

Desenvolvimento Económico e Instituições

Moçambique numa encruzilhada: um diagnóstico institucional

Capítulo 13 Síntese e recomendações de política

António S. Cruz, Inês A. Ferreira, Johnny Flentø e Finn Tarp

1 Introdução

Neste capítulo reunimos os diferentes elementos dos capítulos anteriores com o objectivo de apresentar a essência deste estudo sobre Moçambique. Na secção seguinte, fazemos um balanço e revisitamos os nossos pontos de partida dos Capítulos 2 e 3. Este trabalho de fundo culminou na identificação de nove áreas temáticas, posteriormente sujeitas a estudos individuais aprofundados nos Capítulos 4-12. Descrevemos as principais conclusões destes estudos e apresentamos a nossa análise integrada das principais fraquezas institucionais. Segue-se um passo decisivo, em que analisamos e discutimos as causas imediatas e os factores profundos destas fraquezas. Finalmente, terminamos com um conjunto de ideias de reforma, como contributo para a reflexão nacional, o debate e a acção.

Antes de iniciar, gostaríamos de acrescentar uma advertência relativamente a quatro aspectos.

O primeiro aspecto é a singularidade do caso moçambicano. Como foi salientado ao longo deste volume, a experiência histórica e mais recente do desenvolvimento de Moçambique tem sido uma excepção em muitos aspectos, incluindo, por exemplo, o facto de Moçambique se ter tornado independente muito mais tarde do que quase todos os outros países africanos. Isto cria desafios analíticos no que diz respeito a desanexar a complexidade das ligações entre as instituições e o desenvolvimento económico e o contexto regional e global mais vasto. Assim, e para ser claro, embora tenhamos incluído no Capítulo 3 uma breve comparação entre Moçambique e os seus países vizinhos e pares em termos do desempenho em indicadores institucionais internacionais, o nosso objectivo não é avaliar se/como Moçambique se desvia de algum tipo de norma. As fraquezas institucionais e as causas e mecanismos subjacentes podem não ser únicos, no sentido em que também se podem aplicar a outros países. Contudo, o nosso estudo centra-se na compreensão da relação entre as instituições e o desenvolvimento no caso específico de Moçambique.

O segundo aspecto é a relação de causalidade na ligação entre as instituições e o desenvolvimento económico. A perspectiva adoptada neste volume assume que a ligação é das instituições para o desenvolvimento económico. Contudo, reconhecemos que esta relação é, na realidade, mais complexa. O nível de desenvolvimento também afecta o desempenho institucional (ver, por ex., Chang 2011). Por conseguinte, o baixo nível de desenvolvimento dificulta a melhoria institucional. Isto também é verdade no caso de Moçambique. Por exemplo, o país emergiu de uma história

particularmente dramática em 1975, quando alcançou a independência com níveis de educação extremamente baixos entre a população autóctone. Os recursos financeiros eram extremamente escassos, e apenas disponíveis a partir de fontes externas, e, portanto, dependentes de condições políticas e de outras com sérias consequências (incluindo a última fase da Guerra Fria, que afectou a forma como os doadores trataram um país estrategicamente adjacente à África do Sul do *apartheid*). Do mesmo modo, estruturas económicas distorcidas influenciaram claramente a formação da estrutura institucional e os desenvolvimentos subsequentes, o mesmo se aplicando às instituições criadas em condições de guerra na década de 1980 e mais recentemente.

O terceiro aspecto diz respeito às propostas de reforma apresentadas no final desta síntese. É discutível que algumas delas são ambiciosas no sentido de não reunirem necessariamente consenso político, especificamente quando não falam favoravelmente a todos os grupos da sociedade. Dado que a análise revela tanto factores profundos como causas imediatas das fraquezas institucionais e das suas consequências económicas, algumas das propostas são difíceis de implementar e requerem mudanças fundamentais. No entanto, acreditamos que este estudo estaria incompleto se não fizéssemos propostas concretas destinadas a ultrapassar os actuais obstáculos.

O último aspecto refere-se às consequências da Covid-19, que está a afectar o mundo e Moçambique (Addison et al. 2020). Mesmo não tendo a certeza de como a situação se irá desenvolver nos próximos meses em termos mais específicos, haverá consequências sociais e económicas claras que afectarão o desenvolvimento em Moçambique. No momento da finalização dos estudos temáticos e da redacção desta síntese, ainda é demasiado cedo para discutir em pormenor o que irá acontecer. No entanto, iremos reflectir sobre esta dimensão na última secção.

2 Balanço

Revisitamos brevemente a história e o contexto socioeconómico de Moçambique e referimo-nos ao desempenho do país de acordo com diferentes indicadores institucionais, também com base na avaliação dos condicionalismos institucionais percebidos.

2.1 História conturbada

As raízes históricas são profundas em Moçambique, incluindo a diversidade étnica e regional, a interacção e conflito entre tribos Bantu, e a influência árabe de cerca de 1100 d.C. Após a chegada de Vasco da Gama em 1498, os portugueses alargaram gradualmente o seu controlo sobre o território. O sistema colonial desenvolveu-se ao longo dos séculos e aprofundou-se significativamente a partir de meados da década de 1880, confiando no investimento de capital e empresas estrangeiras, especialmente britânicas, rodesianas e sul-africanas.

Antes de 1960, Moçambique fornecia principalmente matérias-primas baratas a Portugal e mão-de-obra e serviços de transporte aos países vizinhos (zonas interiores). Quaisquer infra-estruturas existentes deslocavam-se no sentido este-oeste e o vasto país permaneceu economicamente desintegrado na dimensão norte-sul, com a capital — então chamada Lourenço Marques — no extremo sul, muito perto da África do Sul. Na realidade, a parte sul do país estava mais integrada economicamente com a África do Sul do que com as regiões centro e norte. Além disso, a economia local, principalmente baseada na agricultura, continuou a estar subdesenvolvida. Estas características fundamentais continuam muito presentes até hoje.

Nos últimos 20 anos do período colonial registaram-se grandes influxos de colonos portugueses, algum progresso agrícola e industrial, e a luta de libertação, iniciada pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo). Originalmente constitucionalista e não-violenta, a Frelimo optou pela luta armada em 1964. Seguiu-se uma década de conflito violento até à independência repentina, na sequência da Revolução dos Cravos em 1974 em Portugal.

O assassinato do primeiro presidente da Frelimo, Eduardo Mondlane, em Dar es Salaam em 1969, levou a uma luta interna de poder segundo linhas ideológicas, que resultou na expulsão (e subsequente execução) do presumível herdeiro, Uria Simango (ver Pitcher 2020).¹ Samora Machel assumiu a presidência do partido e a 25 de Junho de 1975 foi alcançada a independência formal e a fundação da República Popular de Moçambique como Estado socialista de partido único sob a liderança da Frelimo e do Presidente Samora Machel.

Fortalecidos pela luta, os “camaradas” da Frelimo que assumiram o governo gozaram inicialmente de um elevado grau de legitimidade e de um apoio público bastante alargado, construído em torno de um contrato social de inspiração socialista, o que, até à data, constituiu provavelmente a única visão unificadora credível do desenvolvimento do país. Tal como aconteceu no Vietname em meados da década de 1970 (após a derrota das forças norte-americanas), a atmosfera em Moçambique era, na altura, “optimista”. A Frelimo declarou optimisticamente que a década seguinte assistiria a uma “vitória sobre o subdesenvolvimento”. Embora em retrospectiva esta visão fosse ingénua, na altura parecia evidente para muitos.

No entanto, os desafios e rupturas pós-independência acumularam-se rapidamente. Os factores-chave desta situação incluem:

- O êxodo de cerca de 80% dos colonos portugueses, envolvendo várias centenas de milhares de pessoas. Este êxodo devastou a administração pública e levou a um colapso quase total da agricultura comercial, com milhões de camponeses a ficarem sem insumos, abastecimento de produtos ou acesso ao mercado. As instituições desintegraram-se com a partida dos portugueses. Assim, os padrões de vida e de educação/gestão no início do novo Estado independente foram desanimadores.
- Como já foi referido, a independência em Moçambique chegou repentinamente, e tardiamente em comparação com outros países africanos, e os conflitos regionais anti-*apartheid* (Rodésia e África do Sul) e globais (Guerra Fria) deixaram ao novo país muito pouca margem de manobra, política ou economicamente, o que se revelou de facto muito dispendioso, como se pôde ver pelos enormes custos económicos e militares associados à decisão de Moçambique de aplicar as sanções das Nações Unidas contra a Rodésia.
- Foram feitas escolhas económicas mal orientadas durante os anos que se seguiram ao Terceiro Congresso da Frelimo em 1977. A Frelimo declarou-se um partido de vanguarda marxista-leninista e prosseguiu políticas que incluíam a criação de fazendas estatais, a mecanização forçada da agricultura e o reassentamento de grande número de pessoas. Em vez de ganhar apoio crescente entre os camponeses, estava a perdê-lo. No Quarto Congresso, em 1984, a Frelimo reconheceu abertamente ter negligenciado os pequenos camponeses, mas nessa altura o país já estava em guerra. Também relevante é o facto de

¹ Os dissidentes da Frelimo desempenharam um papel importante no estabelecimento da Resistência Nacional Moçambicana, mais tarde rebaptizada Renamo, que se tem oposto à Frelimo política e militarmente desde o final da década de 1970.

muitos membros influentes da liderança do partido se terem oposto ao desenvolvimento do sector privado devido à sua perspectiva política.

- Com o apoio da Rodésia e da África do Sul, a Resistência Nacional Moçambicana (rebaptizada Renamo em 1980) desenvolveu-se como uma força militar eficaz (que se tornou o principal partido político da oposição a partir de 1994). A Renamo incorporou pessoas com raízes no centro de Moçambique (onde as queixas religiosas e étnicas eram comuns e profundas) e gradualmente absorveu outras que se tinham tornado cada vez mais críticas em relação à Frelimo. Além disso, um número significativo de pessoas foi raptado e forçado a entrar nas fileiras da Renamo. Com a independência do Zimbabué em 1980, as esperanças eram grandes de que uma reviravolta pudesse ser possível. No entanto, apoiada pela África do Sul, a Renamo minou lenta mas seguramente os esforços de construção nacional da Frelimo. Por outro lado, os quadros da Frelimo mantiveram-se firmes na criminalização dos insurgentes e dos seus apoiantes.

Um breve vislumbre de optimismo renovado ocorreu com a assinatura do Acordo de Nkomati entre Moçambique e a África do Sul em 1984. No entanto, a destruição em grande escala de infra-estruturas e os assassinatos continuaram com o apoio da África do Sul, embora de forma mais dissimulada, e não estava previsto um acordo político antes do fim da Guerra Fria e, subsequentemente, do fim do *apartheid* em 1992. Em Outubro desse ano, a Frelimo e a Renamo assinaram os Acordos Gerais de Paz de Roma, que puseram fim a mais de uma década de terrível destruição, incluindo mais de um milhão de mortos.

Assim, quando Moçambique introduziu eleições multipartidárias em 1994 e foi às urnas com a Frelimo e a Renamo como os principais concorrentes, tendo uma afluência eleitoral de 88%, o país tinha estado em guerra durante duas décadas e meia nas três décadas anteriores. Joaquim Chissano, que substituiu Samora Machel após a morte deste num acidente de avião na África do Sul em 1986, foi eleito presidente, e a Frelimo obteve o controlo maioritário da Assembleia da República, tendo mantido esse controlo desde então.²

Neste contexto, e apesar da significativa recuperação económica que teve lugar na segunda metade da década de 1990 e nos primeiros anos da década de 2000, um acordo político sustentável teria exigido pelo menos algum grau de partilha de poder político e económico, o que não se verificou. Na realidade, o que aconteceu foi exactamente o contrário e o país, o seu povo e a economia passaram desde então por uma fragmentação crescente, económica e politicamente.

Após a paz em 1992, a comunidade internacional de doadores respondeu com montantes significativos de ajuda externa sob a forma de ajuda humanitária e subvenções e sob a forma de empréstimos em condições favoráveis. A ajuda externa continua a ser um factor crucial na história moderna de Moçambique. A recuperação económica teve lugar na década de 1990, apoiada pela ajuda internacional, mas continuou a faltar um motor de crescimento para um desenvolvimento inclusivo sustentado. Apesar da sua retórica, a Frelimo não conseguiu, nestes anos, implementar as medidas necessárias para o desenvolvimento agrícola, que é crítico para a transformação estrutural, redução da pobreza e desenvolvimento inclusivo, tanto vertical como horizontalmente, entre diferentes grupos de pessoas e diferentes regiões do país. O mesmo se aplica às duas primeiras décadas do século XXI.

² O Presidente Guebuza sucedeu a Chissano em 2005. Filipe Nyusi assumiu o cargo em 2015 e, nas eleições de 2019, ganhou um segundo mandato numa vitória esmagadora muito disputada (Pitcher 2020).

Moçambique tem vivido situações de conflito violento em diferentes fases da sua história. A mais recente é a insurreição militar em Cabo Delgado desde meados de 2018. As causas deste conflito estão sujeitas a debate, mas provavelmente incluem o descontentamento local causado pelo desenvolvimento socioeconómico limitado e as actividades de grupos islâmicos locais e internacionais, numa área onde o comércio ilegal é generalizado. Em termos críticos, estas tensões têm o potencial de se alastrarem a outras partes do norte e centro do país se não forem tratadas de forma eficaz.

Isto exigirá que o país adopte e implemente uma estratégia de crescimento e desenvolvimento inclusiva e coerente, o que, como referido, tem faltado durante décadas. Exigirá também um progresso contínuo em termos de descentralização. Como referido no Capítulo 2, o governo de Nyusi escolheu negociar em 2018 e ceder a algumas das principais exigências da Renamo a este respeito. As cedências incluíram a eleição dos governadores provinciais, um movimento sustentado após a morte do líder da Renamo, Afonso Dhlakama. No entanto, a introdução de um secretário de estado provincial nomeado pelo presidente da república ao lado do governador eleito ilustra a continuação do malabarismo.³

2.2 Estratégia e contexto socioeconómico

O colapso de antigos aliados na Europa de Leste e noutros lugares da arena global, a guerra em curso e uma situação económica que atingiu um ponto baixo histórico em Moçambique em 1986 forçaram a Frelimo a mudar a orientação económica a partir de 1987. As negociações para apoio das instituições de Bretton Woods e de uma série de doadores ocidentais (para além dos países nórdicos, que estiveram presentes desde muito cedo) tiveram início após a assinatura do Acordo de Nkomati. Subsequentemente, o governo fechou um acordo abrangente com as instituições de Bretton Woods e os credores do Clube de Paris em 1987, que introduziu um Programa de Reabilitação Económica com a duração de cinco anos, o que significou uma drástica reviravolta na política económica.

Retrospectivamente, o infortúnio para Moçambique é que o programa de ajustamento estrutural foi tão desadequado para um país em guerra como tinha sido o plano de desenvolvimento a dez anos. Tanto a curto como a longo prazo, as consequências foram negativas. A curto prazo, não foi possível qualquer resposta da agricultura devido aos efeitos esmagadores da guerra; e a longo prazo, o Programa de Reabilitação Económica introduziu um profundo desequilíbrio estrutural económico e político entre a Frelimo e a Renamo. Por outras palavras, enquanto Cramer (2001) argumenta que a privatização inerente ao programa adoptado foi simultaneamente precipitada e descuidada, também semeou uma semente de fragilidade política que levou a uma polarização e instabilidade contínuas, com frequentes explosões de conflitos violentos. Relações económicas e de poder desiguais acrescentadas às tensões regionais, étnicas e religiosas pré-existentes.

Para ser claro, Pitcher (2002, 2020) nota: “as primeiras eleições democráticas de 1994 colocaram os membros do partido [Frelimo] e as suas famílias numa posição ideal para tirar partido da maioria das políticas relativas à privatização e à criação de uma economia de mercado”. Os membros da Renamo não estavam em posição de beneficiar, pois ainda estavam a lutar no mato quando os bens e oportunidades foram privatizados. A Frelimo também os tratou com desconfiança e desde então têm tido muita dificuldade em se estabelecer no ambiente jurídico e económico em evolução.

³ Descrito em pormenor por Kössler (2018).

O que isto significa é que o poder político e económico se fundiu nas mãos da antiga elite socialista da Frelimo.

As ligações entre o partido Frelimo e os negócios são intrincadas (ver Pitcher 2017; Cortês 2018) e destaca-se a extensão da participação dos membros do partido nas principais actividades e interesses empresariais em toda a economia e nos seus sectores. Pitcher (2017) argumenta ainda que, “como seria de esperar num local onde o sector privado é frágil, eles dependem de ligações estatais-partidárias para assegurar e proteger oportunidades de negócio”. Consequentemente, a falta de separação efectiva entre Estado e partido que existia na altura em que a Frelimo governava como partido único manteve-se. Além disso, isto abriu possibilidades de procura de rendimentos improdutivos [*rent seeking*] e de captura pelas elites.

Entretanto, Moçambique continuou a receber fluxos muito significativos de ajuda externa que financiaram despesas públicas e grandes investimentos em infra-estruturas. A dependência da ajuda externa tornou-se uma característica fundamental, e tem sido extremamente importante para o financiamento da despesa pública, incluindo o investimento crítico em capital humano e infra-estruturas e a tão necessária ajuda humanitária. Contudo, a ajuda tem também sido associada aos efeitos secundários da dependência de ajuda, incluindo a doença holandesa, a falta de capacidade de influência e o enfraquecimento das instituições locais. É provável que a pressão para que o país seja mais produtivo e desenvolva o tão necessário sector privado, incluindo a economia rural como prioridade, tenha parecido ser menos urgente para os decisores políticos.

Paralelamente, o sector público cresceu de forma significativa, em grande medida devido ao influxo de ajuda estrangeira. No entanto, a eficiência e eficácia públicas estão muito abaixo da sua capacidade. A despesa social é comparável à dos países vizinhos, mas os resultados em Moçambique são inferiores, e os investimentos geograficamente desiguais nos serviços públicos contribuíram para aumentar a desigualdade entre as regiões do país.

A fraqueza tanto do sistema político nacional como do sector privado acima referida, incluindo extensas ligações entre os detentores de cargos políticos (que são também os mais instruídos) e os proprietários de empresas privadas, está agora incorporada em Moçambique. Uma consequência é a quase total ausência de uma classe capitalista não política independente. Outra característica associada a esta é a falta de contestação na vida política e económica. Para exemplificar, o actual sistema eleitoral assenta em listas fechadas de candidatos do partido, o que significa que, embora os membros do partido sejam, em princípio, responsáveis perante o povo, eles na realidade respondem principalmente perante o partido, tanto pela sua eleição como pela sua capacidade de aceder a oportunidades de negócio.

Esta dinâmica manifestou-se de várias formas e intensificou-se consideravelmente em 2006, quando foram concedidos às empresas internacionais direitos exclusivos de exploração de petróleo e gás ao largo da costa de Cabo Delgado (e especialmente após a confirmação da existência de depósitos maciços de gás natural na Bacia do Rovuma em 2010). Tornou-se evidente que estava em jogo a distribuição de rendimentos e activos na sociedade moçambicana para as gerações vindouras, pelo que os interesses políticos e económicos de manutenção do controlo se multiplicaram. O Presidente Guebuza, que chegou ao poder em 2005, reforçou o controlo das instituições estatais e substituiu muitos tecnocratas em posições de liderança governamental por políticos. Além disso, utilizou os amplos poderes atribuídos ao presidente pela Constituição moçambicana para assegurar a lealdade ao partido nos três pilares do Estado. Damos dois exemplos de controlo pelas elites e de corrupção para ilustrar os efeitos multifacetados desta dinâmica.

O primeiro é o “escândalo da dívida oculta” que surgiu em 2016 e que afectou profundamente tanto o clima económico e político em Moçambique como as relações do país com a comunidade internacional ao longo dos últimos cinco anos. O segundo exemplo é que, desde o programa de reabilitação económica, a elaboração da política industrial tem seguido uma abordagem mista e fragmentada, sem uma visão claramente articulada e acordada em comum. Entre os êxitos, destaca-se a estratégia de reabilitação do açúcar. Whitfield e Buur (2014: 131) associam largamente este sucesso a três factores políticos: primeiro, o apoio político sustentado de uma facção da elite dirigente da Frelimo com interesses mútuos com um grupo de companhias de açúcar estrangeiras; segundo, a capacidade dessa facção para ultrapassar a resistência à implementação dentro e fora da coligação dirigente; e terceiro, a capacidade da agência estatal que implementa a estratégia para fazer cumprir as regras que estruturam o acesso das companhias de açúcar às rendas. Tais sucessos estão, no entanto, longe de ser comuns a todos os níveis.⁴

Uma gestão macroeconómica sólida desempenhou um papel fundamental na resposta à crise económica que eclodiu na sequência do escândalo da dívida oculta em 2016 e será também crucial para o futuro quando as receitas do gás começarem a fluir, com especial ênfase no desenvolvimento do lado da oferta da economia. A maioria da população continua a ser altamente dependente de actividades informais de baixa produtividade, tais como a pequena agricultura, e é vulnerável a choques económicos, políticos e ambientais. É cada vez mais evidente, como testemunhado pelos ciclones Idai e Kenneth de 2019, que Moçambique está entre os países mais propensos aos efeitos das alterações climáticas, incluindo choques climáticos e catástrofes naturais. A vulnerabilidade do país e da sua população é também evidente na actual pandemia de Covid-19. Enquanto a crise ainda se desenrola, é evidente que a pandemia terá sérias repercussões tanto para a economia como para o povo moçambicano. As repercussões negativas da recessão económica global serão sem dúvida consideráveis, as restrições ao movimento interno afectarão ainda mais a actividade económica e são prováveis aumentos significativos a curto e médio prazo na taxa de pobreza, na insegurança alimentar e no número de pessoas pobres.

Em resumo, os desenvolvimentos acima referidos, combinados com a contínua incapacidade da Frelimo em promover a agricultura e o crescimento do sector privado de base ampla, ajudam a explicar por que razão Moçambique permanece próximo do fundo da escala em termos de PIB e desenvolvimento humano, num contexto em que a procura de rendimentos improdutivos está a aumentar e a polarização entre a Frelimo e a Renamo permanece tensa. Voltando à encruzilhada na estrada, em termos de estratégia de desenvolvimento, parece que Moçambique enfrenta essencialmente uma escolha. Permanecer no caminho actual levará a um aumento da desigualdade, a mais desequilíbrios regionais e possivelmente a um conflito armado. A alternativa é utilizar eficazmente as receitas esperadas do gás para a redução da pobreza, num processo em que o desenvolvimento agrícola e a agro-indústria, bem como o avanço do sector privado com grande

⁴ Os exemplos de sucesso incluem as empresas de transformação de açúcar, uma empresa de folhas de tabaco, fábricas de cimento reabilitadas, a reabilitação da central hidroeléctrica de Cabora Bassa, uma central eléctrica a gás natural na província de Maputo, uma linha eléctrica que liga a central hidroeléctrica de Cabora Bassa ao sul do país, linhas de rede eléctrica que ligam a sede distrital, a fundição de alumínio Mozal e hotéis novos ou reabilitados na maioria das grandes cidades. Em termos de investimentos falhados, podemos destacar os pneus Mabor, os produtores de aço da Companhia Siderúrgica de Moçambique (Cifel) e a Companhia Moçambique de Trefilaria (Trefil), bem como várias fábricas de têxteis e vestuário (Sutton 2014: 7, 137, 149). Finalmente, a barragem de Moamba Major, a barragem e a central hidroeléctrica de Mphanda Nkuwa, a central a carvão de Ncondezi e várias fábricas de processamento baseadas em matérias-primas de carvão e gás natural podem ser apontadas como casos de investimentos atrasados.

intensidade de mão-de-obra, são centrais.⁵ O bônus adicional da estratégia alternativa é que, no caso de as receitas do gás não produzirem os efeitos esperados devido à transição energética global e a um excesso de gás, teria sido construída uma agricultura mais dinâmica e redutora da pobreza.

2.3 Desempenho institucional: conjuntos de dados internacionais, inquérito quantitativo e informantes-chave

Bases de dados internacionais

Tendo exposto o contexto histórico, político e económico, e para ajudar a identificar as principais fraquezas institucionais, começámos a compilar contributos a partir de dados disponíveis seleccionados (Indicadores de Governança Mundial, Fórum Económico Mundial, Índice de Transformação da Bertelsmann Stiftung e Variedades da Democracia) sobre diferentes dimensões institucionais. Comparámos o desempenho de Moçambique com o dos países vizinhos (Tanzânia, Malawi e Zâmbia) e com os pares (Uganda, Etiópia, Vietname e Laos), seleccionados com base em critérios geográficos, bem como no nível de rendimento e similaridade em termos de factores históricos e características económicas passadas ou presentes. Tendo em conta as advertências deste tipo de análise, elaborámos uma lista de observações.

Globalmente, o desempenho comparativo de Moçambique deteriorou-se entre 2005 e 2018. Descobrimos mais pormenores concentrando-nos em dimensões institucionais amplas e descrevendo as diferenças entre dois pontos no tempo (2005/06 e 2018/19/20) ou a tendência durante o período 2005/07-19. Mais especificamente:

- se nos focarmos no período mais recente, Moçambique mostrou fraquezas particulares em termos de Estado de direito e independência judicial, quando comparado com os outros países;
- a tendência decrescente foi também notória quando se analisaram os indicadores de participação política em comparação com o desempenho dos países vizinhos, embora Moçambique ainda tenha um desempenho superior ao dos países pares neste indicador;
- o desempenho de Moçambique diminuiu em termos do monopólio do uso da força, bem como da estabilidade política e da ausência de violência;
- apesar de observarmos um enfraquecimento na eficácia do governo, a pontuação de Moçambique em termos de corrupção política permaneceu relativamente estável, com um aumento em 2017, reflectindo provavelmente o escândalo das dívidas ocultas;
- finalmente, sem surpresa à luz dos acontecimentos aludidos nas secções anteriores, a posição de Moçambique em termos de cooperação internacional caiu entre 2006 e 2020, apesar de ter mantido um bom desempenho em termos de cooperação regional.

Questionário quantitativo e entrevistas a informantes-chave

No Capítulo 3 deste volume, combinámos então estas observações com uma análise das percepções das limitações institucionais ao desenvolvimento económico do país, com base nos resultados de um questionário quantitativo e nos contributos das nossas entrevistas aos principais

⁵ Ver Jensen e Tarp (2004) para uma perspectiva baseada em modelos sobre a importância de uma estratégia de industrialização dirigida pelo desenvolvimento agrícola (ADLI) no contexto moçambicano.

informantes. O questionário quantitativo abrangeu 149 indivíduos, provenientes de diferentes sectores (desde a administração pública ao sector empresarial e organizações não governamentais/ONG). Complementámos a análise quantitativa com evidências qualitativas obtidas em mais de 50 horas de entrevistas com pessoas-chave no país, incluindo políticos, empresários, académicos e profissionais liberais. Destacamos as principais questões que surgiram, as quais estão amplamente alinhadas com a análise dos dados fornecidos em conjuntos de dados internacionais, tal como elaborado na secção anterior.

Na primeira parte do questionário quantitativo, pedimos aos inquiridos que seleccionassem o que consideravam ser os principais obstáculos ao desenvolvimento económico do país. As áreas-chave mais seleccionadas foram o capital humano, a pobreza e a desigualdade, bem como a gestão da administração pública e uma visão comum da estratégia nacional.

Os inquiridos nas entrevistas aos informantes-chave concordaram que a baixa capacidade do Estado e a falta de independência em relação aos interesses privados são as principais razões pelas quais as instituições não estão a ter um bom desempenho em Moçambique. A baixa capacidade está em parte associada à corrupção generalizada, que regularmente se acredita ter raízes na co-gestão dos negócios e da política, mas também na complexidade das leis e nas frequentes mudanças nos acordos institucionais relacionados com a regulação e aplicação da lei. Há igualmente a percepção de que o Estado nunca ganhou capacidade total para financiar os seus custos, uma vez que tem dependido demasiado de ajuda. Os baixos níveis de educação prejudicam a aplicação da lei, exacerbados pelo facto de que o recrutamento e a promoção no serviço público reflectem não o mérito profissional, mas sim alianças e lealdade.

A selecção e promoção do pessoal não são transparentes ou baseadas nos méritos das qualificações e resultados profissionais. Muitos profissionais qualificados abandonam as instituições estatais devido aos baixos salários ou a um ambiente de trabalho não motivador. Para ilustrar, os critérios para promoções a nível da função de director nacional já não incluem a experiência como director provincial. Além disso, a nível distrital e local, os representantes do Estado muitas vezes não têm qualificações suficientes para desempenhar as suas funções, o que é altamente problemático: o papel do administrador distrital é essencial, uma vez que a capacidade individual de planear e implementar a nível distrital afecta a vida de muitas pessoas. No entanto, os administradores distritais, que têm uma missão ambígua, são nomeados com referência à lealdade política e a maior parte deles não são devidamente formados. Isto, combinado com um desfazamento crónico entre recursos e planos, leva a que os administradores distritais não sejam avaliados com base nos resultados, pelo que todo o exercício de planeamento público se torna de importância secundária.

Embora houvesse desacordo sobre se o número de funcionários públicos é demasiado elevado, havia quase consenso de que Moçambique tem demasiados ministérios e instituições relacionadas, e de que há demasiada remodelação da estrutura governamental. As competências entre os ministérios sectoriais e as suas instituições subordinadas são frequentemente alteradas para obter ganhos políticos a curto prazo. A falta de clareza nas competências confunde a responsabilidade e tem um peso muito grande sobre o orçamento. Para muitos inquiridos, o aparelho de Estado serve o propósito de oferecer empregos a conhecidos, familiares e “camaradas” e de criar um grupo politicamente leal. A consequência é um Estado ineficaz e dispendioso que não consegue satisfazer a necessidade de prestar serviços públicos à população.

A segunda parte do questionário quantitativo permitiu obter informações detalhadas, solicitando aos participantes que declarassem o seu grau de concordância com 156 declarações organizadas em 18 áreas temáticas que abrangiam diferentes dimensões institucionais. As respostas não conseguiram fornecer um consenso sobre um grupo específico de constrangimentos. Ainda assim,

destacaram a importância atribuída a questões relacionadas com assuntos legais e constitucionais, protecção pública e fornecimento de bens e serviços públicos. Um olhar mais atento às opiniões dos inquiridos também enfatizou a resolução de questões de terra e corrupção no ambiente empresarial e na administração pública como problemas em Moçambique, tal como acima referido.

A fraca aplicação da lei e da resolução de litígios reflecte o facto de o aparelho judicial ser pesado, disperso no território e ineficiente. Embora muito investimento tenha sido feito na construção de palácios de justiça, pouco foi feito para a gestão eficiente das diferentes entidades que operam nestes edifícios. Existe também uma enorme desigualdade nos recursos disponíveis para os tribunais na capital nacional e nas capitais provinciais, em comparação com os recursos nos distritos.

Os inquiridos partilharam a percepção de que não existe independência do poder judicial em relação ao executivo. Alguns acreditam que esta dependência deriva do facto de o presidente da república nomear os juízes, que lideram os Tribunais Supremos, Administrativos e Constitucionais, bem como nomear o procurador-geral da república. Na sua avaliação, isto cria uma oportunidade de exigir lealdade e alguns casos criminais graves não são levados a tribunal.

Sobre o tema dos baixos níveis de educação, os principais informantes observaram que tem havido um elevado nível de investimento na educação desde a independência. Moçambique alcançou resultados significativos no número de pessoas com educação formal. Contudo, existe uma falta de qualidade no ensino a todos os níveis: primário, secundário, superior e técnico-profissional. A prática de permitir que todos os estudantes passem para níveis de ensino superior sem terem atingido padrões mínimos de qualidade representa um grande fracasso do sistema de ensino. A proliferação e subdivisão das universidades e outras instituições do ensino superior opõem-se ao objectivo de melhorar a qualidade do ensino.

Calcula-se que mais de 300.000 jovens entram todos os anos no mercado de trabalho (AfDB et al. 2012). Isto representa um número muito elevado de pessoas que precisam de encontrar emprego. Ao mesmo tempo, há uma procura de formação e qualificação de pessoal em novas áreas, tais como a cibersegurança, a robótica e a inteligência artificial. As universidades devem também investir nestas áreas. Infelizmente, as políticas nacionais continuam a centrar-se nos campos tradicionais, negligenciando as novas áreas da ciência e tecnologia.

Uma área específica em que parecia haver menos consenso com base nos resultados do questionário quantitativo diz respeito à cooperação externa. Embora houvesse alguma indicação de que os inquiridos consideravam que os acontecimentos nos países vizinhos tinham efeitos negativos em Moçambique, também identificaram o grau de colaboração com estes países como uma força institucional. Aprofundamos este tema na síntese da próxima secção deste capítulo.

2.4 Síntese de estudos temáticos

Juntamente com a informação de base sobre a história e o desenvolvimento socioeconómico de Moçambique, os conhecimentos da análise acima referida apontaram-nos para a selecção das áreas abordadas nos estudos temáticos. Mais especificamente, a *agricultura* e os *recursos naturais* são sectores claramente cruciais para alcançar um crescimento sustentado e combater a pobreza e a desigualdade. As questões levantadas em termos de capacidade estatal e falta de visão comum são abordadas nos diferentes capítulos que tratam da *gestão das finanças públicas* e *descentralização*, bem como da *educação*, *saúde* e *sector financeiro*. Tanto o questionário quantitativo como as principais entrevistas com informantes revelaram que as questões legais e constitucionais são uma área importante, o que nos levou a incluir um capítulo sobre o *sector jurídico*. Finalmente, dedicámos um

capítulo às *relações com os doadores*, dada a manifesta relevância deste tópico no contexto de Moçambique, como revelado pela análise de fundo, questionário quantitativo e entrevistas com informantes-chave.

Pedimos a um grupo cuidadosamente seleccionado de peritos com experiência de trabalho em primeira mão na elaboração de políticas e investigação para descobrir as principais fraquezas institucionais e as suas causas subjacentes nestas áreas temáticas. Resumimos os principais contributos destes estudos (incluídos como Capítulos 4 a 12) no que se apresenta a seguir.

Agricultura

O estudo da agricultura (Capítulo 4) de Carrilho e Ribeiro mostra claramente que o campesinato e o desenvolvimento da agricultura e do sector rural têm permanecido ao longo dos anos uma prioridade baixa nos esforços de desenvolvimento, e que o tão necessário crescimento da produtividade tem sido simultaneamente lento e insatisfatório. Tem sido evidente a incapacidade de implementar estratégias e planos formalmente anunciados. Paralelamente, o quadro organizacional para o planeamento e o apoio do sector agrícola e rural tem sofrido frequentes mudanças em resposta a conveniências políticas de curto prazo, em vez de necessidades fundamentais a longo prazo para o crescimento inclusivo e a redução da pobreza. Isto é reforçado pela falta de consenso existente sobre um vasto leque de questões sobre como enfrentar os desafios agrícolas e rurais em apoio ao crescimento sustentado.

Para que haja progresso futuro, é essencial que a violência política e o conflito armado terminem, que o governo garanta que o sector obtenha a precedência de que necessita nos planos nacionais, de modo a contribuir eficazmente para a redução da pobreza e da desigualdade, e que isto ocorra tanto no discurso como na prática. Uma abordagem de deixar andar não desencadeará o potencial produtivo do sector. O que é necessário, pelo contrário, é um conjunto abrangente e consistente de intervenções e apoio do sector público para abordar as muitas externalidades e questões de coordenação associadas à produção e transformação agrícola. Observa-se igualmente a necessidade de desenvolvimento agrícola para abordar eficazmente os desequilíbrios regionais existentes.

Embora existam regulamentos legais pertinentes em muitos casos, muitas vezes não são cumpridos e apenas cerca de 30% das terras estão registadas com direitos de utilizador. As necessidades dos camponeses, incluindo a necessidade de acesso seguro à terra, são bastante bem compreendidas, mas a baixa capacidade do Estado na disponibilização de serviços e insumos e a falta de acesso ao sistema legal são restrições graves. Além disso, a agricultura é uma vítima potencial se a economia do gás for autorizada a comprometer a vantagem comparativa de Moçambique na agricultura, enquanto o crescimento populacional, as alterações climáticas e a pandemia de Covid-19 fornecem argumentos convincentes para uma acção de apoio à agricultura, tanto a curto, médio como longo prazo, tendo em mente que, caso o gás vença, terá sido construída uma agricultura dinâmica (área em que Moçambique tem uma vantagem comparativa bem reconhecida).

Sector financeiro

O estudo temático sobre o sector financeiro (Capítulo 5), de Osman e Osman, centra-se principalmente na inclusão financeira. O desafio-chave é como conseguir que o sistema financeiro faça chegar os serviços financeiros aos até agora pobres (rurais) excluídos e às micro e pequenas empresas (MPEs), no sentido de ajudar a desbloquear o seu potencial de crescimento. São também discutidos outros obstáculos. A inclusão financeira por si só pode não proporcionar aos segmentos mais pobres as aptidões e competências de que necessitam para encontrar caminhos para sair da pobreza. Neste contexto, a literacia financeira é identificada como uma questão-chave e uma

condição prévia para a possibilidade de proporcionar a estes grupos-alvo crédito e acesso a outros produtos de melhoria do bem-estar (por exemplo, seguros).

Embora os autores observem progressos significativos ao longo do tempo na inclusão financeira média, existe um desequilíbrio crítico entre as zonas urbanas e rurais. Residentes e entidades urbanas dominam o progresso, tanto em termos absolutos como relativos, enquanto este tem sido muito mais limitado nas zonas rurais (excluindo a zona sul). Além disso, as taxas muito elevadas de rentabilidade global dos bancos reflectem o facto de estes evitarem os negócios arriscados associados ao serviço dos pobres (e MPEs).⁶ Isto expõe uma vez mais a falta de capacidade do Estado para implementar as estratégias e os planos formalmente anunciados.

As elevadas taxas de juro nominais e os elevados custos administrativos associados a pequenos valores de empréstimo/depósito desempenham um papel fundamental. Em particular, o mandato (foco) do banco central (Banco de Moçambique), e a orientação da política macroeconómica, não estão orientados para o apoio a actividades produtivas na base da economia, mas sim para o contrário — ou seja, não são a favor dos pobres. Além disso, e especificamente na ausência de títulos de terra, as pessoas enfrentam dificuldades em fornecer garantias eficazes, como acontece com a classe empresarial incipiente.

As recomendações incluem um “fundo de garantia” para cobrir a diferença de valor entre as garantias que uma MPE pode efectivamente depositar *versus* o valor do empréstimo; e uma iniciativa para subsidiar/incentivar a presença de dinheiro electrónico ou agentes bancários em cada distrito (ou seja, um mandato para desenvolver mercados onde estes faltem). Além disso, existe a necessidade de supervisão/regulamentação para evitar práticas abusivas (como se tornou comum entre os microcredores). Finalmente, o banco central poderia ser solicitado a manter reservas obrigatórias em proporção do dinheiro emprestado às MPEs.

Educação

Tal como descrito por Mário, Monjane e Santos (Capítulo 6), apesar do impressionante aumento da taxa de escolaridade, subsistem problemas significativos em termos de qualidade do ensino. Por exemplo, menos de 5% dos alunos da terceira classe atingiram uma competência de leitura desenvolvida e menos de 8% satisfazem os requisitos para o seu nível em termos de competências matemáticas. A análise salienta diferentes deficiências pedagógicas, tais como o absentismo, rácios muito elevados de aluno-professor e má preparação e controlo do trabalho dos professores, bem como escassez de materiais didácticos e falta de salas de aula.

A principal linha de argumentação indica três dimensões institucionais subjacentes aos baixos níveis de qualidade da aprendizagem. A primeira diz respeito à fraca capacidade do Estado na prestação de serviços de ensino. A pressão demográfica no ensino primário traz à tona fraquezas em termos do número de salas de aula e de professores. Embora o sector da educação receba uma parte importante do orçamento estatal (17,2% de todo o orçamento estatal de 2018, de acordo com a UNICEF 2018), esta é ainda insuficiente para satisfazer as necessidades em termos de equipamento, capacidade humana e competências necessárias.

A segunda dimensão institucional diz respeito ao apoio internacional. Embora o apoio financeiro dos parceiros internacionais tenha sido necessário, dada a referida escassez financeira, também criou mecanismos de dependência e significou que as decisões reflectem a condicionalidade destes

⁶ Isto não é exclusivo de Moçambique e tende a ser característico da maioria dos sistemas bancários africanos.

parceiros, incluindo políticas e objectivos demasiado ambiciosos. Além disso, mesmo que os doadores externos forneçam apoio financeiro em termos de criação de infra-estruturas, não financiam uma parte significativa dos custos de manutenção e outros custos recorrentes, incluindo salários, que representam a parte de leão do orçamento.

A dimensão final diz respeito às deficiências na responsabilização do sistema escolar público, que deveria permitir o envolvimento dos pais e da comunidade na gestão escolar.

Saúde

Apesar do investimento em infra-estruturas e do progresso desde a paz alcançada em 1992, os indicadores de saúde actuais mostram um estado de saúde precário para a maioria dos moçambicanos. No Capítulo 7, Garrido destaca diferentes problemas e argumenta que as deficiências e ineficiências no funcionamento do sector da saúde são, no mínimo, resultantes de uma minoria de pessoas privilegiadas que controlam as principais instituições do sector da saúde e não dão prioridade de facto às necessidades básicas de saúde da maioria da população. Assim, existe uma fraca capacidade do Estado para dar prioridade ao sector da saúde devido à falta de vontade política, bem como à falta de autonomia em relação aos interesses privados.

Os problemas incluem vários casos de irregularidades no cumprimento e aplicação da lei (por exemplo, selecção de pessoas para posições de cuidados de saúde sem concurso público) e o facto de o direito dos cidadãos aos cuidados de saúde não estar claro na Constituição nem ser suficientemente protegido. Além disso, o sistema de cuidados de saúde ainda não abrange todo o território e não satisfaz as necessidades básicas dos cidadãos nem nas zonas urbanas nem nas rurais, com a instabilidade política e o conflito violento a criar novos desafios. Embora as políticas e planos no sector da saúde tenham sido adequados, tem havido vários problemas com a sua implementação. A comunidade internacional influenciou fortemente as políticas de saúde em Moçambique não só em termos de prioridades, mas também em termos de decisões de afectação orçamental, algumas das quais não foram viáveis dadas as limitações de capacidade no país, o que prejudicou a qualidade dos serviços prestados e a credibilidade do sector.

Descentralização

Forquilha sublinha no Capítulo 8 que, embora o processo de descentralização seja potencialmente um meio importante para a consolidação democrática e para a “boa governação”, o impacto das reformas de descentralização na governação em Moçambique tem sido até agora muito modesto. A visão global das ligações entre a formação dos sistemas políticos no país e a emergência das reformas de descentralização mostra como os resultados destas últimas têm sido condicionados pelo sistema político.

Durante o período após a independência, a centralização do Estado resultou do legado de controlo estatal da época colonial e da orientação marxista-leninista adoptada pela Frelimo. As reformas políticas e económicas no final da década de 1980 e início da década de 1990 foram fundamentais para o processo de descentralização. Mesmo que a pressão externa fosse importante (no âmbito da agenda da boa governação), a descentralização também fazia parte de um processo de gestão de conflitos e de relegitimação do Estado numa época de construção da paz e de democratização. Ainda assim, a implementação das reformas não tem sido um processo pacífico ou baseado em consensos.

A descentralização tem sido uma forma de ocupar o espaço político para reforçar o controlo do Estado e beneficiar a elite e não um meio para melhorar a prestação de serviços públicos e reforçar

a democracia. Isto pode ser visto como uma forma de captura pelas elites, neste caso da lei da descentralização. Três reformas diferentes são utilizadas para ilustrar este argumento, e mostram que, embora diferentes dimensões institucionais tenham tido efeitos distintos na implementação destas reformas, a capacidade do Estado e a autonomia em relação aos interesses privados têm sido um factor condicional omnipresente em todas elas.

Gestão das finanças públicas

Como é evidente ao longo deste volume, Moçambique é um país que tem testemunhado mudanças socioeconómicas frágeis desde a independência em 1975. No Capítulo 9, Cruz e Mafambissa fazem um relato pormenorizado e colocam-no em perspectiva em relação ao impacto na gestão das finanças públicas (GFP). O seu registo histórico é simultaneamente detalhado e perspicaz no que diz respeito às realizações e ao complexo processo de elaboração de políticas que Moçambique tem sofrido. Mais especificamente, identificam os factores que afectam a forma como o governo utiliza os recursos fiscais para ajudar a fomentar o crescimento económico como base para o desenvolvimento. Como tal, o capítulo faz uma ligação directa entre as questões relacionadas com a capacidade de implementar planos e estratégias declaradas e a capacidade administrativa do Estado para desempenhar as suas funções.

O sistema de GFP (incluindo tanto os seus objectivos como os seus aspectos processuais) foi de facto reformado e melhorado significativamente durante o período antes e depois da viragem do milénio. No entanto, enfraqueceu acentuadamente após 2013. Neste contexto, é dada atenção a três temas que atravessam vários dos capítulos temáticos de uma forma integradora.

- Alterações frequentes nas estratégias de crescimento económico levaram à instabilidade na concepção e funcionamento da GFP. Se o objectivo do jogo político é o crescimento económico, então a estratégia dita as regras (escritas e não escritas) a serem seguidas pelo governo, políticos, sociedade civil — incluindo empresas e produtores e consumidores individuais — e pela comunidade internacional. Além disso, tal estratégia deveria ter as fontes de financiamento necessárias identificadas, e é aqui que entra o papel do sistema de GFP. Quando estas regras se alterarem, o sistema estará em evolução, afectando a capacidade de execução.
- A lei constitucional defende o princípio da separação dos poderes executivo, legislativo e judicial como base de uma democracia liberal e do Estado de direito e salienta que, quando o executivo opera independentemente do partido no poder, cria mais oportunidades de controlos e equilíbrios. Estes princípios não têm sido respeitados, o que tem prejudicado a eficácia e o impacto do sistema de GFP.
- O insuficiente grau de descentralização distorceu as funcionalidades do sistema de GFP, levando a um sistema que não aplica as prioridades declaradas.

A actual estratégia de crescimento baseada na exploração dos recursos naturais parece estar a falhar. Uma estratégia alternativa de crescimento equilibrado é apresentada no contexto de um sistema político democrático eficaz onde as prioridades políticas necessárias para promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo são claramente identificadas. O sistema de GFP precisa de ser reformado em conformidade.

Resolução de conflitos

O relato completo de Trindade sobre o sistema judicial em Moçambique (Capítulo 10) realça as fraquezas em termos de Estado de direito e independência judicial. Embora tenha havido diferentes tentativas de reforma do sistema judicial, principalmente após a Constituição de 1990,

estas foram de natureza imediata e cíclica e resultaram de pressões internas e externas que nem sempre foram claras ou convergentes. Além disso, alguns indicadores apontam para um fraco desempenho no sector. Por exemplo, comparando o movimento de processos judiciais entre 2012/13 e 2018/19, observa-se um aumento do número de processos executados. No entanto, existe ainda um número significativo de processos pendentes.

Há necessidade de implementar uma reforma estrutural, que só será viável se houver uma visão sistémica, integrada e coordenada entre todos os actores e vontade por parte dos decisores políticos. Os diferentes elementos que esta reforma estrutural implicaria apontam para duas fraquezas institucionais principais. Por um lado, referem-se a uma falta de capacidade estatal aplicada a este sector. A reforma estrutural exigiria uma visão estratégica partilhada e um grau de consenso entre os actores relevantes, e os operadores judiciais deveriam desempenhar um papel central nas diferentes fases. As reformas deveriam igualmente prosseguir em relação à democratização dos métodos e processos constitucionais e operacionais do sistema judicial. Duas sugestões adicionais sublinham a necessidade de reforçar a formação dos agentes judiciais e de reestruturar os mecanismos alternativos para a resolução de conflitos e a justiça comunitária. Por outro lado, apontam para a necessidade de assegurar a independência do poder judicial e de mudar o paradigma da produção legislativa.

Relações com os doadores e soberania

Um capítulo fundamental neste volume é o estudo sobre as relações com os doadores e a soberania (Capítulo 11), de Flentø e Simão. O ponto de partida é a observação de que, durante a luta pela independência de Portugal e as três primeiras décadas como país soberano, Moçambique confiou na solidariedade internacional e geriu bem as relações de doação. No contexto de um ambiente internacional extraordinariamente favorável à cooperação para o desenvolvimento, e num contexto em que os países doadores tinham pouco ou nenhum outro interesse em Moçambique além da eficácia da ajuda, o governo moçambicano adaptou-se às reformas promovidas pelos doadores e mitigou a perda associada de capacidade de influência. O governo permitiu que os doadores desafiassem a sua capacidade, mas nunca a sua autoridade.

Isto mudou na última década. Os países doadores começaram a expressar um desapontamento crescente com o processo de reforma e começaram a desafiar abertamente a legitimidade do governo. Esta mudança não está apenas associada aos desenvolvimentos em Moçambique. Os países doadores tornaram-se muito menos entusiásticos em relação à cooperação para o desenvolvimento a longo prazo e especialmente à cooperação harmonizada. Os orçamentos da ajuda externa estão sob pressão e o financiamento do desenvolvimento tornou-se muito mais ligado a outras preocupações de política externa dos países doadores, especialmente as relacionadas com a segurança e o comércio. Isto alterou os critérios de selecção dos doadores e o seu *modus operandi*. Consequentemente, Moçambique deve esperar uma instrumentalização crescente e significativa dos orçamentos de ajuda pelos países doadores, o que significa que nos próximos anos terá de ser capaz de aceder e abordar outras preocupações dos seus parceiros que não as da redução da pobreza, dos direitos humanos e da democracia.

Esta situação representa um desafio, porque a arquitectura e as instituições de ajuda que Moçambique desenvolveu para lidar com os doadores não estão bem adaptadas a estes novos desafios. Separam-se e concentram-se numa parte da relação com países estrangeiros que se está a tornar menos relevante e serve frequentemente como veículo para outras agendas. As reformas deveriam, provavelmente, começar com um reforço da área de Relações Exteriores de Moçambique como verdadeira coordenadora das relações externas e com o estabelecimento de mais disciplina em torno de planos e estratégias nacionais para melhorar a capacidade do Estado.

Uma dimensão política doméstica e uma parte frequentemente ignorada das finanças externas são os atrasos e a destruição de projectos que as lutas internas da elite e a procura de rendimentos improdutivo causam a programas e projectos financiados por doadores e investimento directo estrangeiro (IDE). Quando elementos de diferentes facções da elite (Frelimo) estão a envenenar e a roubar os projectos uns dos outros (à procura de rendimentos improdutivo ou não), isto ajuda a criar um comportamento corrupto ou excessivamente prudente de “não fazer nada” em instituições vitais que priorizam, coordenam e aprovam investimentos vitais para o crescimento económico.

Em suma, a “linguagem corporal financeira dos doadores” utilizada durante a última década não provocou uma mudança de regime nem uma mudança de atitude na liderança da Frelimo. Pelo contrário, pode ter ajudado a reforçar a determinação da liderança do partido, uma vez que a economia moçambicana demonstrou uma resistência notável à crise financeira que se seguiu ao congelamento de empréstimos e fundos de ajuda por parte de doadores e investidores. Os acontecimentos mostram que o sentimento de ter direito a [*entitlement*] permanece muito forte na Frelimo, onde muitos continuam a equacionar a soberania com o domínio do partido sobre o poder.

Recursos naturais

O capítulo 12 passa para o papel revelador e necessariamente prospectivo dos recursos naturais em Moçambique, especialmente os investimentos em grande escala em exploração mineira, petróleo e gás. Macuane e Muianga actualizam-nos sobre o que está a acontecer no sector e fazem uma avaliação, em termos institucionais, das perspectivas que os recursos naturais/indústrias extractivas têm de contribuir para a transformação económica.

Espera-se que a riqueza dos recursos naturais de Moçambique gere novos fluxos de receitas a médio e longo prazo. Isto poderia estimular a economia, transformando bens debaixo do solo em bens acima do solo, e poderia permitir mais investimento em infra-estruturas e sectores sociais fundamentais, bem como na agricultura. No entanto, há razões para cautela e para aludir aos riscos e constrangimentos significativos associados a grandes aumentos de recursos, que trazem consigo tanto potenciais armadilhas como benefícios. As armadilhas incluem uma maior dependência dos rendimentos dos recursos naturais, dependendo de algumas grandes empresas estrangeiras, e a observação de que Moçambique sofreu uma “quebra antes do *boom*”, reflectida na dívida oculta (corrupção) contraída durante a era do Presidente Guebuza.

Moçambique levou efectivamente a cabo reformas institucionais para responder à crescente importância dos recursos naturais na economia. Estas incluíram a aprovação de ampla legislação com enfoque no sector mineiro, do petróleo e do gás e nos respectivos regimes fiscais, a adesão à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas⁷ e a criação e reforço de instituições administrativas reguladoras e de responsabilização, combinadas com uma crescente participação de membros do parlamento e da sociedade civil nos debates políticos. Embora estas reformas tenham melhorado a governação do sector dos recursos, o seu impacto na transformação económica é mais difícil de estabelecer e as questões de capacidade do Estado permanecem.

A longo prazo, Moçambique será afectado pela transição energética global actualmente em curso, que enfraquecerá significativamente o mercado do carvão e, a mais longo prazo, o do gás natural — ‘encalhando’ assim potencialmente os recursos de combustíveis fósseis do país. Uma gestão e

⁷ Moçambique aderiu em 2009 e tornou-se um membro cumpridor em 2012.

sistemas adequados da despesa pública são essenciais para assegurar que os investimentos produzam retornos adequados. Consequentemente, uma forma de melhorar a coordenação é através de um regime fiscal e de um mecanismo institucional que defina o âmbito da despesa pública em áreas relacionadas com a transformação estrutural, especialmente a política sectorial, e o desenvolvimento das capacidades nacionais e humanas. Isto poderia ser combinado com iniciativas relativas ao conteúdo local e à política industrial como parte de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla. Os regulamentos locais sobre contratos públicos não conseguiram, em grande medida, aumentar a participação de empresas locais nas cadeias de valor. A formação pode aumentar as capacidades das empresas locais e permitir-lhes entrar nas cadeias de valor, mas o governo e as empresas de extracção de recursos têm de chegar a acordo sobre o desenho da formação e os processos de qualificação para que as empresas locais alcancem o estatuto de “fornecedor aprovado”.

3 O diagnóstico institucional

Passamos agora ao diagnóstico institucional ilustrado no Quadro 1, onde reunimos o material acumulado até à data. Partindo da coluna das fraquezas institucionais básicas, o quadro pode ser lido da esquerda para a direita, com a coluna da direita mostrando as principais consequências económicas e sociais destas fraquezas institucionais. Pode também ser lido da direita para a esquerda, com uma coluna mostrando as principais causas imediatas das fraquezas institucionais e uma coluna da esquerda mostrando os factores profundos que, em última análise, determinam a viabilidade de reformas que poderiam corrigir as causas imediatas, melhorando as fraquezas institucionais e apoiando o desenvolvimento socioeconómico.

Uma importante advertência é que as implicações lógicas vão de coluna em coluna, e não de um item numa coluna para o item na mesma linha noutra coluna. Por outras palavras, acontece por vezes que vários ou todos os itens de uma coluna dependem, ou determinam conjuntamente, os itens de outra coluna. Deve também ter-se em mente que as relações entre os itens em diferentes colunas, e dentro de uma coluna, podem ser circulares.

Além disso, não afirmamos que estejam fora de discussão as linhas divisórias entre factores profundos e causas imediatas, por um lado, e entre causas imediatas e fraquezas institucionais básicas, por outro. A razão para esta justaposição é que as fraquezas identificadas são frequentemente mais os sintomas do que as causas de um problema institucional. Um diagnóstico deve, portanto, partir dos sintomas para ir à raiz dos problemas, e depois aos possíveis remédios, que dependem, eles próprios, de quais os factores profundos que estão em jogo.

Quadro 1: Ordenação concisa dos factores institucionais que impedem o desenvolvimento de Moçambique a longo prazo

Factores profundos	Causas imediatas	Fraquezas institucionais básicas	Consequências económicas
Geografia física e humana	Falta de integração e reduzido sentido de unidade	Incapacidade de implementar estratégias e planos que tenham sido formalmente anunciados	Falta de um motor de crescimento inclusivo
Legados colonial e socialista	Falta de competências	Baixa capacidade estatal (prestação de serviços, descentralização, controlo sobre o território, capacidade administrativa)	Redução lenta da pobreza
Proximidade com a África do Sul	Fusão de poderes políticos e económicos (classe empresarial incipiente e falta de concorrência no mercado)	Dependência do poder judicial em relação ao poder executivo	Aumento da desigualdade (horizontal e vertical e por género)
Distribuição do poder político e oposição política fraca (domínio da Frelimo, concorrência dentro da Frelimo e falta de voz)	Falta de separação entre poderes executivo e legislativo	Corrupção, falta de transparência e auditoria ineficaz	Sector financeiro não inclusivo e ineficiente
Conflitos armados e violência política	Instabilidade das estratégias de desenvolvimento		Baixa qualidade do ensino
Dependência significativa de financiamento externo (papel dos doadores)	Falta de capacidade de influência na elaboração de estratégias e políticas		Não inclusividade dos serviços de saúde
Contemporâneo: domínio do sector dos recursos naturais e papel das empresas estrangeiras e do IDE	Captura pelas elites e procura de rendimentos improdutivos		Desenvolvimento espacial (regional) desequilibrado
			Ausência de dinâmica empresarial
			Baixo nível de poupança doméstica
			Vulnerabilidade a choques externos

Fonte: elaborado pelos autores.

Começamos na Subsecção 3.1 por uma breve revisão das fraquezas institucionais básicas à medida que emergem das secções anteriores. São comuns a várias das áreas sujeitas a estudos temáticos e foram também objecto de atenção em capítulos anteriores. Na Subsecção 3.2, abordamos as suas causas imediatas, elas próprias relacionadas com vários factores profundos descritos na Subsecção 3.3. Seguem-se as nossas reflexões finais e recomendações de política na Secção 4.

3.1 Fraquezas institucionais básicas (FI)

FI1: Incapacidade de implementar estratégias e planos que tenham sido formalmente anunciados

À primeira vista, Moçambique está a seguir políticas económicas inclusivas. As políticas e estratégias oficiais foram elaboradas com a ajuda de doadores e aprovadas por todas as autoridades relevantes, incluindo o parlamento. No entanto, existem desafios em termos da sua implementação. Isto aplica-se tanto aos planos nacionais como sectoriais.

Um desses casos é o sector agrícola, que tem estratégias e políticas sectoriais bem concebidas, mas que recebe pouca prioridade na prática. Para dar um exemplo, Filipe e Norfolk (2017) salientam que Moçambique já tem muitas políticas e quadros legais razoáveis para a administração da terra, planeamento do uso da terra e gestão ambiental. Contudo, os autores salientam a “necessidade de maior vontade política e maior capacidade institucional e empenho na implementação do quadro legal para a terra, particularmente para reconhecer os direitos de terra adquiridos na lei e o papel

das autoridades tradicionais e comunitárias na gestão do uso da terra e outros recursos” (Filipe e Norfolk, 2017: 103). Do mesmo modo, embora a inclusão financeira esteja bem estabelecida como objectivo, as medidas necessárias para promover o crédito bancário aos pobres das zonas rurais e às MPEs ainda não estão em vigor. Finalmente, a influência da comunidade doadora levou a planos demasiado ambiciosos e não sustentáveis para os sectores sociais, incluindo a educação e a saúde.

FI2: Baixa capacidade estatal (prestação de serviços, descentralização, controlo sobre o território, capacidade administrativa)

Uma fraqueza institucional relacionada com isto é a baixa capacidade do Estado, que ocorre em diferentes dimensões. Existe um problema importante na distribuição espacial do pessoal do Estado. Em muitas das partes mais remotas do país, as entidades governamentais simplesmente não estão presentes. Além disso, grandes partes da administração pública estão sobrecarregadas de pessoal pouco qualificado e pouco motivado, sem liderança de qualidade.

A coordenação das funções do Estado deixa muito a desejar e, embora existam excepções em áreas como a GFP, incluindo partes da administração fiscal, e o sector dos recursos naturais, a situação geral continua a ser de uma administração com baixa capacidade, tanto a nível central como descentralizado. A reforma do recrutamento foi implementada para assegurar pessoal mais qualificado, mas a inércia e uma remuneração significativamente melhor no sector privado continuam a ser desafios. O absentismo é elevado e muitos funcionários públicos procuram benefícios marginais como subsídios de viagem e estão envolvidos noutras actividades económicas no sector privado. A nível descentralizado, o duplo papel especial dos administradores distritais (como políticos e como supervisores técnicos e coordenadores) está a desafiar o profissionalismo técnico num sistema que já luta com o impacto da geografia de Moçambique. A isto há que acrescentar os destacamentos obrigatórios, longe das grandes cidades com melhores oportunidades de carreira para os cônjuges e a educação dos filhos.

Além disso, a baixa qualidade da educação e a não inclusividade no acesso aos serviços de saúde e financeiros são sintomas de má prestação de serviços públicos. O fornecimento de electricidade também ilustra a fraqueza na prestação de infra-estruturas. A empresa pública de electricidade (EdM) funciona fundamentalmente com prejuízo, apesar do financiamento significativo dos doadores, especialmente durante as duas primeiras décadas após a guerra. A empresa é reconhecida como uma entidade gerida eficientemente de um ponto de vista técnico, com perdas tanto técnicas como não técnicas muito abaixo das da maioria das empresas do género na região. A estrutura de custos da empresa é única, já que Moçambique alberga uma das maiores barragens hidroeléctricas de África. Embora a EdM seja obrigada a pagar taxas de transmissão à ESKOM, a empresa pública de electricidade da África do Sul, a EdM tem acesso a um custo unitário excepcionalmente baixo para a produção e a custos fixos muito elevados para financiar linhas eléctricas num país enorme e pouco povoado. No entanto, apenas uma pequena fracção dos moçambicanos que vivem abaixo da linha de pobreza tem fornecimento de energia eléctrica. O acesso à electricidade nas zonas rurais é praticamente inexistente e o potencial da energia solar permanece inexplorado.

A acrescentar a isto, e como se pode ver claramente no Capítulo 2 e nas secções anteriores deste capítulo, o governo moçambicano não tem controlado totalmente o território nacional desde a independência. Isso está associado tanto a características geográficas (Moçambique é um país vasto em que a actividade guerrilheira é relativamente fácil) como a factores socioeconómicos. Mais especificamente, o país permanece pouco integrado em termos de infra-estruturas económicas e físicas.

Este aspecto está também ligado à incapacidade do Estado em garantir a segurança, como ilustrado pelos recentes acontecimentos na província norte de Cabo Delgado, onde uma combinação de conflitos internos e de factores externos se precipitou numa actividade militar significativa. É digno de nota que, embora os conflitos armados de Moçambique tenham tradicionalmente sido motivados politicamente e apoiados e patrocinados internacionalmente, nenhum tem sido sobre religião. Curiosamente, a insurreição armada em Cabo Delgado é relatada como sendo simultaneamente “doméstica” e religiosa — uma guerra travada por um movimento iniciado por um grupo de jovens muçulmanos locais com o único objectivo de instalar uma prática mais fundamentalista do Islão. Mas há muito mais do que a religião a conduzir esta poderosa insurreição e ela tornou-se um grande desafio para o governo e exército moçambicanos, esticando a capacidade do Estado até ao limite, se não para além dele.

FI3: Dependência do poder judicial em relação ao poder executivo

A separação formal de poderes, especialmente a independência do poder judicial, é relativamente recente em Moçambique, introduzida em 1990 como parte do pacote de reforma constitucional, abrindo o caminho para a paz e o aumento da ajuda das democracias ocidentais. O processo de implementação destas reformas institucionais está longe de estar concluído. Ainda não existe independência do poder judicial nem separação efectiva entre partido e Estado, o que reflecte a juventude e fragilidade das instituições democráticas em Moçambique.

As reformas promovidas pelos doadores nas instituições governativas têm permanecido superficiais, principalmente porque a elite moçambicana tem sido relutante em implementá-las plenamente. Isto é agravado pelo facto de a Constituição dar ao presidente amplos poderes de nomeação, com um efeito multiplicador sistémico no sector da justiça. A forte filiação com o partido dominante é decisiva para as carreiras e a subsistência dos juizes, por vezes tanto quanto a sua capacidade profissional e integridade. Esta situação compromete a resolução pacífica de conflitos e enfraquece os fundamentos da sociedade, desde os direitos humanos básicos até ao ambiente empresarial.

FI4: Corrupção, falta de transparência e auditoria ineficaz

A corrupção tem vindo a aumentar acentuadamente em Moçambique desde meados da década de 1980. Esta fraqueza institucional não se relaciona apenas com a grande corrupção política, ilustrada pelo caso do escândalo da dívida oculta.⁸ Inclui também casos de pequena corrupção e desvio de fundos públicos. A ilustrá-lo estão casos de membros da Frelimo, das suas famílias e de funcionários públicos altamente posicionados que recebem comissões nos acordos económicos envolvendo entidades públicas, obtêm acesso privilegiado aos direitos de uso da terra e fornecem electricidade barata por motivações políticas às famílias urbanas.

Passando à falta de transparência, esta é discutida em pormenor pelo FMI (2019), onde se destaca que muitas bases de dados críticas, tais como o registo de empresas, o registo predial, o registo de bens móveis e a base de dados notarial, são total ou parcialmente manuais e de difícil acesso e pesquisa. Além disso, a informação permanece em geral fragmentada entre os diferentes ministérios governamentais, com o resultado de que as políticas e regulamentos acabam por ser contraditórios.

⁸ Outros exemplos são descritos em Shipley (2019).

As instituições que combatem a corrupção continuam fracas e carecem de independência da influência política. Além disso, os seus recursos técnicos e financeiros são limitados. Os controlos de auditoria, como reconhecido pelo FMI (2019), não são eficazes, abrindo a possibilidade tanto para actos criminosos (que podem não ser descobertos) como para a atribuição e utilização indevida de fundos em resultado da falta de informação. Embora tenham sido observadas melhorias recentes em termos de transparência e capacidade de implementar o regime fiscal no sector dos recursos naturais, subsistem desafios, por exemplo, em termos de capacidade de auditar empresas. Além disso, continuam a ser relatadas discrepâncias entre as receitas declaradas pelas empresas e as declaradas pela Autoridade Tributária.

3.2 Causas imediatas (CI)

Destacam-se na nossa análise sete causas imediatas (ver Quadro 1). Discutimo-las sequencialmente.

CI1: Falta de integração e reduzido sentido de unidade

Desde o tempo colonial, Moçambique tem sido um país de trânsito, com infra-estruturas de transporte de espinha dorsal que foram construídas principalmente para servir a exploração mineira e a agricultura nas economias muito maiores da África do Sul e da Rodésia. Assim, as redes ferroviárias e rodoviárias principais funcionam no sentido este-oeste. Poucas infra-estruturas servem o tráfego norte-sul e a integração nacional, e as estradas rurais que servem os agricultores são poucas e distantes entre si.

Nas últimas três décadas, os doadores têm apoiado o programa governamental de investimento na reabilitação de estradas, pontes e caminhos-de-ferro, ou na construção de novas estradas e pontes. Contudo, os principais investimentos foram direccionados para servir os países vizinhos sem acesso à costa. Apenas uma pequena parte dos investimentos foi atribuída à ligação norte-sul. Isto reflecte o facto de os projectos realizados terem de cumprir critérios estabelecidos no que respeita à taxa interna de rentabilidade, em que os custos de operação dos veículos são um factor determinante. Consequentemente, as grandes estradas principais nos corredores este-oeste que servem as economias muito maiores da África do Sul e do Zimbabué têm prioridade, uma vez que há muito menos tráfego de norte para sul (devido ao modelo económico colonial e ao facto de a Renamo ter dividido o país em dois e interrompido o tráfego a sul do rio Zambeze durante 15 anos). A ponte sobre o Zambeze em Caia foi construída apenas em 2009 e as pequenas estradas rurais para servir os agricultores receberam apenas uma pequena parte do orçamento dos fundos rodoviários.

Embora o governo tenha prioridades claras em relação à conectividade global no país, inclusive por razões de segurança, a sua própria contribuição para o sector dos transportes, especialmente para a manutenção, não tem sido suficiente. A cobrança de taxas de utilização das estradas sob a forma de impostos de registo de veículos, direitos de importação e, não menos importante, de impostos sobre combustíveis, também tem sido insuficiente para cobrir as despesas. Uma outra característica é que o governo subsidiou o consumo de combustível para proteger os transportes urbanos de greves e motins.

O resultado global é que a disposição fundamental das infra-estruturas herdada dos tempos coloniais continua em vigor e que a manutenção das estradas é muito cara. A manutenção de rotina é adiada e migrada do orçamento recorrente para o orçamento de investimento, onde os doadores estão mais inclinados a ajudar a financiar grandes reabilitações quando as infra-estruturas se degradarem substancialmente. Esta é uma solução muito mais dispendiosa, tanto em termos da

própria obra civil como em termos de custos de operação dos veículos. Os efeitos dinâmicos incluem também a falta de capacitação entre os empreiteiros locais mais pequenos que normalmente competiriam por uma carteira de obras mais pequenas e cresceriam com base nelas, sobretudo na manutenção de rotina. Este é o segmento de empreiteiros de obras civis de que um país como Moçambique necessita para a manutenção da sua rede de estradas rurais.

A divisão modal está fortemente orientada para as estradas. Os caminhos-de-ferro públicos estão a funcionar com prejuízo e têm sido largamente negligenciados desde os dias do Programa de Ajustamento Estrutural. Uma das razões é que a galinha dos ovos de ouro no negócio ferroviário são na realidade os portos pertencentes à empresa ferroviária de Moçambique (CFM). Figuras proeminentes da elite estão envolvidas com empresas estrangeiras que operam os três portos de alto mar em concessões da CFM. Há muito menos interesse nas linhas ferroviárias e as únicas reabilitações efectivas dos caminhos-de-ferro em Moçambique durante os últimos 25 anos dizem respeito a companhias de carvão estrangeiras em Tete, sendo por estas financiadas. No entanto, os comboios a carvão que atravessam algumas das terras mais férteis de Moçambique não transportam outras cargas para além do carvão, e fazem-no apenas num sentido.

É importante notar que o mau estado do capital físico e das infra-estruturas, em combinação com um Plano Integrado de Investimentos Públicos, limita substancialmente o desenvolvimento do sector privado. Isto acontece devido a custos de transacção muito elevados, inerentes a transportes e comunicações dispendiosos e pouco fiáveis.

Embora o sentimento de união da população de Moçambique fosse elevado na altura da independência, este tem diminuído gradualmente ao longo dos anos. A contínua polarização entre a Frelimo e a Renamo é um elemento integral desta diminuição, e o mesmo se aplica ao aprofundamento do desequilíbrio de desenvolvimento entre o sul, por um lado, e o centro e o norte, por outro.

CI2: Falta de competências

Na altura da independência ocorreu uma verdadeira perturbação institucional quando a esmagadora maioria das pessoas instruídas e formadas (colonos portugueses) deixou Moçambique e sabotou bens ao sair. Isto significou que Moçambique (e outras colónias portuguesas) partiu de um ponto muito mais baixo em 1974 do que a maioria das antigas colónias britânicas e francesas no início da década de 1960. Embora a Frelimo tenha dado prioridade à educação nos primeiros anos pós-independência, pouco foi possível fazer durante 16 anos de guerra. Além disso, apesar dos progressos desde o início da década de 1990, esta falta de competências e de pessoas instruídas é endémica e dificulta todos os aspectos do progresso socioeconómico. Questões semelhantes reverberam através do sistema legal e judicial.

CI3: Fusão de poderes políticos e económicos (classe empresarial incipiente e falta de concorrência no mercado)

No sistema socialista após 1977, os poderes económico e político foram fundidos desde a sua concepção. O programa de ajustamento estrutural destinava-se a separá-los, mas esta separação falhou. Os pressupostos subjacentes à liberalização e privatização em larga escala para se chegar a uma economia competitiva não estavam simplesmente implementados. As empresas privatizadas foram assumidas por membros do partido, funcionários públicos e oficiais do exército. Consequentemente, a maioria das empresas públicas foram substituídas por monopólios privados ou encerradas.

