhos político-partidários.

Tem de se repensar no modelo de gradualismo. É preciso perceber que quando falo de gradualismo é em dois sentidos: gradualismo territorial, criação de novas autarquias, e gradualismo funcional, que é outro debate em que escasseiam argumentos fortes por parte do Governo no atraso na transferência de funções e competências para as autarquias locais. Mais de 10 anos depois da aprovação do decreto referente a transferências de funções e competências para as autarquias locais, o processo não anda como devia e tem sido extremamente conflituoso. Como disse, tem de se repensar no modelo de gradualismo.