

Prefácio

Severino Elias Ngoenha*

O presente livro *A Economia Política da Descentralização em Moçambique* chega ao público e na mão do leitor no momento certo. Os grandes desafios políticos, institucionais, económicos e sociais que Moçambique e os seus povos enfrentam actualmente representam um contexto apropriado para percorrer a parábola da descentralização e as suas perspectivas para o País.

O livro aborda a questão da descentralização mediante uma abordagem multidisciplinar e multisectorial, considerando o ângulo visual de tipo político, assim como institucional, da administração pública ou da burocracia, da economia, das finanças (públicas) e da sociedade.

O objectivo que se põe tem a ver com o relacionamento entre descentralização e democracia. Trata-se de um assunto conhecido e enfrentado várias vezes no debate próprio da ciência política: será que uma maior descentralização corresponde a um nível mais avançado de democracia?

Moçambique é um País ainda novo, quanto à sua vida democrática. E o livro oferece um quadro claro da história da descentralização desde 1992 até hoje; entretanto, a tese de fundo é a seguinte: a classe política que sempre esteve no poder procurou sistematicamente travar ou limitar os processos de descentralização. Será que esta tese é aceitável? Será, sobretudo, que esta tese sai comprovada das evidências que o livro traz?

Duma forma geral, é possível responder afirmativamente a ambas as questões. O facto de o Governo ter expandido o número dos distritos, alguns dos quais se sobrepõem quase que perfeitamente ao território dos respectivos municípios, é uma das provas que o livro traz para sustentar a sua tese central. Podemos acrescentar, para

* Doutor em filosofia, Director da Escola Doutoral de Filosofia da Universidade, Pedagógica, Maputo; Reitor da Universidade Técnica de Moçambique, Maputo.

projectar o discurso para o hoje e até o amanhã, que as reservas manifestadas pelo Governo em aumentar o número dos municípios constitui uma enésima demonstração de quão cautelosa tenha sido a abordagem governamental a respeito deste assunto.

Olhando pela matéria tratada no livro com olhos um pouco mais filosóficos, a pergunta que surge de forma espontânea é a seguinte: como é que o processo de descentralização poderá fazer com que o bem-estar das populações, principalmente as mais desfavorecidas, melhore numa forma visível e considerável?

A resposta não é banal. A iniciativa, implementada pelo governo liderado por Guebuza, dos “7 milhões”, tinha sido propalada como medida de combate à pobreza rural. Em parte, alguns resultados têm sido alcançados, entretanto a maioria dos beneficiários (como vários estudos já têm demonstrado) foi escolhida a dedo entre as elites locais mais destacadas, e a taxa de devolução daquilo que devia ser um empréstimo a condições favoráveis tem sido ínfima. Isso demonstra que o impacto da descentralização nem sempre é positivo, mas que se trata de um processo político, institucional e económico profundo, sistemático e racional, que deve ser conduzido com critérios de transparência e de racionalidade administrativa.

As perspectivas apenas referidas reflectem o interesse e o amor que os autores têm para com Moçambique e a sua gente. No caso do co-autor moçambicano, Eng. João Carrilho, esse carinho está intrinsecamente ligado à sua ocupação, durante muitos anos da vida profissional no aparelho do Estado – entre outros na função de Vice-Ministro de Agricultura- bem como *expert* independente, com questões chave do desenvolvimento do país do interesse de todos os moçambicanos: o uso e a gestão da terra, e o desenvolvimento rural. No caso do académico de origem alemã, Bernhard Weimer, esse interesse é testemunhado pelos 25 anos que ele reside e trabalha no nosso país, desempenhando várias funções, tais como assessor no Ministério da Administração Estatal, professor na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), gestor de projectos de descentralização e consultor independente.

Não todo o leitor vai sempre concordar com os argumentos e conclusões apresentados neste livro, tomando em conta as suas convicções e análises próprias. Contudo, mesmo os que divergirem com as ideias apresentadas neste livro, lendo-o irão reconhecer o enorme esforço analítico e de geração de dados e evidências que o livro traz, para o benefício de um debate informado e idóneo sobre um assunto politicamente bastante controverso. Desta forma o livro merece muitos leitores, leitores de todos os cantos e camisolas políticos, e de todos os cantos do País.

Maputo, Maio de 2017

Agradecimentos, Fontes e Aviso

Este livro baseia-se num relatório de consultoria com o mesmo título, encomendado pela Embaixada da Suíça em Maputo em Agosto de 2015 e entregue em Abril de 2016. A consultoria foi realizada pela MAP Consultoria, Maputo, ou seja, por uma equipa de três consultores, nomeadamente Bernhard Weimer (chefe da equipa), João Carrilho (consultor sénior), e Liria Quelídio Langa (assistente da equipa). O projecto foi revisto por José Jaime Macuane, responsável pela garantia de qualidade.

Dado o eco que o estudo de consultoria gerou entre as partes interessadas na descentralização em Moçambique, desde o governo aos partidos políticos, passando pela sociedade civil, instituições académicas e parceiros de desenvolvimento, a Embaixada da Suíça, em colaboração directa com o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), decidiu rever e publicar o estudo em inglês e português. Foi feita uma revisão final pelo seu principal autor e, na altura, chefe da equipa.