Os primeiros empresários privados após a independência de Moçambique foram na sua esmagadora maioria funcionários do governo e funcionários públicos que adquiriram bens públicos (por vezes a preços muito baixos) na campanha de privatização no final da década de 1980 e início da década de 1990. Uma vez que praticamente não havia empresas privadas em Moçambique durante a área socialista, a nova classe empresarial teve de ser recrutada a partir de instituições públicas, incluindo as forças de segurança e o próprio governo. Para que a luta de libertação tivesse algum significado, era necessário garantir que os moçambicanos ficassem com os bens privatizados do Estado e que estes não fossem parar a capitalistas estrangeiros, incluindo aos grupos empresariais portugueses e sul-africanos que faziam lembrar muito os tempos coloniais. Além disso, Moçambique era ainda um Estado de partido único quando as reformas económicas foram lançadas. A Renamo ainda não era um partido político, mas um exército guerrilheiro a lutar no mato ou à espera de ser desmobilizado.

Em suma, a Frelimo privatizou os bens e, mais importante ainda, as oportunidades de negócio para os seus próprios membros. Alguns dos novos empresários moçambicanos tinham conhecimentos técnicos, mas raramente tinham as competências e a mentalidade de um empresário. A maioria foi iniciada em negócios privados com um bem público incluindo algum tipo de exclusividade (licença, quota, posição geográfica, ou contrato de fornecimento ao governo) e continuou a depender da protecção governamental da sua posição de monopólio. Alguns dos novos empresários faliram ou liquidaram os activos, mas outros continuaram e alguns arranjaram parceiros estrangeiros com capital e conhecimentos. Quer se tratasse de pescas, turismo, transporte, exportação de produtos primários, ou apenas de comércio de importação geral, os regulamentos controlados pelo governo seriam a chave para negócios lucrativos. Isto é em parte uma consequência lógica das forças dos mercados liberais e em parte uma consequência da exclusão deliberada e persistente de empresários com laços com a oposição.

As consequências económicas são semelhantes às da captura do Estado, a cura não é. Em contraste com um sistema político em que os partidos políticos são detidos ou significativamente influenciados pelas grandes empresas (por exemplo, como no Benim), o grande capital em Moçambique é organizado por políticos⁹ numa estrutura poderosa onde os proprietários de empresas não podem reduzir o risco financiando as campanhas de vários partidos políticos (como se viu em alguns países da antiga Europa de Leste e na Rússia).¹⁰ Se a Frelimo perder eleições, é provável que o jogo acabe para muitos dos empresários e empreendedores moçambicanos, num ambiente em que a política e os negócios estão intimamente interligados. Todos sabem que a sua melhor e talvez única aposta para continuarem a ter poder e a colher dividendos é proteger os interesses do partido.¹¹ Assim, os empresários oleiam a máquina do partido, a concorrência é

⁹ Moçambique não é um caso de captura do governo por uma elite empresarial, mas sim de captura de negócios pela elite política. E no início os oligarcas tinham apenas uma experiência limitada. Além de que o principal organizador dos empresários em Moçambique não são as associações patronais ou a sua confederação (CTA). É o partido no governo.

¹⁰ Ver igualmente Addison (2003).

¹¹ Isto é visível, por exemplo, em relação ao ambiente empresarial em geral e às leis, licenças, autorizações, etc. com ele relacionadas. Grande parte do negócio imobiliário está profundamente dependente da forma como a lei de terras é administrada, uma vez que a terra não pode ser propriedade (não se aplica o princípio de “usá-la ou perdê-la” e muitos detêm terras para especulação). As licenças para fazer negócios no sector da importação e exportação estão fortemente regulamentadas, incluindo as tarifas alfandegárias, o que por vezes proporciona uma protecção negativa para ajudar os importadores em relação aos agricultores e à indústria local. Além disso, o negócio dos transportes (de pessoas e bens) está fortemente regulamentado e muitos operadores seriam excluídos do negócio se as leis fossem aplicadas. Curiosamente, membros da Frelimo ou as suas famílias partilham a participação no capital de várias empresas do sector privado. Isto indica uma utilização excessiva do poder político para obter poder económico. Em

mantida internamente e o partido tem as suas próprias regras e árbitros, não dependendo muito (ou necessitando) das instituições de resolução de disputas do Estado.

A Frelimo sabe que pode ganhar eleições (ser declarada vencedora) com quase todos os candidatos presidenciais. Como partido no poder, pode e faz uso abusivo dos bens estatais na campanha e, mais importante ainda, tem acesso a financiamento de campanha a um nível completamente diferente do da oposição. A maior parte deste dinheiro é angariado junto dos empresários do partido, muitas vezes com fundos dos seus parceiros de negócios e associados estrangeiros. O financiamento da campanha é angariado em troca de relações comerciais com o Estado que supostamente influenciam não só as condições gerais da troca, ou seja, o ambiente empresarial em geral ou num sector, mas também negócios específicos. Como tal, estão enraizados no sistema o conflito de interesses, na melhor das hipóteses, e mais frequentemente a corrupção.

Além disso, à medida que o comércio externo se liberalizou e teve início a concorrência de empresas estrangeiras muito mais eficientes, os lucros mais fáceis e as melhores oportunidades de negócio para os empresários moçambicanos foram no comércio de bens de consumo importados e na exportação de produtos primários, turismo e, não menos importante, na construção relacionada com o desenvolvimento da terra e bens imobiliários privatizados. O governo continuou como um actor muito grande num pequeno mercado de bens e serviços e como regulador de todos os direitos, licenças e autorizações. Combinados com os efeitos de porta giratória, onde os empresários e funcionários entram e saem frequentemente do governo, os laços entre o governo e os empresários tornam-se excepcionalmente estreitos.

Associada à interligação de interesses políticos e empresariais e às características da geografia e economia moçambicana, não existe uma verdadeira concorrência de mercado na economia. Há concorrência entre os diferentes grupos do partido, mas isto não se traduz em fazer funcionar os mecanismos de mercado.

CI4: Falta de separação entre poderes executivo e legislativo

A Frelimo, enquanto partido dominante, comanda uma maioria — por vezes mesmo uma maioria qualificada — no parlamento e o partido pode assim votar quase todas as políticas de que necessita através do processo legislativo. Isto enfraquece logicamente a separação entre o mandato legislativo e o executivo, mas tal faz parte integrante da democracia se as eleições forem livres e justas. Uma oposição fraca deixa a democracia em falta.

Manipulações de eleições ocorreram em Moçambique, onde a maioria dos observadores concorda que poucas eleições foram livres e justas (ver, por exemplo, Human Rights Watch 2019). As práticas de manipulação da lista de candidatos e cadernos eleitorais, limitação do acesso a observadores, intimidação durante a campanha e no dia das eleições, e manipulações dos resultados, incluindo enchimento das urnas e manipulação do apuramento final, foram relatadas por observadores de renome em várias eleições em Moçambique (Human Rights Watch 2019). O desacordo centrou-se no significado destes fenómenos — se as irregularidades foram suficientemente substanciais para terem alterado o resultado final, ou seja, a maioria no parlamento

muitos concursos públicos para aquisição de equipamento ou participação em projectos de investimento, as empresas têm de pagar uma comissão aos funcionários governamentais, o que não está previsto na lei. Uma justificação para estas comissões é que elas são utilizadas para financiar a Frelimo.

ou quem se torna presidente. Parece, contudo, que a maioria dos observadores concorda que as coisas não estão a mudar para melhor.

CI5: Instabilidade das estratégias de desenvolvimento

Poucos países conheceram tantas alterações políticas e económicas caóticas como Moçambique antes e desde a independência em 1975, com mudanças frequentes na estratégia e na organização de sectores económicos fundamentais.

Após a independência, a Frelimo procurou uma mudança drástica na política económica, adoptando os princípios marxistas-leninistas. Esta opção revelou-se infrutífera, e a tentativa incipiente, no Quarto Congresso do Partido em 1984, de reorientação para se concentrar nas necessidades dos camponeses afundou-se no meio da guerra. O programa de ajustamento estrutural de 1987, incluindo liberalizações e privatizações, representou outra mudança fundamental na estratégia em quase todos as áreas da sociedade e economia de Moçambique. Esta mudança ocorreu apenas cerca de uma década após a independência e tentou não só reverter as políticas proteccionistas introduzidas pelo socialismo, mas também reorganizar muitas das instituições básicas da economia.

Embora a Frelimo tenha permanecido no poder, a fragmentação dentro do partido levou a fortes mudanças de regime nas eleições presidenciais. A instabilidade resultante das estratégias de desenvolvimento tem sido característica, como ilustrado nas abordagens bastante diferentes das políticas e reformas seguidas pelos presidentes Chissano e Guebuza. A falta de continuidade nos planos estratégicos levou a uma reorientação de políticas e a mudanças frequentes de pessoal no governo e em posições de liderança da administração pública, o que enfraqueceu a capacidade do Estado e a capacidade de implementar estratégias e planos de uma forma coerente.

CI6: Falta de capacidade de influência na elaboração de estratégias e políticas

A ajuda dos doadores e a solidariedade internacional nunca foi suficiente para compensar a devastação da guerra e da má política económica na primeira metade da década de 1980. À medida que a dívida aumentava e que os principais aliados do campo socialista caíam, Moçambique foi forçado a procurar assistência noutros locais e a adoptar novas políticas económicas em troca de ajuda e alívio da dívida. Essas políticas eram receitas-padrão para antigos regimes socialistas que aderiam às instituições de Bretton Woods. Elas obrigaram o país a implementar austeridade fiscal, reformas baseadas no mercado e privatizações num ambiente de guerra em que a economia era incapaz de responder aos incentivos do mercado.

O que aconteceu quando o programa de ajustamento estrutural foi introduzido foi que o governo Frelimo perdeu a capacidade de influência a favor dos doadores. Já não era responsável pela elaboração de políticas em gestão macroeconómica e sectores-chave e concentrou os seus esforços na sobrevivência e adaptação às novas regras do jogo. A sobrevivência da Frelimo tornou-se dependente da satisfação dos doadores, implicitamente através da venda ao eleitorado de políticas promovidas pelos doadores com a vitória nas eleições.

Mais recentemente, o declínio na importância do financiamento dos doadores abriu espaço para uma capacidade de influência mais independente por parte do governo moçambicano. No entanto, Moçambique continua a ser altamente dependente do financiamento externo, cada vez mais sob a forma de IDE. Isto significa que nos próximos anos o país lidará com governos estrangeiros que serão movidos por outras preocupações que não as inerentes ao processo de ajuda, ou seja, a redução da pobreza, os direitos humanos e a democracia. A falta de capacidade de influência

continuará, portanto, sob uma forma diferente, a menos que seja empreendida uma acção concertada.

CI7: Captura pelas elites e procura de rendimentos improditivos

Moçambique estava a avançar na direcção de instituições de governação reforçadas há cerca de 20 anos, a partir de 1994, como demonstram muitos indicadores internacionais (ver Capítulo 2). Poder-se-ia ter esperado que esta evolução continuasse, mas a tendência inverteu-se devido, entre outros factores, ao surgimento das indústrias extractivas e à maldição pré-*boom* que começou no início da década de 2000, incluindo dívidas ocultas e crises económicas. A maldição fundamental da fase pré-*boom* das economias extractivas é exactamente o facto de se caracterizarem por enormes oportunidades de receitas, que necessariamente surgem antes do início da extracção.¹²

Além disso, como não existe uma separação efectiva entre partido e Estado e grandes empresas, a aposta na política aumentou consideravelmente após 2006, quando foram concedidos direitos exclusivos às empresas internacionais para explorarem petróleo e gás ao largo da costa de Cabo Delgado (especialmente após a confirmação da existência de reservas maciças de gás natural na Bacia do Rovuma em 2010). Tornou-se evidente que a distribuição de rendimentos e activos na sociedade moçambicana para as gerações vindouras poderia ser determinada na década seguinte. Esta situação tem sido prejudicial para a promoção de reformas democráticas e legais.

Com vista a competir melhor com os interesses estrangeiros pelas rendas da extracção de petróleo e gás, o Presidente Guebuza reforçou o domínio do partido sobre as instituições estatais e substituiu muitos tecnocratas por políticos em posições de liderança no governo. Com isto conseguiu obter um *politburo* quase totalmente leal, e os vastos poderes atribuídos ao presidente pela Constituição moçambicana foram amplamente utilizados e garantiram a lealdade ao partido nos três pilares do Estado.

Originalmente, este processo criou oportunidades de rendas e rendimentos relacionados que mantiveram satisfeitos os segmentos politicamente abastados da sociedade.¹³ No entanto, a consequência de permanecer no poder e gerir a mudança radical forçada de políticas (e a perda de capacidade de influência a favor dos doadores) foi, como descrito acima, que a Frelimo se tornou profundamente interligada com a principal comunidade empresarial nacional e os funcionários públicos. A “nova” elite que emergiu aceitou o capitalismo e começou a utilizar o controlo do Estado como meio de acumulação económica. Este processo intensificou-se nos primeiros anos do novo milénio com o advento dos recursos naturais, oportunidades associadas de rendas, e a abordagem centralista à governação prosseguida pelo Presidente Guebuza.

Consequentemente, as características não inclusivas da economia moçambicana amplificaram-se, e isto explica — pelo menos em parte — porque é que o crescimento económico em Moçambique abrandou. Uma estratégia de crescimento baseada em mega-projectos de infra-estruturas e energia reforçará os factores de exclusão subjacentes, a menos que se tenha extremo cuidado na elaboração e implementação de políticas. Enquanto o IDE nas indústrias extractivas levou a alguns investimentos em infra-estruturas nas províncias do norte, enormes montantes de financiamento (empréstimos) foram canalizados para infra-estruturas no sul, especialmente na capital e em torno

¹² Ver Roe (2018) para uma visão esclarecedora das experiências internacionais de relevância em Moçambique.

¹³ Estes grupos estão fortemente concentrados no sul de Moçambique, especialmente na capital, e em menor grau em algumas das grandes cidades do centro e norte do país.

desta.¹⁴ Ambos os desenvolvimentos aumentaram drasticamente o valor da terra, que na sua esmagadora maioria é detida pela elite e pela classe média urbana. Um número limitado de pessoas fez fortuna à custa de muitas pessoas. O financiamento público de infra-estruturas em benefício do sector privado em geral não é um fenómeno especial de Moçambique. Na realidade, é a regra do jogo na maioria dos países capitalistas e parte da razão pela qual as pessoas pagam impostos. O que importa é a qualidade dos investimentos em infra-estruturas, ou melhor, quem eles beneficiam. Bons investimentos em infra-estruturas aumentam a produtividade na economia. Isso não acontece com o desenvolvimento de infra-estruturas destinadas a criar oportunidades de obtenção de rendas.¹⁵

O maior custo da procura de rendas e da corrupção não é o dinheiro roubado ou os bens apropriados. São os custos globais para a economia de todas as más decisões (economicamente ineficazes) tomadas para criar, ou para evitar eliminar, oportunidades de lucro sem produção. A procura de rendimentos improdutivos e a captura pelas elites distorcem gravemente a eficiência da afectação na economia em geral. O tão necessário investimento alternativo possível no verdadeiro crescimento da produtividade é perdoado, o que é muito prejudicial para um país pobre onde os recursos de investimento são escassos. Especialmente quando grandes projectos públicos que beneficiam empresas de elite privadas são financiados por empréstimos, esta política pode drenar uma pequena economia e travar o crescimento sustentável. A mudança desta dinâmica destaca-se como um grande desafio.

3.3 Factores profundos (FP)

Passamos agora a apresentar os factores subjacentes profundos que condicionam a viabilidade de reformas que poderiam corrigir as causas imediatas, melhorando as fraquezas institucionais e apoiando o desenvolvimento socioeconómico futuro. Identificamos sete factores profundos e procuramos integrá-los com as conclusões das secções anteriores, fazendo sobressair a correspondência entre colunas, de modo a assegurar a máxima consistência.

FP1: Geografia física e humana

Tal como descrito no Capítulo 2, Moçambique é um país grande e pouco povoado, com 25 rios principais que atravessam o Oceano Índico e dividem o país fisicamente, fazendo fronteira com a Tanzânia a norte, Malawi, Zimbábue, Zâmbia e Eswatini a oeste, e com a África do Sul a sul. O país é bem dotado de recursos naturais, incluindo as recentes descobertas de grandes reservas de gás no norte.

Os elevados custos de investimento e transacção resultantes da vastidão do território e das suas características têm sido sempre um obstáculo à integração económica. Aludimos acima ao facto de as infra-estruturas funcionarem principalmente no sentido este-oeste (uma herança dos tempos

¹⁴ Os grandes investimentos em infra-estruturas no sul não se justificam pela utilização económica, mas sim pelas rendas maciças (aumento do valor dos terrenos e dos bens imobiliários) que trariam e pelos efeitos monumentais sobre o legado do presidente. O financiamento não foi difícil de obter devido à solvabilidade das reservas de gás e outras trocas comerciais com a China e alguns outros países.

¹⁵ Poder-se-ia considerar como exemplo a ponte para a Catembe sobre a baía de Maputo e a estrada para Ponta do Ouro perto da África do Sul, que custaram em conjunto cerca de mil milhões de dólares (financiados principalmente pela China). Para colocar o custo em perspectiva, seria possível reabilitar quase na totalidade a auto-estrada N1 norte-sul de Maputo a Nampula com o mesmo dinheiro. Em alternativa, poder-se-iam obter 1.800 km de boas estradas desde as terras agrícolas até às vilas e cidades.

coloniais) e que, embora tenham sido feitas algumas melhorias (com o apoio de doadores) em termos de reabilitação ou construção de novas estradas e pontes, a ligação norte-sul recebeu apenas uma pequena parte do investimento. Isto teve um efeito adicional na capacidade do Estado não só em termos de controlo e administração do território, mas também em termos de implementação dos planos e estratégias de desenvolvimento aprovados.

Além disso, como evidenciado pelos ciclones Idai e Kenneth de 2019, Moçambique está entre os países mais propensos aos efeitos das alterações climáticas, incluindo choques climáticos e desastres naturais. Os choques climáticos têm sido uma característica recorrente no país ao longo dos séculos e os seus custos para a economia são enormes. Esta tem sido, desde a independência, a motivação para quantidades significativas de ajuda humanitária a Moçambique.

A fraccionação regional e étnica no país tem profundas raízes históricas que remontam ao tempo em que diferentes tribos Bantu se estabeleceram no território. Posteriormente, a partir de aproximadamente 1100 d.C., os árabes começaram a ter uma influência. Os efeitos do encontro entre tribos Bantu e comerciantes árabes revelaram-se diferentes entre as várias tribos. Contudo, a diversidade étnica resultante e a influência árabe continuam presentes até hoje, juntamente com o legado colonial e as experiências de desenvolvimento pós-independência, incluindo a transformação drástica das relações entre certos grupos étnicos devido à guerra de libertação e à experiência pós-colonial. Esta diversidade resultou igualmente em fragmentação económica e é um factor subjacente que explica as diferenças no acesso ao poder político. Os diferentes equilíbrios étnicos de poder dos principais partidos políticos também entram aqui em jogo, contribuindo para desafiar o sentido de unidade nos tempos actuais.

FP2: Legados colonial e socialista

Ao avaliar o desenvolvimento económico no país actualmente, especialmente em relação aos seus pares africanos, é fundamental reiterar quando e como Moçambique começou como um país soberano. Aconteceu mais de uma década mais tarde do que na maioria dos outros países da África Subsaariana e de um ponto de partida incrivelmente baixo em termos de desenvolvimento humano e capacidade de governação, devido a um legado colonial especialmente devastador.

Além disso, a vitória e a independência vieram de repente devido aos acontecimentos em Portugal, numa altura em que as forças de segurança portuguesas ainda controlavam em grande parte 90% do território moçambicano. A Frelimo controlava apenas uma pequena fracção de Moçambique rural ao longo das fronteiras com a Tanzânia e na província de Tete e era constituída por um grupo de pressão internacional e um exército de guerrilha alojado em Dar es Salaam e Nachingwea. A Frelimo mudou-se para esta zona e, quase de um dia para o outro, teve um enorme país para governar após a partida de centenas de milhares de colonos e da exploração e extracção colonial de recursos, combinada com uma gestão de cima para baixo e estruturas políticas económicas distorcidas. O desmantelamento quase completo das instituições coloniais com a fuga dos portugueses deixou o país numa situação muito difícil.

A Frelimo fez um esforço concertado de construção da nação, no âmbito de uma visão socialista unificada do país. Contudo, a introdução de uma economia planeada ao estilo socialista foi um choque para as instituições económicas, embora em algumas áreas menos do que a propaganda socialista poderia levar-nos a acreditar. Os preços controlados, incluindo nos produtos de base, foram simplesmente continuados a partir do sistema colonial, tal como muitas entidades paraestatais continuaram com novos líderes inexperientes e uma retórica optimista. É importante notar que o comércio rural não era realizado por paraestatais nos tempos coloniais. Era feito por

comerciantes privados que partiram em grande número, o que levou ao colapso total do comércio e das trocas comerciais.

Em suma, Moçambique teve muito pouco tempo para desenvolver um Estado e uma sociedade modernos e isto ajuda a explicar a sua classificação na base da escala em termos de PIB e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e está relacionado com a contínua falta de competências e a baixa capacidade do Estado. Além disso, o facto de a Frelimo ter governado o país como Estado monopartidário durante quase duas décadas teve impacto na actual distribuição tendenciosa do poder político e na fusão dos poderes político e económico, incluindo a falta de separação dos poderes executivo, legislativo e judicial.

FP3: Proximidade com a África do Sul

A localização de Moçambique como vizinho da África do Sul teve, ao longo da história, um impacto muito significativo nas tendências institucionais e económicas do país e continua a tê-lo até aos dias de hoje. Determinou a forma como a economia foi construída durante o período colonial, como evoluiu a luta de libertação, como decorreram os primeiros 15 anos de independência e o facto de o sul de Moçambique interagir com o seu vizinho de uma forma muito diferente do resto do país. Para ilustrar, centenas de milhares de trabalhadores migrantes do sul do país trabalharam durante muitas décadas nas minas da África do Sul e desempenharam um papel fundamental na transferência de recursos para o sul de Moçambique.

Além disso, na altura em que Moçambique obteve a sua independência em 1975 (cerca de dez a 15 anos mais tarde do que a maioria das outras antigas colónias africanas), a estratégia do regime do *apartheid* de envolvimento destrutivo com a região causou caos e destruição económica. Dito de outra forma, a Frelimo não teve as mesmas oportunidades que outros governos africanos tiveram na altura da sua independência. A isto pode acrescentar-se o facto de a Renamo ter sido apoiada por forças externas (da África do Sul e da Rodésia) como um movimento de guerrilha, explorando habilmente as diferenças e contradições internas (Pinto 2008).

De particular importância, as eleições multipartidárias e o sufrágio universal foram condições para a paz em 1992, não só em Moçambique, mas também na África do Sul. Quando a Guerra Fria chegou ao fim e o Congresso Nacional Africano (ANC) já não era visto como um possível aliado soviético, os países ocidentais aumentaram a pressão sobre o regime do *apartheid* e as primeiras eleições livres foram realizadas quase em simultâneo em Moçambique e na África do Sul. Isto significou que as fronteiras e os fluxos comerciais entre os dois países foram reabertos, levando a uma crescente integração económica entre o sul de Moçambique e a África do Sul.

O poder económico e social já estava concentrado no sul antes da independência, devido à economia sul-africana. A mudança da capital da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques,¹⁶ no início do século XX, deveu-se à economia do ouro na África do Sul. Esta mudança da capital para o extremo sul de um país muito grande, devido a importantes ligações económicas com outra economia muito maior, não pode ser ignorada.

A maioria da elite moderna e da classe média urbana vive no sul de Moçambique, beneficiando da proximidade com a África do Sul. Não dependem da agricultura interna para os seus produtos,

¹⁶ A Ilha de Moçambique tornou-se a capital devido aos laços económicos com a Índia (Goa), onde Portugal governou durante 451 anos, até 1961. Foi a importância decrescente do comércio indiano e a importância crescente da África do Sul (quando se descobriu o ouro em 1860) que deslocou o centro de gravidade económica para sul.

nem das suas receitas de exportação e moeda estrangeira para financiar a importação de bens de consumo. Os doadores e uma mão-cheia de grandes empresas estrangeiras no sector da energia fornecem a moeda, enquanto os agricultores sul-africanos e, em menor escala, asiáticos alimentam a classe média urbana e a elite em Moçambique.

A África do Sul é um concorrente colossal, com o seu sector industrial avançado e a sua agricultura mecanizada a gozar de elevados níveis de protecção e subsídio. Maputo está muito mais perto do coração agrícola da África do Sul do que das suas próprias terras agrícolas ricas nas províncias do centro e norte. As infra-estruturas são melhores e as tarifas são baixas devido à integração económica na área da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e à corrupção maciça nos serviços aduaneiros. Moçambique não só tem comprado bens agrícolas à África do Sul, como também todo o tipo de bens de consumo (bens duradouros, vestuário, medicamentos, etc.), bens de construção, e outros serviços às empresas; serviços turísticos (hotéis e restaurantes); e casas, bem como a utilização de serviços médicos (combinando serviços médicos e turísticos em muitos casos). Moçambique tem contribuído para a economia da África do Sul desde 1993, em particular na região de Mpumalanga, em vez de dar prioridade às suas próprias indústrias e serviços.

As cadeias de supermercados sul-africanas expandiram-se para todas as capitais provinciais e servem esmagadoramente a classe média, com produtos importados da África do Sul e da Ásia. Mesmo os alimentos básicos da maioria dos habitantes das cidades são importados. O pão branco é o alimento básico de eleição da população urbana, rica e pobre. Moçambique não produz trigo (por razões climáticas) e o pão é fortemente subsidiado.¹⁷ Esta desvinculação da classe média urbana da sua própria agricultura é um problema fundamental para o desenvolvimento inclusivo em Moçambique, e é um problema crescente. Uma vez que os desenvolvimentos infra-estruturais, especialmente em torno de Maputo, são o início de um novo corredor para Durban, terão efeitos dinâmicos significativos ao ligarem o sul de Moçambique e Maputo ainda mais estreitamente à África do Sul e não às províncias do centro e norte. Isto não ajudará o intercâmbio rural-urbano em Moçambique, pelo contrário, aumentará as rendas de terras e as oportunidades de desenvolvimento turístico e imobiliário no sul de Moçambique, o que atrairá o investimento estrangeiro com o qual a elite pode associar-se e criar empregos na construção e, subsequentemente, alguns poucos empregos administrativos nas próprias indústrias.

Na nossa avaliação, a integração do sul de Moçambique com a África do Sul está ligada a algumas das questões e desafios mais fundamentais que Moçambique enfrenta. Os produtos do norte são mais caros devido aos custos de transporte. No entanto, as infra-estruturas norte-sul e a integração regional não receberam a prioridade necessária nos planos de investimento público. Isto parece estar ligado tanto à distribuição do poder político como à concentração do doador em projectos de investimento no sul.

FP4: Distribuição do poder político e oposição política fraca (domínio da Frelimo, concorrência dentro da Frelimo e falta de voz)

A liderança é importante na construção e no desenvolvimento da nação. A luta de libertação, bem como a primeira década como Estado soberano, promoveram e moldaram líderes fortes em Moçambique, com muita determinação, que inicialmente gozaram de níveis muito elevados de legitimidade e apoio popular. No entanto, embora os objectivos e princípios gerais que nortearam

¹⁷ O ponto-chave aqui é que a população urbana não está a comprar e a comer o que os agricultores produzem. Além disso, a indústria de importação e moagem de trigo permite a procura de rendimentos improdutivos porque é um negócio rentável, dependendo das licenças e dos preços administrados.

os primeiros líderes moçambicanos fossem simultaneamente nobres e humanos, as circunstâncias também proporcionaram um partido governante que gradualmente se tornou mais paternalista, centralista, bastante implacável e com mão dura. A violência esteve sempre presente e foi considerada uma forma de resolver controvérsias. Há fortes indicações de que líderes políticos da oposição bem conhecidos foram mortos desde 1975 e a Frelimo permaneceu efectivamente no poder sem verdadeira contestação ou oposição de movimentos políticos internos (Ncomo 2003: 17-18).

Além disso, o que tinha começado como um partido político revolucionário para unir e promover os camponeses e trabalhadores começou a mudar durante a implementação do programa de ajustamento estrutural. O sentido de unidade começou a diminuir e, quando Moçambique foi finalmente capaz de embarcar num desenvolvimento económico pacífico em 1992, cerca de 30 anos depois da maioria dos seus pares africanos, era o país mais pobre do mundo em medição do rendimento *per capita*. As infra-estruturas do país foram devastadas e a sua liderança desiludida, mas ainda muito convencida do seu direito de governar. A noção de ter direito a fazê-lo veio do facto de ter liderado a luta pela independência do domínio colonial e de ter feito de Moçambique um país soberano. Entretanto, os camponeses que regressavam às suas terras a partir dos campos de refugiados e das cidades militarizadas após a guerra, experimentaram colheitas abundantes e uma melhoria significativa das condições de vida em comparação com a guerra. Assim, foi relativamente fácil para a Frelimo reunir a maioria dos votos rurais prometendo educação, saúde e sementes que os doadores estavam dispostos a pagar e transmitindo uma imagem do partido da oposição como um conjunto de colaboradores estrangeiros que tinham destruído o país.

Em suma, a Frelimo partiu da necessidade de celebrar um contrato de construção de uma nação justa com o campesinato que representa a maioria da população. Não precisava dos produtos dos camponeses para consumo e podia seguramente contar com votos rurais suficientes para ganhar eleições — se não como votos submetidos então como votos contados. Consequentemente, a importância da agricultura para o desenvolvimento inclusivo perdeu-se. Enquanto isso, o partido da oposição, a Renamo, permaneceu fraco e incapaz de se estabelecer como uma alternativa credível.

Embora a fusão dos poderes político e económico tenha claramente minado a concorrência de mercado, a concorrência entre diferentes grupos dentro da Frelimo permanece, tal como se reflecte na transição desafiante do Presidente Guebuza para o Presidente Nyusi, que não era o candidato preferido de Guebuza. Esta concorrência no partido obstrui a concorrência de mercado na economia, uma vez que as questões são resolvidas entre os empresários membros em relação à sua força política. A competição não é económica, no sentido de que a empresa mais eficiente ou economicamente competitiva ganhará o mercado. A rivalidade de elite na Frelimo não é suficiente para criar uma mudança significativa. Apenas alguns poucos grupos beneficiam da ligação entre interesses políticos e empresariais. Geralmente distorce os incentivos e cria barreiras às empresas.

Quem sobe ao poder internamente no partido depende, em grande medida, da sua força financeira. Chegar ao poder no partido Frelimo traz consigo, como notado por Cortês (2018):

oportunidades para a reconfiguração dos principais beneficiários no processo de acumulação de capital. Este facto agrava as disputas e tensões entre as elites políticas do partido Frelimo, porque o controlo estatal permite o acesso privilegiado a oportunidades de acumulação de capital, mas, para controlar o Estado, é preciso primeiro ter o controlo do partido, uma vez que é o partido que controla o Estado.

O comité central da Frelimo é composto por 180 membros efectivos e 18 membros candidatos. Além disso, todos os primeiros secretários provinciais fazem parte do comité por inerência, juntamente com os secretários gerais da Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e a Associação de Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLLN), que selecciona o seu *politburo* de apenas dez pessoas e, de cinco em cinco anos, o seu presidente. O presidente da Frelimo torna-se quase automaticamente presidente da república. Além disso, os candidatos do partido ao parlamento são nomeados com base em listas do partido fechadas. A competição política dentro do partido acontece a diferentes níveis. Como explicado mais detalhadamente por Cortês (2018), há disputa não só entre os diferentes patronos do partido, mas também dentro das suas próprias redes de clientes, que competem pela visibilidade ou para fazer parte das redes actualmente dominantes.

Assim, é dentro do partido, nas primárias, que os proprietários de empresas podem entrar em alianças e proteger as suas apostas para reduzir riscos futuros para os seus negócios. A compra de votos nas eleições primárias é comum. Por conseguinte, a captura pelas elites já não é apenas uma oportunidade para a elite do partido (porque é protegida e tem acesso privilegiado), mas é de facto quase necessária para aqueles que querem permanecer nos órgãos centrais do partido e competir por altos cargos no governo. Eles têm de angariar fundos para financiar o partido e para captar votos nas primárias. Tal governação só é possível se a corrupção ficar em grande parte impune, o que tem sido — pelo menos até recentemente — o caso em Moçambique. O requisito básico aqui é que a elite seja intocável pelos tribunais e pelo eleitorado. Por outras palavras, certas instituições fundamentais de governação efectiva devem ser fracas.

O contexto de manipulação de eleições aludido na subsecção anterior leva à falta de transparência e a uma situação em que a Frelimo não é responsável perante o povo. A fraqueza interna do principal partido da oposição, a Renamo, com a sua liderança forte e centralizada, alienando grande parte dos jovens talentos do partido, tornou as coisas mais fáceis para a Frelimo. A evidente falta de voz na sociedade e a natureza externa das ONG, em vez de serem “de origem interna”, reforçam esta situação.

O sistema legal de Moçambique reconhece, em princípio, o direito dos cidadãos a participar nas questões políticas, económicas e de desenvolvimento social do país. No entanto, uma falta generalizada de conhecimento sobre quem pode participar em que processos e como pode fazê-lo leva a que as pessoas comuns não tenham muita voz no processo de tomada de decisões na prática. A fraca responsabilização, tanto a nível nacional como local, por garantir oportunidades para que o cidadão comum tenha voz é, portanto, uma fraqueza crítica. Além disso, embora formalmente estejam assegurados os princípios da liberdade de imprensa, vários observadores argumentam que a liberdade de imprensa está sob pressão (Human Rights Watch 2019).

FP5: Conflitos armados e violência política

Ao longo da história de Moçambique, os conflitos armados e a violência política têm sido fenómenos regulares e generalizados e continuam até aos dias de hoje. Os conflitos armados têm sido um dos factores recorrentes que impediram o país de construir as instituições certas. Após apenas alguns anos de independência do domínio colonial, as insurreições armadas começaram a provocar perturbações de uma forma muito directa. Perderam-se vidas, bem como serviços económicos e sociais, pois as infra-estruturas foram sabotadas pelo Movimento de Resistência Nacional de Moçambique e pelas forças armadas da Rodésia que operaram quase à vontade em Moçambique. Em diversas ocasiões, estratégias sectoriais inteiras tiveram de ser abandonadas e reformuladas, uma vez que os bens económicos e infra-estruturas do sector já não existiam ou foram reduzidos a ruínas, com consequências a longo prazo.

Isto aconteceu principalmente porque o país foi apanhado na Guerra Fria durante a segunda luta por África. No entanto, em Moçambique, a Guerra Fria foi quente: um conflito armado real e brutal conduzido por uma insurreição treinada e apoiada por dois dos vizinhos de Moçambique, comandando o que eram provavelmente os exércitos e as forças de segurança mais poderosos da África Subsaariana na altura. O conflito armado continuou a irromper em diferentes ocasiões até ao presente devido à contínua polarização entre a Renamo e a Frelimo. Isto é ilustrado com a violência associada às eleições de 2019.

FP6: Dependência significativa de financiamento externo (papel dos doadores)

Moçambique sempre esteve fundamentalmente dependente de forças e agentes externos. Já aludimos ao legado colonial e às relações com a África do Sul. As circunstâncias em que o país nasceu também criaram um regime que dependia extraordinariamente da assistência externa em termos de finanças e conhecimentos técnicos. Além disso, a vulnerabilidade do país a calamidades naturais motivou a ajuda alimentar e grandes quantidades de ajuda humanitária.

A posição de Moçambique nas lutas contra o *apartheid* tornou-o uma nação favorecida entre muitos governos e ONGs da Europa Ocidental. Tornou-o também fortemente dependente do financiamento externo de doadores ocidentais. Esta dependência tem continuado até ao presente, embora a dependência dos doadores medida como parte do PIB tenha diminuído. É importante notar que a dependência em relação aos doadores implica instabilidade, uma vez que os objectivos e o *modus operandi* dos doadores mudam com o tempo e provocam diferentes condicionalidades para o financiamento da ajuda externa. A maioria das agências doadoras são lideradas por diplomatas, que sabem que a eficácia da ajuda se situa abaixo da segurança e do comércio na hierarquia da política externa. Mesmo nos seus próprios termos, as agências de ajuda externa podem ser bastante paternalistas e competir pela influência na elaboração de políticas.

O sector agrícola é um exemplo da influência dos doadores. A agricultura é decisiva para o crescimento de Moçambique e os doadores têm competido pela influência no desenvolvimento de políticas. Foram criadas inúmeras novas estratégias subsectoriais e as políticas mudaram ao longo do tempo e em função de quais os grupos de doadores mais influentes. A ajuda externa apoiou a criação de capacidade técnica nas instituições governamentais para investigar e regulamentar a agricultura, mas grande parte disto consistiu em empregos administrativos em instituições governamentais que fizeram a sua presença contar para os agricultores apenas de uma forma limitada.¹⁸

Esta dependência em relação ao financiamento externo levou à falta de capacidade de influência (como descrito na subsecção anterior), o que por sua vez se reflecte na falta de capacidade de implementar estratégias e planos e na fraca capacidade do Estado, em termos de coordenação da função do Estado. O programa de ajustamento estrutural foi o exemplo mais brutal disto, mas mesmo após a introdução das Estratégias de Alívio da Pobreza e da Agenda de Paris do início da década de 2000, salientando a importância da apropriação da política pelo país anfitrião, a elaboração de políticas foi fragmentada pela prestação de ajuda externa em Moçambique. À medida que as abordagens sectoriais se tornaram o instrumento preferido entre os doadores, a implantação profunda de consultorias financiadas por doadores para ajudar no desenvolvimento de políticas tornou-se uma condição implícita para a ajuda proveniente de grupos de doadores que interagem

¹⁸ Um dos conselhos mais desastrosos dos doadores foi o de se privatizar o instituto de sementes que funcionava de forma sólida e consistente. Investidores estrangeiros compraram-no e, pouco depois, fechou, deixando muitos agricultores a utilizar variedades polinizadas abertas de baixo rendimento.

directamente com os ministérios da tutela, passando ao lado dos ministérios de coordenação do governo, ou seja, dos Negócios Estrangeiros, das Finanças e do Plano. Isto enfraqueceu a coordenação e apropriação das políticas nacionais ao ponto de contribuir para a quebra de confiança mútua entre o governo e a comunidade doadora que se seguiu a partir de finais da década de 2000.

Recentemente, a ajuda a Moçambique tem sido cada vez mais instrumentalizada pelos países doadores para os seus próprios interesses comerciais e de segurança, uma tendência que se intensificará à medida que os maiores doadores forem sendo os governos estrangeiros que também representam os seus maiores investidores privados. A China e os EUA são os exemplos mais proeminentes de países doadores que têm interesses comerciais importantes em Moçambique, mas também se poderia mencionar a França, a Itália, a Índia e o Brasil — países com grandes empresas envolvidas na extracção de recursos e venda de armas e medicamentos a Moçambique que não estão necessariamente em busca de objectivos de redução da pobreza.

FP7: Contemporâneo: domínio do sector dos recursos naturais e papel das empresas estrangeiras e do IDE

Embora para muitos países em África a descoberta de recursos naturais seja em teoria uma grande oportunidade, ela não é isenta de riscos. Extensa literatura associa a dependência dos recursos naturais ao fraco desempenho económico. Uma das causas é que as economias com abundância de recursos tendem a ter estruturas económicas e de exportação altamente concentradas e têm dificuldade em sair dessa dependência. Moçambique insere-se nesta categoria. Também respondeu às expectativas de receitas de recursos futuros aumentando a despesa pública e acumulando dívida (incluindo a dívida oculta) muito antes da entrada das receitas.

Isto significa que o país está igualmente prestes a experimentar uma mudança da ajuda ao desenvolvimento para o IDE no sector extractivo como o principal motor do crescimento. Esta mudança apresenta riscos e até agora os grandes influxos de IDE para as indústrias extractivas também não criaram muitas ligações ao resto da economia. Em primeiro lugar, o papel interno de grandes poupanças estrangeiras é muito limitado e pode ser prejudicial para a economia local, através dos efeitos da doença holandesa e do risco de negligenciar a agricultura. Além disso, pode substituir um tipo de dependência (doadora) por outro, potencialmente com mais risco de dependência da exportação de algumas mercadorias e de um conjunto de grandes empresas estrangeiras. Os recursos naturais ou produtos primários raramente proporcionam aos exportadores um motor estável de desenvolvimento a longo prazo e podem tornar Moçambique muito vulnerável a choques externos, tanto de riscos de mercado como políticos, além de criarem pouco emprego.

No entanto, esta mudança também apresenta uma oportunidade: os recursos naturais trarão receitas que podem ser utilizadas para procurar um desenvolvimento inclusivo, como evidenciado por casos de sucesso na gestão de recursos naturais (por exemplo, Chile, Malásia ou Indonésia). A encruzilhada no caminho está entre a prossecução desta trajectória e a continuação do caminho actual ao longo de um cenário de estilo angolano. É vital que o *boom* dos recursos naturais não aprofunde e agrave a actual falta de ligações entre os sectores urbano e rural em Moçambique. Actualmente, a poupança externa não está a beneficiar a economia rural e os meios de subsistência, mas é largamente utilizada para investimento em grande escala ou desviada para consumo importado pela elite e classe média que vivem esmagadoramente no sul do país.

A seguir apresentamos propostas de reforma.

4 Propostas de reforma

4.1 Reflexões sobre o presente

Não existe um conjunto único de arranjos institucionais que possa garantir que Moçambique evitará um cenário de desenvolvimento do tipo angolano. A questão fundamental, então, é que tipo de inovações institucionais podem contribuir de alguma forma para a construção de um contrato social para o desenvolvimento nacional e para refrear os piores excessos de procura de rendimentos improdutivos e corrupção.

A este respeito, é fundamental reconhecer que o poder político e a autoridade em Moçambique continuam a estar quase exclusivamente nas mãos da Frelimo. Este é um factor profundo no nosso diagnóstico. A liderança é importante na construção da nação e no desenvolvimento. O Presidente Nyusi está no seu segundo mandato e em breve potenciais sucessores começarão a definir estratégias sobre como se tornarem o próximo líder e candidato à presidência da Frelimo. É preciso líderes visionários e corajosos, com forte apoio económico para assumirem as reformas necessárias que coloquem Moçambique de novo numa tendência institucional e socioeconómica favorável. Há definitivamente pessoas que preenchem tais critérios na Frelimo.

A Frelimo, e de facto Moçambique, pode perder uma oportunidade única de assumir a capacidade de influência e de estabelecer uma agenda prospectiva para Moçambique, prosseguindo políticas da sua própria escolha para um crescimento inclusivo e sustentado. No entanto, as capacidades de união que o partido possuiu em tempos, pelo menos uma vez, são exactamente o que é necessário neste momento para evitar a balcanização do país, tanto geográfica como economicamente. Actualmente, não existe Guerra Fria, não há escolhas políticas promovidas por doadores para implementar ou imitar e os recursos naturais do país podem ajudar a financiar um crescimento rural e espacialmente equilibrado, elevado e inclusivo, se governado adequadamente. Embora se possa argumentar que estas mudanças não são necessárias para o domínio do poder pela Frelimo e que é provável que haja resistência política, as implicações da crescente desigualdade, fragmentação e conflito, que já são visíveis, servem como um forte sinal de aviso e incentivo para se agir no sentido do interesse nacional.

Um exemplo do que aqui dizemos são os acontecimentos em Cabo Delgado, que são um sinal de alerta. Os conflitos e a insurreição militar em curso mostram onde a exclusão e as políticas extractivas conduzem, mesmo quando é possível controlar quase toda a oposição política secular. Existem redes transnacionais que promovem o radicalismo e as condições sociais em áreas a que estas redes chegam determinarão se o que se segue é um conflito armado e possivelmente se este se alarga de diferentes formas a outras partes do país. Outro caso que aponta para a necessidade de os líderes políticos se envolverem com a população rural no centro e norte do país é a província da Zambézia. A sua população jovem com mais de cinco milhões de pessoas, quase todas rurais, será difícil de controlar se se sentirem excluídas do processo de desenvolvimento. A pobreza existente, a desigualdade e a falta de inclusão irão gerar frustração, que deve ser abordada e não reprimida.

A necessidade de uma indispensável determinação nacional tornou-se cada vez mais clara durante a última década, quando os doadores se mostraram finalmente incapazes de fazer com que a condicionalidade funcionasse para a redução da pobreza. Ultimamente, os doadores têm reduzido a sua influência porque a ajuda está a diminuir em tamanho e importância nas finanças do governo. Ao mesmo tempo, Moçambique terá, nos próximos anos, de gerir governos estrangeiros com os seus próprios interesses comerciais e de segurança, que são diferentes do foco tradicional dos

doadores na redução da pobreza, democracia e direitos humanos. Além disso, Moçambique deve aproveitar as experiências internacionais para moldar o papel das empresas estrangeiras e do IDE, de modo a beneficiar a economia nacional.

Covid-19

O primeiro caso de Covid-19 em Moçambique foi relatado a 22 de Março de 2020 (FMI 2020). De acordo com as informações relatadas pelo governo, o número total de casos positivos a 16 de Julho era de 1.383, incluindo 380 pacientes que tinham recuperado e nove mortes (Governo de Moçambique 2020). Antes de declarar o estado de emergência a 30 de Março, o governo tomou várias medidas preventivas, incluindo o encerramento de escolas (da pré-escola à universidade) e a proibição de concentrações de mais de 50 pessoas (FMI 2020). Quando o Presidente Nyusi declarou o estado de emergência, este aplicou-se inicialmente ao mês de Abril. Desde então, prorrogou-o três vezes (quando foi redigido). Um conjunto adicional de medidas reforçou as restrições à circulação de pessoas e bens, bem como a proibição de concentrações e a imposição de reduções na actividade ou encerramento de lojas não essenciais, para citar alguns exemplos (FMI 2020).

Foram adoptadas medidas fiscais, monetárias e macrofinanceiras adicionais (FMI 2020). Por exemplo, foi aumentada a dotação orçamental para a saúde e foi prorrogada a isenção de IVA sobre certos bens essenciais, como o sabão e o açúcar, até ao final do ano. Foram tomadas diferentes medidas pelo banco central para apoiar os mercados financeiros e encorajar a reestruturação cautelosa dos empréstimos, bem como facilitar as transacções do sistema de pagamentos e as condições de liquidez.

Embora seja difícil prever o impacto económico da pandemia em Moçambique, é possível antecipar alguns dos potenciais desafios. Como descrito na primeira secção do capítulo, embora tenha havido melhorias nas condições de vida no país, os níveis de acesso aos serviços básicos são ainda relativamente baixos, especialmente nas zonas rurais, e o acesso e a capacidade dos cuidados de saúde também permanecem limitados (Jimenez e Daniel 2020). As medidas adoptadas conduzirão provavelmente a um abrandamento da actividade económica (Jimenez e Daniel 2020), que será igualmente afectada pelos acontecimentos nos mercados internacionais, por exemplo através de um declínio na procura de exportações de bens e serviços (Nações Unidas em Moçambique 2020). Finalmente, é importante considerar a vulnerabilidade da população, dado que uma parte significativa trabalha no sector informal e/ou depende da agricultura para a sua subsistência.

Um ponto crítico de incerteza, neste momento, é o tempo que levará a superar a pandemia. No entanto, será sem dúvida necessário tempo para que a economia global recupere e se reajuste. Consequentemente, Moçambique enfrentará o desafio de lidar com este grave choque, minimizando os custos sociais e económicos, e conseguir uma rápida recuperação económica. Os constrangimentos causados pelas fraquezas institucionais salientadas nesta síntese podem ser ainda mais graves à luz da situação de Covid-19 descrita. Assim, é importante notar que as recomendações do que se segue foram elaboradas em relação a um cenário pré-Covid. Continuamos convencidos de que a sua relevância é ainda maior do que anteriormente e que a forma como os actuais desafios institucionais são tratados pode afectar a capacidade do Estado para ultrapassar a presente crise e continuar no caminho para alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

4.2 Recomendações de política

Nesta subsecção propomos um conjunto de acções destinadas a enfrentar os constrangimentos institucionais existentes. Baseamo-nos nos conhecimentos acumulados a partir do nosso diagnóstico. O objectivo é sugerir ideias para estimular a reflexão e o debate nacionais informados.

Estratégia de crescimento

No Capítulo 2 concluímos que não houve um motor único de crescimento e que a economia moçambicana permanece fragmentada e altamente dependente de recursos externos. Este círculo vicioso deve ser quebrado. A liderança política ao mais alto nível é fundamental a este respeito. Desenvolver uma visão unificadora deve ser uma actividade central, por exemplo, do Ministério da Economia e Finanças. Poderia ser criada uma comissão de planeamento e encarregada do dever de desenvolver tal visão, incluindo a identificação dos investimentos públicos estratégicos necessários para diversificar a economia (incluindo a agricultura) e abordar as desigualdades espaciais. Uma interacção estreita com as comissões parlamentares relevantes ajudaria a assegurar a adesão nacional e deveriam ser apresentados relatórios anuais de monitorização aos mais altos níveis de governo e ao parlamento.

Os elementos fundamentais de uma tal estratégia centrar-se-iam na agricultura e agro-indústria, na política industrial e na dinâmica do sector privado, e nos recursos naturais. Além disso, devem ser estabelecidas regras fiscais para sustentar o investimento público e garantir a equidade espacial nas despesas do sector público. Há um forte argumento a favor da criação de um Ministério do Desenvolvimento de Infra-estruturas, retirando esta tarefa a ministérios separados, tais como Saúde, Educação, Transportes e Comunicações, Agricultura, Obras Públicas, Recursos Minerais e Energia, etc. Isto ajudaria a trazer uma abordagem mais coerente e unificada ao desenvolvimento de infra-estruturas que terão de estar no centro de qualquer estratégia de crescimento significativa. Poderia também ajudar a criar as condições para o sucesso das recomendações da agricultura e agro-indústria abaixo, e tornar mais fácil evitar projectos conduzidos por doadores que ignorem as prioridades nacionais e corrijam os desequilíbrios históricos.

Agricultura e agro-indústria

No contexto de uma visão unificada do desenvolvimento, a agricultura e a agro-indústria estariam no centro. Isto incluiria um conjunto reforçado de instituições para a prestação de serviços agrícolas, apoio ao desenvolvimento de tecnologias de processamento agrícola e a divulgação de tecnologias mais eficientes de produção, armazenamento e distribuição. Além disso, exigiria um aparelho nacional e regional competente para a identificação e avaliação de projectos, que se concentraria nas sinergias mais amplas da agricultura para a economia nacional, incluindo uma economia não agrícola, manufactura local, etc. Numa perspectiva a longo prazo e dados os riscos das alterações climáticas para a produção agrícola, é imperativo desenvolver estratégias e tecnologias claras de adaptação que sejam amigas do ambiente e resistentes aos choques climáticos.

Os recursos públicos não devem ser atribuídos com base num critério mecânico de taxas fixas. Os debates sobre quotas orçamentais a serem atribuídas a diferentes sectores são frequentemente reduzidos a referências a várias declarações internacionais, tais como a Declaração de Maputo de 2003 e a Declaração de Malabo de 2014. De acordo com estas declarações, 10% do total do orçamento do Estado deve ser atribuído à agricultura.¹⁹ Contudo, a afectação do orçamento deve

¹⁹ Era de 5,7% em 2018, de acordo com a OMR (2019).

basear-se em critérios socioeconómicos explícitos e análises que demonstrem a capacidade de alcançar resultados específicos e devem ter um impacto na economia real, de acordo com os objectivos políticos estabelecidos. Além disso, é fundamental ter em conta o facto de que as despesas em educação, saúde, energia, estradas, pontes, transportes, comunicações, comercialização rural e muitos outros sectores interagem com a agricultura e têm nela impacto.

Acesso a crédito

Passando ao sector financeiro e ao seu papel no apoio à actividade económica inclusiva, devem ser implementadas políticas que lhe permitam desempenhar um papel mais activo na promoção da poupança e dos investimentos internos. O desenvolvimento de organizações de financiamento e seguros dedicadas ao fornecimento de serviços aos pequenos produtores aumentaria o acesso aos recursos e reduziria o risco. As recomendações políticas incluem uma sugestão concreta para a criação de um banco agrícola de menor risco. Um tal banco poderia também promover a utilização de plataformas digitais seguras. O programa em curso “Um distrito, um banco” constitui um exemplo de concessão de crédito a pequenos produtores para expandirem áreas de cultivo, contratarem mão-de-obra sazonal, desenvolverem culturas de rendimento, comprarem sementes e fertilizantes melhorados e adquirirem ferramentas agrícolas.

Os fundos de garantia de empréstimos são outro exemplo de um mecanismo que aplica taxas de juro mais baixas do que as taxas de juro do mercado, que poderiam expandir-se através de um Fundo de Garantia Nacional dedicado. Embora controverso, uma verdadeira mudança seria se o banco central pudesse ser solicitado a manter reservas obrigatórias como uma proporção do dinheiro emprestado às MPEs. Finalmente, deveria ser dada atenção à alteração das leis existentes de tal forma que o direito de uso da terra (DUAT) concedido pelo Estado pudesse ser utilizado como garantia, tornando possível aumentar o acesso dos camponeses a recursos financeiros para apoiar o tão necessário desenvolvimento do sector agrícola.

Política industrial e dinâmica do sector privado

A política industrial teria de se concentrar no desenvolvimento de empresas competitivas com grande intensidade de mão-de-obra que seriam actualizadas, passando a produzir produtos de alto valor acrescentado em vez de baixo (Rasiah 2017). Um aspecto complementar a isto seria identificar indústrias não fabris para competir no mercado internacional. Estas indústrias concentram-se na transformação de produtos tais como frutas e vegetais (milho pequeno, feijão verde, citrinos, bananas e mangas), cereais (milho e produtos relacionados, sésamo), e flores cortadas, na promoção do turismo, na produção de electricidade de centrais hidroeléctricas e de gás natural, e em serviços de transporte (Newfarmer et al. 2018).

Recursos naturais

A actual abordagem passiva da extracção dos recursos naturais é um beco sem saída. O que é necessário é uma política deliberada do lado da oferta destinada a utilizar a indústria dos recursos naturais como uma oportunidade importante para apoiar o crescimento da agricultura e do sector empresarial. Esta abordagem deve também considerar o estabelecimento de uma empresa pública baseada nas melhores experiências internacionais para explorar e extrair hidrocarbonetos em grande escala, ou conceder uma concessão à Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH).²⁰

²⁰ A ENH é uma empresa pública moçambicana com uma participação de 15% no projecto de gás natural liquefeito (GNL) na Área 1 da Bacia do Rovuma (Total 2019). Esta empresa detém também uma participação de 10% noutra

Deve ser desenvolvida uma política competitiva e transparente em conformidade com as melhores práticas internacionais para contratar gestores, engenheiros e outros profissionais. A empresa pública teria de ser gerida com autonomia e independência em relação a interferências políticas directas. Deveria ser supervisionada por um conselho de administração que, por sua vez, operasse sob um sistema de gestão transparente. O funcionamento de uma tal empresa não excluiria a participação de outras empresas internacionais concorrentes em Moçambique na exploração e produção de hidrocarbonetos.

Quando Moçambique começar a exportar gás natural da Bacia do Rovuma e o influxo de receitas estrangeiras aumentar substancialmente, as políticas macroeconómicas devem concentrar-se no desenvolvimento da capacidade de absorção do país e na redução das distorções impostas à economia nacional por uma taxa de câmbio real apreciável (Henstridge e Roe 2018). O país pode também querer considerar a relevância de estabelecer um fundo soberano de riqueza e um fundo de estabilização para beneficiar as gerações futuras e isolar a economia da volatilidade dos preços das mercadorias a curto e médio prazo (Otto 2018), embora seja necessário tempo para construir o fundo. Recomenda-se igualmente o aumento das ligações entre os projectos de gás natural na Bacia do Rovuma e as empresas locais, o que traria oportunidades de negócios domésticos. Finalmente, os actores internos devem ser mobilizados para desempenhar um papel activo na promoção destas ligações em vez de dependerem apenas de investidores estrangeiros directos.

Sectores sociais

Temos defendido ao longo de todo o processo que se lute por uma sociedade moçambicana mais equitativa. Um objectivo fundamental neste contexto é assegurar que os cidadãos sejam suficientemente saudáveis para produzir os seus próprios meios de sobrevivência e bem-estar. Neste sentido, é necessário:

- legislar a separação entre o Ministério da Saúde (órgão normativo e regulador) e o Serviço Nacional de Saúde (entidade implementadora), com orçamentos diferentes;
- legislar a articulação entre o Serviço Nacional de Saúde (por um lado) e os serviços de saúde dos municípios e outras autoridades locais (por outro).

Estes aspectos devem estar contidos numa lei que estabeleça a política nacional de saúde adequada para o longo prazo, a ser aprovada pelo parlamento.

O investimento na educação que tem tido lugar ao longo dos anos tem apoiado o progresso no desenvolvimento económico. No entanto, a qualidade é limitada (ver Jones 2017). Consequentemente, há necessidade de promover padrões sistemáticos de qualidade na educação, tanto para professores como para estudantes. As práticas educativas devem ser separadas dos interesses políticos. Estes interesses representam uma tentativa de obter o voto dos pais, permitindo aos estudantes formarem-se a níveis mais elevados sem satisfazerem os padrões mínimos exigidos. Além disso, no quadro da visão nacional de desenvolvimento acordada, a educação deve concentrar-se nos campos que a economia moçambicana requer — por exemplo, agronomia, pescas e turismo e novas áreas na ciência e tecnologia.

consórcio de GNL que opera na Área 4 da Bacia do Rovuma (ExxonMobil 2020; Galp 2020). A ENH não é uma empresa líder em nenhum dos grandes projectos de gás natural na Bacia do Rovuma. Foram-lhe concedidos direitos exclusivos sobre uma concessão para explorar e produzir hidrocarbonetos num projecto relativamente pequeno do Bloco Onshore de Mazenga, que se estima ter reservas de 223 mil milhões de pés cúbicos de gás (Esau 2019).

Finalmente, devem ser desenvolvidas redes de apoio social, incluindo a expansão da protecção social. Isto poderia ocorrer, por exemplo, alavancando a actual implementação dos fundos de emergência Covid-19 para cobrir um número crescente de agregados familiares (semelhante a um rendimento básico universal). Os sectores sociais financiados pelos impostos que proporcionam acesso universal à saúde e educação básicas têm sido até agora irrealistas para Moçambique, dado o seu actual nível de rendimento. Contudo, se as projecções de rendimentos futuros provenientes de recursos naturais se materializarem, Moçambique terá os meios financeiros para prosseguir tal política num futuro previsível.

Participação política

Num sistema democrático multipartidário, os partidos políticos deveriam ter iguais oportunidades de acesso aos recursos financeiros do Estado e de todos aqueles que desejem contribuir. É importante que o partido no poder e os seus membros não utilizem fundos ou recursos públicos para fins de campanha, para além dos estipulados por lei. Esta é uma linha ténue a traçar e é um desafio também para as democracias mais ricas e desenvolvidas, mas em Moçambique há muito espaço para melhorias. Tanto a legislação como as práticas legais devem assegurar que os actores políticos não abusem do seu cargo ou intimidem empresas ou indivíduos para financiar o partido sob a ameaça de não conceder licenças, impor multas, ou despedir indivíduos de cargos do sector público. É fundamental a criação de condições equitativas de concorrência.

Poder judicial

Uma reforma fundamental seria prosseguir a separação efectiva dos poderes executivo, judicial e legislativo. Centrando-se no poder judicial, um primeiro passo importante seria a criação de um cargo adicional de presidente do poder judicial. Em vez de ser nomeado pelo presidente da república, o presidente do poder judicial deveria ser eleito por todos os juizes. Os seus votos teriam pesos iguais, de tal forma que ninguém teria poderes de voto especiais. O presidente do poder judicial não teria a função jurisdicional dos tribunais, e estaria em funções durante quatro a cinco anos, não coincidindo com os anos das eleições presidenciais e parlamentares e, se possível, também não coincidindo com as eleições municipais. Um órgão de supervisão e controlo seria eleito para o mesmo período que o presidente do poder judicial. Este órgão seria composto por juizes como membros colegiais com o papel de aprovar o orçamento e gerir as queixas. Os membros representariam uma percentagem das áreas ou tribunais, mas não as categorias de juizes.

Seguindo esta recomendação, o presidente do Supremo Tribunal manteria a posição de *'primus inter pares'*, mas não representaria o poder judicial. A única excepção seria se o presidente do Supremo Tribunal fosse democraticamente eleito como presidente do Conselho Superior dos Magistrados, em pé de igualdade com qualquer outro candidato a juiz.

Descentralização

Após longas negociações, o parlamento aprovou recentemente a introdução da eleição do governo provincial e a criação de um secretário de estado para cada província. Consequentemente, em Abril de 2019, o parlamento aprovou três projectos de lei sobre governação descentralizada, organização e funcionamento da assembleia provincial, e as eleições para a assembleia provincial. O objectivo declarado destas iniciativas é o de democratizar ainda mais e fortalecer os níveis locais. É fundamental que estas reformas não resultem na posição provincial de secretário de estado a compensar o poder político dos governadores provinciais (eleitos nas eleições locais), o que potencialmente aumenta a instabilidade na estrutura institucional. O requisito fundamental é que a prestação de contas ao povo seja incorporada.

Corrupção, falta de transparência e auditoria ineficaz

A falta de transparência tem vastas implicações na forma como a sociedade moçambicana funciona. Abre possibilidades de corrupção e utilização indevida de fundos públicos. Um primeiro conjunto de reformas incluiria a monitoria e aplicação efectiva da legislação sobre proibidade pública e conflito de interesses, incluindo registos públicos da riqueza dos membros do parlamento e de altos funcionários do governo. Embora a falta de transparência esteja também associada à baixa capacidade do Estado, uma reforma focalizada deveria ser viável. Além disso, deve ser reforçada a transparência em torno de todas as formas de contratos e beneficiários governamentais.

Relações exteriores

Tal como acima mencionado, Moçambique deve preparar-se para enfrentar não os doadores na busca da redução da pobreza, mas os países estrangeiros com uma agenda muito mais interligada de preocupações de política externa — de segurança, comercial e de ajuda — embrulhada e rotulada de forma táctica para servir os interesses de cada país. Consequentemente, Moçambique deveria esperar uma instrumentalização crescente e significativa dos orçamentos de ajuda por parte dos doadores. O governo deve ser capaz de aceder e abordar as preocupações dos seus parceiros e, de facto, equilibrar cuidadosamente os interesses conflituosos de diferentes países estrangeiros (tão diferentes como a China e os EUA) contra os objectivos a longo prazo de Moçambique. Isto é especialmente importante para garantir que Moçambique preserva a soberania e a unidade nacional e que o seu governo detém verdadeiramente a capacidade de influência. Isto implica dizer por vezes “não, obrigado” à ajuda proposta pelos doadores, quando tal ajuda não está de acordo com a política e os planos nacionais.

Por conseguinte, seria bom que Moçambique pudesse renovar as entidades (organizações e formas de trabalho) que lidam apenas com doadores e a criar um quadro estrutural e um conjunto de instituições adequadas para lidar com países estrangeiros. Uma visão holística das relações com países estrangeiros é agora mais relevante do que um foco primário e esmagador na parte doadora dessa relação.

Moçambique beneficiaria de um Serviço de Relações Exteriores reforçado, assegurando que todos os aspectos da política externa estão abrangidos nas relações com os países estrangeiros. Seria indispensável criar regras de jogo claras e transparentes para todos os investimentos estrangeiros (públicos e privados), com referência a um plano de investimento cuidadosamente elaborado com prioridades baseadas em critérios claros e objectivos. Para o fazer, e na verdade para monitorizar tais planos e estratégias, o governo deveria estabelecer fortes interfaces entre os principais ministérios coordenadores e os ministérios sectoriais, tais como o Ministério da Indústria e Comércio (MIC), o Ministério da Energia e Recursos Minerais (MIREME) e o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), presidido pelo primeiro-ministro.

Finalmente, recomendamos vivamente que o governo alinhe todos os investimentos estrangeiros (ajuda oficial ao desenvolvimento e IDE) com a estratégia coerente de desenvolvimento e o plano de investimento acima referidos. Reiteramos que o desenvolvimento leva o seu tempo. Por conseguinte, uma vez adoptadas, as recomendações de política devem ter tempo suficiente para dar frutos, independentemente das mudanças de governo. Concluimos sugerindo que o parlamento deve aprovar não só os planos de desenvolvimento, mas também o prazo necessário para a sua implementação, revisão ou mudança. Isto ajudaria a assegurar a estabilidade e coerência, e a protegê-los de mudanças motivadas por ganhos políticos a curto prazo.

Referências bibliográficas

- Addison, T. (2003). *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Addison, T., K. Sen, e F. Tarp (2020). 'COVID-19: Macroeconomic Dimensions in the Developing World'. WIDER Working Paper 2020/74. Helsínquia: UNU-WIDER. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-74.pdf> (acedido a 28 de Julho de 2020).
- AfDB, OCDE, UNDP e UNECA (Banco Africano de Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, e Comissão Económica das Nações Unidas para África) (2012). 'Mozambique 2012'. In *African Economic Outlook 2012*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Mozambique%20Full%20PDF%20Country%20Note.pdf> (acedido a 22 de Julho de 2020).
- Chang, H.-J. (2011). 'Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History'. *Journal of Institutional Economics*, 7: 473–98. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>
- Cortês, E. (2018). 'Velhos Amigos, Novos Adversários: As Disputas, Alianças e Reconfigurações Empresariais na Elite Política Moçambicana'. Dissertação de doutoramento. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/32314> (acedido a 21 de Julho de 2020).
- Cramer, C. (2001). 'Privatisation and Adjustment in Mozambique: A "Hospital Pass"?' *Southern African Studies*, 27(1):79–103.
- Esau, I. (2019). 'Duo Set Sights on Wildcats at Mozambique Onshore Tract'. Upstream, 6 de Novembro. Disponível em: <https://www.upstreamonline.com/exploration/duo-set-sights-on-wildcats-at-mozambique-onshore-tract/2-1-702124> (acedido a 29 de Julho de 2020).
- ExxonMobil (2020). 'Rovuma LNG Project in Mozambique Awards Onshore EPC Contract'. Disponível em: https://www.exxonmobillng.com/About-us/Trending-topics/Rovuma-LNG-Project-in-Mozambique-Awards-Onshore-EPC-Contract?gclid=EAIAIQobChMIzvvl_qPy6gIVRZnVCh0bFQyZEAAYASAAEgIUyFD_BwE (acedido a 29 de Julho de 2020).
- Filipe, E., e S. Norfolk (2017). *Understanding Changing Land Issues for the Rural Poor in Mozambique*. Londres: IIED (Instituto Internacional para o Ambiente e Desenvolvimento). Disponível em: <https://pubs.iied.org/pdfs/17594IIED.pdf> (acedido a 21 de Julho de 2020).
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2019). 'Republic of Mozambique: Diagnostic Report on Transparency, Governance and Corruption'. Washington, DC: FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/23/Republic-of-Mozambique-Diagnostic-Report-on-Transparency-Governance-and-Corruption-48613> (acedido a 25 de Setembro de 2020).
- FMI (2020). 'Policy Responses to Covid-19: Mozambique', Washington, DC: FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#M> (acedido a 21 de Julho de 2020).
- Galp (2020). 'Upstream in Mozambique'. Disponível em: <https://www.galp.com/corp/en/about-us/what-we-do/upstream/e-p-in-mozambique> (acedido a 29 de Julho de 2020).
- Governo de Moçambique (2020). 'Covid-19 #Fica Atento'. Disponível em: <https://covid19.ins.gov.mz> (acedido a 21 de Julho de 2020).
- Henstridge, M., e A. Roe (2018). 'The Macroeconomic Management of Natural Resources'. In T. Addison e A. Roe (eds), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Human Rights Watch (2019). 'Mozambique: Events of 2019'. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/mozambique> (acedido a 21 de Julho de 2020).

- Jensen, H.T., e F. Tarp (2004). 'On the Choice of Appropriate Development Strategy: Insights from CGE Modelling of the Mozambican Economy'. *Journal of African Economies*, 13(3): 446–78. <https://doi.org/10.1093/jae/ejh026>
- Jimenez, M.A., e E. Daniel (2020). 'Mozambique's Response to COVID-19: Challenges and Questions'. Blogue International Growth Centre, 5 de Maio. Disponível em: <https://www.theigc.org/blog/mozambiques-response-to-covid-19-challenges-and-questions> (acedido a 17 de Julho de 2020).
- Jones, S. (2017). 'Has the Quality of Mozambique's Education Been Sacrificed at the Altar of Access?' Blogue UNU-WIDER, Novembro. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/publication/has-quality-mozambique%E2%80%99s-education-been-sacrificed-altar-access> (acedido a 29 de Maio de 2020).
- Kössler, K. (2018). 'Conflict and Decentralization in Mozambique: The Challenges of Implementation'. Constitutionnet, 20 de Dezembro. Disponível em: <http://constitutionnet.org/news/conflict-and-decentralization-mozambique-challenges-implementation> (acedido a 8 de Outubro de 2020).
- Nações Unidas em Moçambique (2020). *Unpacking the Potential Socioeconomic Impact of the Coronavirus Pandemic in Mozambique: A United Nations Situation Analysis and Policy Recommendations*. Maputo: Nações Unidas em Moçambique. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/COVID-19-CO-Response/Socio-Economic-Impact-COVID-19-Mozambique-UN-Mozambique-March-2020.pdf> (acedido a 17 de Julho de 2020).
- Ncomo, B.L. (2003). *Uria Simango: Um homem, uma causa*. Maputo: Edições Novafrica.
- Newfarmer, R., J. Page, e F. Tarp (2018). *Industries without Smokestacks: Industrialization in Africa Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press.
- OMR (Observatório do Meio Rural) (2018) 'Agricultura e Desenvolvimento Rural na Proposta de OE 2019'. Maputo: OMR. Disponível em: https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Analise_-_FMO_-_OE-2018_-_Agricultura_-_draft-3.pdf (acedido a 28 de Julho de 2020).
- Otto, J.M. (2018). 'The Taxation of Extractive Industries: Mining'. In T. Addison e A. Roe (eds), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinto, J.N. (2008). 'A Guerra dos Quinze Anos', in J.N. Pinto, *Jogos Africanos*. Lisboa: Esfera dos Livros. Disponível em: <https://macua.blogs.com/files/guerra15anos.pdf> (acedido a 5 de Julho de 2020).
- Pitcher, A. (2002). *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975–2000*. Cambridge: Cambridge University Press (nova impressão em 2009).
- Pitcher, A. (2017). 'Party System Competition and Private Sector Development in Africa'. *Journal of Development Studies*, 51(1): 1–17. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1171848>
- Pitcher, A. (2020). 'Mozambique Elections 2019: Pernicious Polarization, Democratic Decline, and Rising Authoritarianism'. *African Affairs*, 119(476): 468–86. <https://doi.org/10.1093/afraf/adaa012>
- Rasiah, R. (2017). 'The Industrial Policy Experience of the Electronics Industry in Malaysia'. In J. Page e F. Tarp (eds), *The Practice of Industrial Policy: Government–Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Roe, A. (2018). 'Extractive Industries and Development: Lessons from International Experience for Mozambique'. WIDER Working Paper 2018/56. Helsínquia: UNU-WIDER. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/wp2018-56.pdf> (acedido a 21 de Julho de 2020).
- Shipley, T. (2019). 'Grand Corruption and the SDGs: The Visible Costs of Mozambique's Hidden Debts Scandal'. Berlim: Transparência Internacional. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/grand-corruption-and-the-sdgs-the-visible-costs-of-mozambiques-hidden-debts> (acedido a 25 de Setembro de 2019).

- Sutton, J. (2014). *Mapa Empresarial de Moçambique*. Londres: International Growth Centre e London Publishing Partnership. Disponível em: <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2014/06/An-Enterprise-Map-of-Mozambique-Portuguese.pdf> (acedido a 17 de Julho de 2020).
- Total (2019). 'Total Closes the Acquisition of Anadarko's Shareholding in Mozambique LNG'. Total.com, 30 de Setembro. Disponível em: <https://www.total.com/media/news/press-releases/total-closes-acquisition-anadarkos-shareholding-mozambique-lng> (acedido a 29 de Julho de 2020).
- UNICEF (2018). *Mozambique. Budget Brief 2018: Education Sector*. Maputo: UNICEF, ROSC (Fórum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança em Moçambique) e Fórum de Monitoria do Orçamento. Disponível em: <https://www.unicef.org/esa/sites/unicef.org.esa/files/2019-04/UNICEF-Mozambique-2018-Education-Budget-Brief.pdf> (acedido a 28 de Julho de 2020).
- Whitfield, L., e L. Buur (2014). 'The Politics of Industrial Policy: Ruling Elites and Their Alliances'. *Third World Quarterly*, 35: 126–44. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.868991>