

Desenvolvimento Económico e Instituições

Moçambique numa encruzilhada: um diagnóstico institucional

9 de Outubro de 2020

Capítulo 1 Introdução e perspectiva geral

Em 1975, ano em que Moçambique se tornou independente do colonialismo português, o Prémio Nobel Bob Dylan gravou uma canção sobre este país acolhedor, pitoresco e conturbado da África Austral. Cantava sobre a magia numa terra onde o céu ensolarado é azul-água. De facto, Moçambique é único e também o é na área da economia do desenvolvimento.

Ao longo dos anos, foram alcançadas melhorias evidentes em muitas áreas do desenvolvimento. No entanto, desde a independência, a história do desenvolvimento de Moçambique está igualmente repleta de esperanças não satisfeitas, guerras e calamidades, políticas mal orientadas e conflitos contínuos. Nenhum motor interno de crescimento e transformação económica se estabeleceu — apesar da vantagem comparativa natural na agricultura e agro-indústria — e houve pouco tempo para construir as instituições necessárias para apoiar a eficácia e consistência nas políticas orientadas para o desenvolvimento inclusivo.

Finalmente, o país está agora, em 2020, numa encruzilhada, a braços com as muitas oportunidades e riscos associados a ter descoberto no seu território alguns dos maiores campos de gás natural do mundo. A opção não consiste em explorar ou não estes recursos neste momento da história de Moçambique moderno. O desafio é saber se o país será capaz de utilizar eficazmente as receitas dos recursos naturais para a redução da pobreza e o desenvolvimento inclusivo, em vez de continuar no actual caminho fragmentado, não sustentável e não inclusivo, reflectindo o crescimento de baixa produtividade na agricultura, a falta de diversificação e um baixo nível e ritmo de transformação estrutural.

Os principais acontecimentos históricos e económicos desde a independência em 1975 começaram com o desmantelamento quase completo das instituições coloniais com a partida dos colonos portugueses que tinham governado o país. Em 1977, um regime marxista-leninista austero tomou conta do país e teve início o conflito entre a Frelimo e a Renamo. A guerra intensificou-se no início da década de 1980, engendrada em grande medida pelo regime do *apartheid* na África do Sul. Num momento frágil da economia em 1986, Moçambique deu uma reviravolta na política económica, aceitando um programa ortodoxo de ajustamento estrutural imposto pelas instituições de Bretton Woods e outros doadores, numa economia dilacerada pela guerra. Seguiu-se a paz em 1992, quando a África do Sul se afastou do *apartheid*, o que resultou num processo de crescimento rápido e de grandes esperanças para o futuro. Contudo, os tão necessários progressos reflectiram essencialmente o regresso de milhões de refugiados camponeses e a recuperação de uma base de partida extremamente baixa. O crescimento começou a abrandar no início da década de 2000, apesar dos investimentos em alguns mega-projectos, e tornou-se cada vez mais claro que o caminho do desenvolvimento não era inclusivo. Paralelamente, foram descobertas enormes reservas de gás, enquanto os indicadores institucionais relativos a um vasto leque de medidas se deterioravam. Mais recentemente, o sector rural continuou a estagnar e uma grande crise económica eclodiu em 2016 devido a uma combinação de corrupção (associada a um grande escândalo de dívida oculta) e calamidades naturais, enquanto a violência política e a insurreição militar começaram de novo a intensificar-se.

A partir destes antecedentes, o presente volume propõe uma reflexão sobre a natureza e qualidade das instituições em Moçambique e a sua capacidade ou incapacidade de responder às necessidades do desenvolvimento, bem como sobre os factores profundos susceptíveis de dificultar o desenvolvimento e, mais importante ainda, as reformas institucionais. Fazemo-lo através de uma reflexão geral sobre a história económica e política de Moçambique e através de uma série de estudos temáticos. Estes visam identificar a forma como as fraquezas institucionais são obstáculos ao desenvolvimento sectorial ou geral e discutir a forma de os remediar dado o contexto da economia política. Este “diagnóstico institucional” de Moçambique faz parte de um conjunto mais vasto de estudos de caso de países de baixos rendimentos, cujo objectivo é elaborar um quadro metodológico para identificar fragilidades institucionais e orientações para a reforma nos países de baixos rendimentos em geral, inspirado na abordagem de diagnóstico de crescimento de Hausmann et al. (2005).

Mais especificamente, descobrimos e rastreamos os determinantes das fraquezas institucionais básicas em Moçambique até uma série de causas próximas e factores profundos. Estes incluem o seguinte:

- Moçambique é um país vasto, etnicamente diverso, com pouca integração de infra-estruturas económicas e físicas e sem um sentido de unidade consolidado.
- A independência chegou tarde em comparação com outros países africanos e o ponto de partida socioeconómico foi extremamente baixo, com uma transição particularmente difícil após séculos de opressão e negligência colonial. A partida dos colonos portugueses instruídos e formados deixou o país com uma grave falta de competências.
- Entre a independência e a guerra da década de 1980, não houve oportunidade sustentada para construir instituições, o que teve um efeito devastador no país. A polarização entre a Frelimo, que tem governado Moçambique desde a independência, e a principal oposição, a Renamo, continuou até ao presente, e a violência voltou a aumentar com a recente insurreição armada em Cabo Delgado.
- A Frelimo tem sido a líder política durante 45 anos, e a oposição política continua fraca. Uma das consequências disso é a falta de separação entre os poderes executivo, legislativo e judicial.
- Moçambique tem estado criticamente dependente de factores geopolíticos, incluindo a sua vizinhança com a África do Sul, que apoiou a Renamo durante a guerra na década de 1980. Esta proximidade geográfica beneficia igualmente a elite e a classe média urbana no sul de Moçambique e contribui para a fragmentação da economia e da população entre a região sul, por um lado, e o centro e o norte, por outro.
- A comunidade de doadores tem tido uma forte influência no país. Uma consequência das reformas de mercado impostas externamente no final da década de 1980 e do desejo de evitar o domínio externo foi que a elite nacional associada à Frelimo assumiu os activos estatais, o que levou a uma fusão de poderes políticos e económicos. A classe empresarial em Moçambique permanece incipiente e a oposição política carece de influência empresarial.
- A falta de capacidade de influência de Moçambique num contexto internacional é o resultado da dependência do país das finanças externas. As contínuas mudanças, internas e externas, contribuíram para a instabilidade e a falta de implementação de estratégias e planos de desenvolvimento.
- O enorme potencial do sector dos recursos naturais aumenta as oportunidades de procura de rendimentos não produtivos e o risco de captura pelas elites nos próximos anos. Os

acontecimentos recentes que revelam falta de transparência nos negócios de recursos naturais e o escândalo da dívida oculta lembram os poderosos dos efeitos nocivos da corrupção.

A partir das contribuições temáticas deste volume, ficamos a saber que, enquanto o governo anuncia regularmente estratégias e planos formais de desenvolvimento a favor dos pobres, falta implementação. É o caso, em particular, do sector agrícola e, embora o sistema de gestão das finanças públicas tenha sido reformado e melhorado na década de 1990, o seu desempenho enfraqueceu mais recentemente. Os autores que contribuíram para este volume apontam também para diferentes dimensões da fraca capacidade do Estado, por exemplo, em termos de má prestação de serviços públicos, o que ajuda a explicar a baixa qualidade da educação e a desigualdade existente no acesso à saúde e aos serviços financeiros. O poder judicial permanece dependente do executivo e a descoberta de recursos naturais e a sua gestão expuseram graves problemas institucionais com o ambiente regulador e a ineficácia de auditoria. Também se destacam as falhas no processo de descentralização e a falta de voz a nível regional e local. Finalmente, o último capítulo temático fornece uma descrição detalhada de como a relação instável e multifacetada com os doadores tem estado no centro da volátil trajectória de desenvolvimento de Moçambique desde a sua independência.

A nossa síntese reúne estes elementos e concentra-se na necessidade de reformas. O caminho conturbado não levou nem à construção de instituições fortes nem, em última análise, ao desenvolvimento sustentável. No entanto, a encruzilhada na estrada implica que Moçambique tem uma oportunidade única de mudança. Para evitar a repetição de erros do passado e de outros locais em África e agravar os problemas socioeconómicos, incluindo a desigualdade e o aumento dos conflitos internos, propomos uma série de medidas que consideramos cruciais para a transformação estrutural a favor dos pobres e para um desenvolvimento de base alargada. Salientamos que a agricultura e a agro-indústria devem ocupar um lugar central. Isto é fundamental para enfrentar a pobreza existente e é a única forma de combater a fragmentação e a desigualdade espacial e, em última análise, o conflito, por um lado, e os desafios macroeconómicos, incluindo a doença holandesa devido às receitas dos recursos naturais, por outro. Além disso, tal abordagem está associada ao bónus adicional que o país poderá ter no futuro por ter então construído uma agricultura mais dinâmica, caso haja desilusão com o sector do gás — com fracas receitas uma vez que a transição global para as energias renováveis se move rapidamente ou com o desenvolvimento de uma abundância excessiva de gás.

Isto exigirá a elaboração de uma visão unificadora para uma estratégia de crescimento centrada na agricultura e agro-indústria, na dinâmica do sector privado com grande intensidade de mão-de-obra e nos recursos naturais. Além disso, as reformas do sistema nacional de saúde, a promoção de padrões sistemáticos de qualidade na educação e a expansão da protecção social serão essenciais para ajudar a garantir uma sociedade moçambicana mais inclusiva. Este diagnóstico aponta também para a necessidade de nivelar as condições de concorrência política, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento dos partidos, bem como de assegurar a separação entre os poderes executivo, judicial e legislativo através da criação da função de presidente do poder judicial e da prossecução efectiva do processo de descentralização. Face aos recentes acontecimentos, os custos da corrupção e da falta de transparência sublinham a necessidade de um controlo e auditoria activos. Finalmente, as mudanças nas relações com os doadores e a crescente importância do investimento directo estrangeiro exigem entidades adequadas para lidar com países estrangeiros e o alinhamento dos investimentos estrangeiros com uma estratégia de desenvolvimento e um plano de investimento verdadeiramente nacional e unificador.

Referências bibliográficas

Hausmann, R., D. Rodrik, e A. Velasco (2005). *Growth Diagnostics*. Cambridge MA: John F. Kennedy School of Government, Universidade de Harvard.