Os autores desejam expressar a sua profunda gratidão a todas as mulheres e homens, em Maputo e nos distritos e municípios das províncias de Cabo Delgado e Nampula, que contribuíram para este estudo, concedendo entrevistas, colaborando com comentários escritos e literatura pertinente, e que participaram em reuniões e seminários realizados durante o trabalho. Agradecem igualmente aos membros do Grupo de Trabalho de Descentralização, actualmente chefiado pela Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (CSD), e a alguns membros do Grupo de Trabalho Saúde, a quem, em duas sessões (a 18 de Fevereiro de 2016), foi apresentado um resumo das conclusões do estudo da consultoria e que deu à equipa valiosos comentários e ideias adicionais. Um agradecimento especial aos membros da Comissão Mista e do grupo de mediadores criados para a negociação de uma agenda de paz, com quem, numa palestra realizada a 28 de Setembro de 2016, foram partilhadas e discutidas as principais conclusões do estudo.

Os autores gostariam de agradecer de todo o coração à revisora do manuscrito do livro, Roberta Holanda Maschietto (Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra), pela sua revisão competente, crítica e empática tanto do manuscrito original como da tradução para o português. As suas observações e sugestões levaram a uma reestruturação do manuscrito, bem como ao acrescento de secções importantes. Daí que o livro difira de forma bastante substancial do estudo da consultoria original. A orientação de Roberta Holanda Maschietto na revisão foi de grande utilidade e muito apreciada. Os autores também gostariam de expressar seu profundo agradecimento a Vítor Santos Lindegaard, o qual, com grande competência e conhecimento contextual, traduziu a versão em inglês do livro para o português.

A gratidão dos autores estende-se ainda a Leo Naescher, Chefe de Cooperação, Sven Stucki, Chefe do Domínio de Governação, e Nobre Canhanga, Oficial de Programas neste Domínio, todos da Embaixada da Suíça, pelo seu incentivo, valioso apoio, aconselhamento e liderança activa revelada durante a consultoria, bem como na planificação e produção deste livro. A equipa gostaria também de agradecer à direcção e a todos os funcionários da Embaixada da Suíça e do Escritório de Cooperação em Maputo, à sede da CSD em Berna e ao escritório regional em Kigali, pela sua participação, em ocasiões distintas, em reuniões, em que foram apresentados e discutidos propostas, metodologia e resultados parciais da equipa. A equipa também gostaria de agradecer a Teresa Weimer, de Londres, pela edição final do manuscrito.

Um Muito Obrigado especial vai para o Embaixador da Suíça em Moçambique, Mirko Manzoni, e para o Director do IESE, Prof. Salvador Forquilha, e para a sua equipa, que, tanto em termos de conteúdo como em termos de processo, sempre demonstraram o seu apoio ao projecto, convencidos de que este livro pode contribuir para o debate em curso sobre a descentralização em Moçambique, como parte de uma solução para os desafios da consolidação da paz e do desenvolvimento socioeconómico.

Uma nota sobre as fontes:

O relatório foi escrito com a ideia de oferecer uma análise abrangente não apenas ao cliente, isto é, à CSD, mas também a outras partes interessadas no processo de descentralização de Moçambique, em especial, o Governo de Moçambique, os governos locais, a sociedade civil organizada, e professores e estudantes universitários. Por ser de natureza analítica, o estudo utiliza linguagem técnica com a qual alguns interessados talvez não estejam familiarizados. De acordo com a prática e o *ethos* da análise das ciências sociais, fez-se um esforço para escrever o relatório com o espírito de «não prejudicar», por muito que haja posições críticas reflectidas ou tomadas como conclusões.

Todas as opiniões expressas neste relatório, se não forem citadas de outra forma, são exclusivamente atribuíveis aos seus autores e não reflectem necessariamente as das instituições que participam na sua elaboração, isto é, a Embaixada da Suíça e a CSD em Maputo, e a MAP Consultoria, ou qualquer dos seus funcionários. Quaisquer erros ou deturpações de factos são da exclusiva responsabilidade dos autores.

Quando não refere explicitamente autores nem literatura, o relatório baseia-se em informações recolhidas e verificadas durante as entrevistas. Em muitos casos, as entrevistas tiveram, a pedido dos interlocutores, um carácter informal e confidencial e os entrevistados não quiseram ser citados. Em todos os outros casos, a fonte de informação utilizada ou as opiniões expressas no estudo são citadas de acordo com as regras de investigação estabelecidas nas ciências sociais. Em caso de informações contraditórias, a equipa procurou corroborar as informações através da habitual triangulação, isto é, a sua verificação por outra fonte.

Sobre os autores

Bernhard Weimer é cientista social aposentado, assessor governamental e consultor, antigo professor da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) em administração pública, governo local e finanças públicas.

João Carrilho, engenheiro de formação, é especialista em desenvolvimento rural e gestão da terra. Ocupou vários cargos no governo, incluindo o de Vice-Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural.