

Desenvolvimento económico e instituições

Moçambique numa encruzilhada: Um diagnóstico institucional

Capítulo 2: Contexto histórico, político e económico

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

1 Introdução

Poucos países conheceram tantas mudanças políticas e económicas extremas como Moçambique, tanto antes como depois da independência em 1975. “Os legados combinados do colonialismo, idealismo, socialismo, guerra alimentada pelo racismo, colapso económico e ajustamento estrutural (inspirado pelo liberalismo robusto) tiveram um impacto duradouro na estrutura da economia” (Tarp et al. 2002: 1).

O objectivo deste capítulo é fornecer um contexto histórico e socioeconómico essencial e resumir as características-chave da sociedade e economia do Moçambique moderno como um primeiro passo para o desenvolvimento de um diagnóstico institucional. Pretende-se disponibilizar um enquadramento global e chamar a atenção para a grande história de Moçambique, incluindo a sua história desafiante, tanto antes como depois da independência; o progresso pós-conflito na década de 1990; a crescente complexidade e o gradual enfraquecimento institucional até ao presente;¹ e o carácter pequeno e externamente dependente da economia, bem como o conjunto interligado de desafios que Moçambique está a enfrentar.

O foco foi colocado nas características que consideramos particularmente importantes e não numa análise exaustiva. Um ponto-chave que serve como tema central ao longo de todo o diagnóstico é que a construção de instituições modernas e eficientes reflecte a história de formas intrincadas e é provável que seja um processo longo e árduo que, mesmo nas melhores circunstâncias, levará muito tempo a concluir. A fuga às heranças do passado e a superação dos constrangimentos actuais exige acção decisiva, objectivos claros, consistência e paciência. Embora Moçambique tenha sido alvo de muitas medidas ao longo dos anos, os objectivos e estratégias mudaram drasticamente e a construção das instituições necessárias para o desenvolvimento tem recebido pouca atenção.

Iniciamos a Secção 2 com uma visão histórica para captar acontecimentos-chave que moldaram Moçambique ao longo dos séculos e terminamos com um resumo dos acontecimentos recentes.

¹ Remetemos o leitor para o Capítulo 3 para detalhes sobre o enfraquecimento das instituições entre 2005 e 2019/20, com base nos dados comparativos internacionais disponíveis.

Em seguida, na Secção 3, voltamo-nos para uma descrição e interpretação dos indicadores e tendências socioeconómicas. Na Secção 4, apresentamos as conclusões.

2 História

2.1 Geografia e diversidade étnica

Com uma população de cerca de 30 milhões de habitantes, Moçambique abrange uma área total de mais de 799.380 km² (FAO 2016). O país localiza-se na costa oriental da África Austral e faz fronteira com seis outros países: Tanzânia no norte, Malawi, Zimbabwe, Zâmbia e Suazilândia a oeste, e África do Sul a sul (ver Figura 1).

O comprimento total da fronteira de Moçambique é de cerca de 4.445 km e a sua costa geralmente arenosa a leste, com cerca de 2.515 km, está de frente para o Oceano Índico e inclui diversas ilhas (FAO 2016). O país é atravessado por cerca de 25 rios principais que correm para leste em direcção ao Oceano Índico. O maior e historicamente mais importante é o rio Zambeze, cuja secção moçambicana de 820 km é navegável durante 460 km. As infra-estruturas rodoviárias ilustram a falta de integração na dimensão norte-sul (ver figura 2), característica a que regressaremos mais abaixo.

Figura 1: Moçambique na África Austral



Fonte: construção dos autores baseada em dados da Natural Earth Data (Disponível em: <https://www.naturalearthdata.com/about/terms-of-use/>).

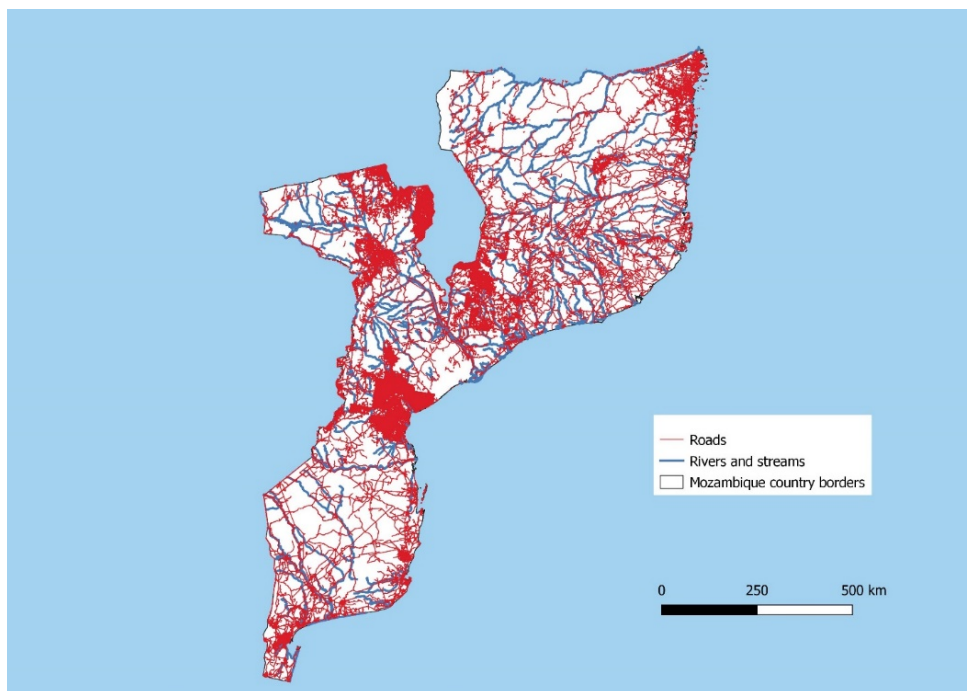
O país é constituído por 11 províncias e os principais centros urbanos estão geralmente situados ao longo da costa, sendo o mais importante Maputo, a capital, no extremo sul. Outras cidades incluem Beira, no meio do país, Quelimane, a norte da Beira, Nampula, ainda mais a norte, e Cabo Delgado, no canto nordeste (ver Figura 3).

Antes da chegada de Vasco da Gama em 1498, as tribos bantu ocupavam o território de Moçambique moderno desde os primeiros séculos d.C. Os árabes começaram a ter influência a partir de aproximadamente 1100 d.C. e, embora os efeitos do encontro entre tribos bantu e

comerciantes árabes fossem diferentes conforme as tribos, a diversidade étnica resultante e a influência árabe continuam presentes até aos dias de hoje. Muitos dos conflitos e contradições entre as diferentes partes de Moçambique que existem actualmente também têm profundas raízes históricas — um ponto ao qual regressaremos mais abaixo.

Os principais grupos étnicos (e subgrupos)² em Moçambique, alguns dos quais estão ligados a grupos étnicos nos países vizinhos, são: Yao, Nyanja, Makonde, Mwani e Makua-Lomwe no norte e centro; Nsenga, Pimbwe, Chuwabo, Nyungwe, Maravi, Sena e Shona-Ndau no centro; Chopi, Bitonga, Tswa, Shangana, e Ronga no sul. A estes devem ser adicionados os descendentes de portugueses e uma minoria “mestiça” de ascendência africana/portuguesa. Finalmente, existe uma comunidade de origem indiana asiática do Paquistão, da Índia e de vários países árabes.

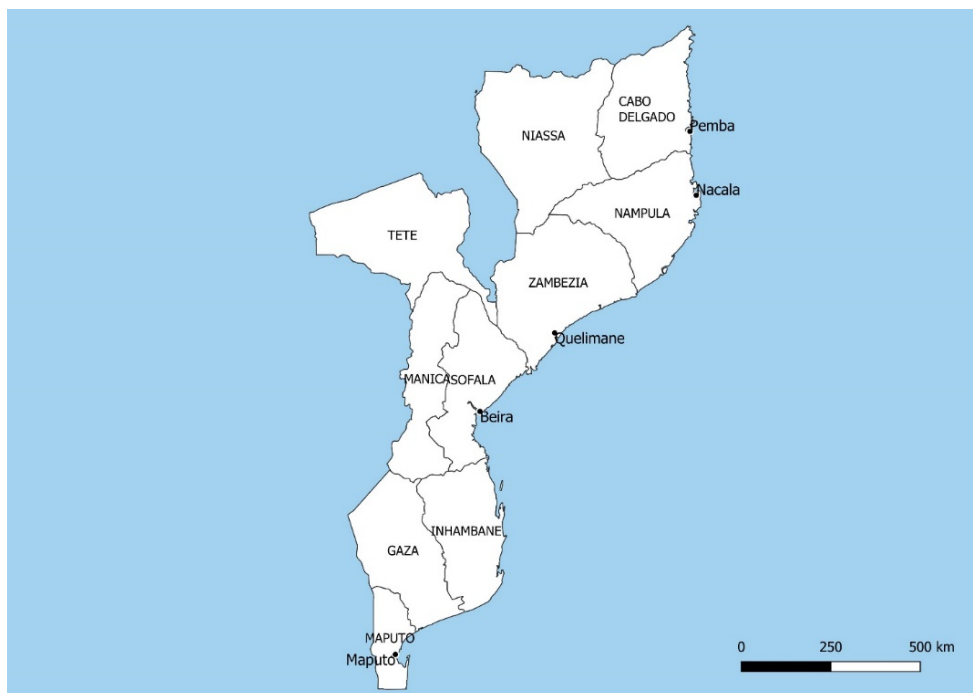
Figura 2: Infra-estruturas rodoviárias e rios



Fonte: construção dos autores usando contribuidores do © OpenStreetMap (Disponível em: <https://www.openstreetmap.org/>, <https://www.opendatacommons.org/>) para estradas e o Centro Regional de Cartografia de Recursos para o Desenvolvimento (RCMRD) (Disponível em: <https://opendata.rcmrd.org/>) para os rios.

² <http://culturamocambicana.blogspot.com/2017/07/principais-grupos-etnicos-de-mocambique.html>

Figura 3: Mapa administrativo de Moçambique



Fonte: construção dos autores baseada em dados da Natural Earth Data (Disponível em <https://www.naturalearthdata.com/about/terms-of-use/>).

É importante referir que estas características geográficas implicam que os custos de transacção económica são excessivamente elevados e que as divisões regionais e étnicas resultaram tanto na fragmentação económica como em diferenças no acesso ao poder político (para mais pormenores ver Grobbelaar e Lala 2003). Em termos gerais, o poder económico e político concentrava-se no sul já mesmo antes da independência e isso deve-se à economia sul-africana. A capital foi transferida da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques (rebaptizada Maputo após a independência) no início do século XIX, na sequência da descoberta de ouro na África do Sul. O significado da mudança da capital para o extremo sul de um país muito grande, devido aos importantes laços económicos com uma economia vizinha muito maior, não pode ser ignorado.

2.2 Legado colonial

Historicamente, Moçambique era particularmente atractivo para o comércio de ouro, marfim e escravos, bem como de outros metais e peles, e, embora a sua ocupação fosse limitada no início, os portugueses estabeleceram gradualmente influência comercial a partir de 1505, adoptando medidas proteccionistas, bem como práticas clientelistas e corruptas. A importância portuguesa cresceu nos séculos seguintes à medida que o sistema colonial se ia desenvolvendo progressivamente, e intensificou-se em meados da década de 1880, apoiada por investimentos de capital e empresas estrangeiras, especialmente britânicas, rodesianas e sul-africanas.

A presença colonial portuguesa e o controlo de empresas privadas — muitas vezes estrangeiras, anglófonas — sobre as infra-estruturas básicas de Moçambique tiveram enormes consequências. Os colonos portugueses colonizaram efectivamente Moçambique, e as suas instituições administrativas e burocráticas, bem como o exército, dependiam de instruções de Lisboa. As infra-estruturas existentes funcionavam no sentido este-oeste e o país permaneceu não só etnicamente mas também economicamente desintegrado na dimensão norte-sul. Além disso, havia um sistema de educação colonial fraco e tendencioso, resultando praticamente na ausência de formação de

povos autóctones ou de recrutamento de portugueses de origem africana, embora com algumas excepções de destaque.

Até meados da década de 1950, Moçambique limitava-se em grande parte a fornecer matérias-primas baratas a Portugal e mão-de-obra barata e serviços de transporte aos países vizinhos. O sector rural tradicional não recebeu qualquer apoio governamental e permaneceu subdesenvolvido. Além disso, uma série de medidas legais agravaram as diferenças económicas e sociais que dividiam a população. Na década de 1960, houve uma crescente migração de colonos para Moçambique, expandindo a economia e o mercado interno. Em 1964, a produção industrial para o mercado interno excedeu a produção para exportação (Leite 1989). Contudo, apesar do facto de a economia ter começado a tornar-se menos orientada para Portugal continental, a luta pela independência começou nesse mesmo ano.

Na altura da independência em 1975, quando uma maioria da população portuguesa deixou o país, colocaram-se sérios desafios (ver Secção 2.3) e o caos total eclodiu. Em poucas semanas, as estruturas administrativas desmoronaram-se e tornaram-se conchas vazias.³ A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que, apesar de ser um movimento de libertação bem organizado, não tinha experiência de gestão de um país, assumiu o controlo.⁴ O seu foco estava no desmantelamento das instituições coloniais.

2.3 Independência, geopolítica e guerra

A década anterior à independência foi marcada pela luta militar. Embora a FRELIMO tivesse sido formada em 1962 como um movimento constitucionalista e não violento, lançou uma ofensiva militar em 1964 e continuou a fazê-lo na década de 1970, assumindo inicialmente o controlo de partes do norte e avançando progressivamente para o centro do país. Em grande parte devido ao derrube do governo português em Abril de 1974, iniciaram-se conversações oficiais sobre a independência moçambicana, que levaram em Setembro do mesmo ano à assinatura do Acordo de Lusaka, estabelecendo-se um governo de transição com uma maioria de membros da FRELIMO. A independência formal e a fundação da República Popular de Moçambique como Estado socialista de partido único aconteceu a 25 de Junho de 1975 sob a liderança da Frelimo⁵ e do Presidente Samora Machel (ver quadro A1 no anexo para uma cronologia dos principais acontecimentos desde a independência).

Tal como ocorreu no Vietname em meados da década de 1970, após a derrota das forças norte-americanas, a atmosfera em Moçambique era “optimista” entre os “camaradas” da Frelimo. Tendo “derrotado” o poder colonial português, a Frelimo declarou ambiciosamente, em tom de júbilo, que a próxima década assistiria à vitória sobre o subdesenvolvimento. Embora tenha sido demasiado optimista e, em retrospectiva, ingénuo comparar as vitórias alcançadas no campo de batalha com os desafios enfrentados no campo do desenvolvimento, é pertinente recordar que a

³ Ao contrário de outras colónias europeias, onde os autóctones já estavam envolvidos na administração, e por vezes na política, antes da independência.

⁴ A FRELIMO era originalmente uma frente unida de três partidos políticos empenhados na luta de libertação, que puseram de lado as diferenças ideológicas, pelo menos durante algum tempo, na prossecução do objectivo comum de soberania, embora o desacordo interno fosse comum. Por exemplo, várias figuras de destaque desapareceram ou morreram em circunstâncias controversas. Os dissidentes vieram a desempenhar um papel fundamental no estabelecimento da Resistência Nacional Moçambicana, tal como discutido abaixo.

⁵ Quando se refere à Frente de Libertação pré-independência, solettra-se FRELIMO, enquanto o partido pós-independência é referido como Frelimo.

linha de acção seguida na altura pareceu evidente para muitos, incluindo a liderança tanto no Vietname como em Moçambique, sendo ambas as economias pobres, exploradas e destruídas.⁶

Durante o período imediatamente após a independência, a reconstrução e consolidação nacional estiveram em foco. No entanto, uma série de factores minou estes esforços, conforme discutido em vários capítulos deste volume (ver, por exemplo, o Capítulo 9). O primeiro factor foram os graves desafios económicos que marcaram este período. Tal como acima referido, aproximadamente 80% da população portuguesa tinha deixado o país. Isto criou uma extrema escassez de mão-de-obra na administração pública e nos sectores secundário e terciário, além de ter um efeito devastador na agricultura, que dependia dos colonos para o fornecimento de insumos e a comercialização da produção, incluindo a concessão de crédito, muitas vezes em espécie. Consequentemente, os padrões de vida e de educação/gestão foram desanimadores no início do país recentemente independente.

Em segundo lugar, após a sua transformação num partido marxista-leninista em 1977, a Frelimo iniciou um plano de 10 anos (1981-90) com o objectivo de ultrapassar o subdesenvolvimento. As políticas socialistas eram, na altura, a norma nos países africanos recentemente independentes e uma reacção lógica ao passado. No entanto, a estratégia, concebida em termos de planeamento central ortodoxo, estava fora de contacto com a realidade no terreno. A substituição das importações, a mecanização forçada da agricultura e a reinstalação de um grande número de pessoas estavam no centro da estratégia. Consequentemente, foram introduzidas à força políticas mal concebidas e membros influentes da liderança da Frelimo foram hostis ao sector privado, devido à sua ideologia marxista. Este preconceito teve efeitos duradouros e, em vez de ganhar apoio entre os camponeses, a Frelimo estava a perdê-lo.⁷ Havia espaço para voz e participação, mas apenas dentro das estruturas do partido. Ao mesmo tempo, a Frelimo desenvolveu métodos autoritários e coercivos, em grande medida em resposta ao contexto de uma guerra brutal instigada por pessoas de fora.

Em terceiro lugar, a independência chegou subitamente, bem como tardiamente, a Moçambique, em comparação com outros países africanos, e os conflitos regionais (com a Rodésia e a África do Sul) e globais (Guerra Fria) deixaram ao novo país muito pouca margem de manobra, quer política quer economicamente, o que se revelou de facto muito dispendioso, como se pode ver pelo pesado impacto económico e militar da decisão de Moçambique de impor sanções das Nações Unidas contra a Rodésia em 1976 (ONU 1976).

A independência de Moçambique representava ameaças à Rodésia e à África do Sul, que tinham uma investida comunista. Por isso, apoiaram e financiaram a Renamo (a Resistência Nacional

⁶ A colonização portuguesa diferiu da francesa e britânica em pelo menos três formas distintas. A primeira foi o calendário e o número de colonos (incluindo migrantes da Europa), que chegaram mais cedo e foram em número muito mais elevado nas colónias portuguesas. Em Moçambique, mais de meio milhão de portugueses instalaram-se e ocuparam todas as camadas sociais, incluindo os pequenos agricultores, os postos de gestão inferiores e os operacionais da indústria e dos transportes, numa estrutura económica mais próxima das da África do Sul e da Rodésia. Em segundo lugar, e como consequência disso, não ocorreu qualquer importação de mão-de-obra para estas áreas, como aconteceu nas colónias francesas, onde a mão-de-obra libanesa, do norte de África e britânica (indiana) foi importada e permaneceu quando os colonizadores partiram para a independência. Em terceiro lugar, Portugal fez pouca ou nenhuma tentativa de educar a população autóctone e aprovou leis de assimilação que não estavam longe do *apartheid*. Em relação aos pontos institucionais fortes e fracos, tudo isto significou que as colónias portuguesas partiram de um nível mais baixo em 1974 do que a maioria dos outros países africanos no início da década de 1960 (com notáveis excepções, como o Sudão).

⁷ No Quarto Congresso em 1984, a Frelimo reconheceu ter negligenciado os pequenos camponeses, mas nessa altura o país já estava de novo em guerra.

Moçambicana, originalmente designada RNM), que se opôs à orientação socialista da Frelimo.⁸ A Renamo reuniu dissidentes da Frelimo sob a liderança de André Matsangaíssa (1977-79) e Afonso Dhlakama (1979-2018). A liderança da Renamo provinha do centro de Moçambique, mas o movimento era também constituído por membros de outras partes do país. Ao longo dos anos, a Frelimo tem prosseguido uma política de ter representantes de todos os grupos étnicos relevantes em altos cargos no partido e no governo, mas os representantes proeminentes do centro e do norte têm-se sentido ostracizados.

Após a independência do Zimbabwe (antiga Rodésia) em 1980, o regime do *apartheid* continuou habilmente a explorar tanto as contradições e queixas étnicas históricas como as actuais e transformou a Renamo numa força militar significativa capaz de perturbar e sabotar grandes partes do país. O governo moçambicano respondeu aumentando a repressão e visando as linhas de abastecimento da Renamo com uma presença militar e um arsenal bélico mais forte e sofisticado. Esta estratégia falhou e a guerra intensificou-se, no meio da Guerra Fria regional e global. Com a assinatura do Acordo de Nkomati de não agressão entre Moçambique e a África do Sul em 1984, o Presidente Samora Machel esperava algum adiamento das hostilidades, mas a sabotagem em larga escala, a destruição das infra-estruturas e os assassinios continuaram, com o apoio da África do Sul.⁹ Apoiada pelo poder militar da África do Sul, a impiedosa guerra da Renamo minou lenta mas seguramente os esforços da Frelimo para a construção da nação. Uma estratégia persistente mas ineficaz da Frelimo para criminalizar os insurgentes e apoiantes da Renamo, não reconhecendo a necessidade de acordos políticos, contribuiu para a complexidade da situação.

Em quarto lugar, uma outra consequência da ocorrência tardia da independência de Moçambique foi que o país não teve mais do que um período de cinco anos para se estabelecer antes dos ventos de mudança ideológicos do *laissez-faire* terem varrido o mundo por volta de 1980, incluindo a eleição do Presidente Ronald Reagan nos EUA e de Margaret Thatcher como Primeira-Ministra no Reino Unido. Estas mudanças influenciaram a posição política das instituições financeiras internacionais, incluindo em particular o FMI e o Banco Mundial, o que se revelou crucial em meados da década de 1980 em Moçambique (ver Tarp 1993).

2.4 As instituições de Bretton Woods e uma reviravolta na estratégia económica

A fragilidade de antigas alianças na Europa de Leste e noutros lugares na arena global (incluindo entre a URSS, Alemanha de Leste, Cuba e China), a guerra em curso e uma situação económica que atingiu um ponto baixo histórico em 1986 forçaram a Frelimo a mudar de rumo. Moçambique não tinha outra opção viável senão recorrer cada vez mais a doadores ocidentais (para além dos nórdicos, que estiveram presentes desde muito cedo) para obter financiamento externo, e os

⁸ A RNM foi originalmente formada por dissidentes da FRELIMO ajudados (organizados e formados) por um grupo de empresários portugueses, elementos da antiga Polícia Secreta Portuguesa (PIDE), e, não menos importante, da Rodésia. O primeiro líder da RNM foi sucedido por Afonso Dhlakama em 1980. Os membros da Renamo opuseram-se ao domínio político e militar da Frelimo após 1975 e adoptaram uma posição de direita, por oposição à posição marxista-leninista adoptada pela Frelimo nos primeiros anos da independência. Esta foi a justificação política para a sua oposição militar, e para obter apoio dos governos minoritários da Rodésia e África do Sul e dos governos dos EUA e da Alemanha Ocidental, bem como dos antigos colonos portugueses.

⁹ Tal como já foi referido, a Organização Central de Inteligência (CIO) da Rodésia financiou e organizou a RNM sob a liderança de Matsangaíssa de 1977 a 1980, quando o Zimbabué se tornou independente. O governo sul-africano assumiu o papel desempenhado pela CIO em 1980. Depois de 1984 e do Acordo de Nkomati, o apoio do governo sul-africano à Renamo tornou-se clandestino. Outros apoiantes internacionais da Renamo foram a Frontline Fellowship, um grupo missionário na África do Sul, alguns antigos colonos portugueses, o governo dos EUA e alguns políticos da Alemanha Ocidental. Embora as relações entre o governo dos EUA e o governo da Frelimo tenham melhorado a partir de 1983, os conservadores norte-americanos aumentaram o seu apoio à Renamo em 1985.

doadores passaram a desempenhar um papel decisivo, impondo condições de política de mercado livre a uma economia dilacerada pela guerra. O Acordo de Nkomati assinalou o início das negociações para o apoio das instituições de Bretton Woods e dos credores do Clube de Paris,¹⁰ embora estas iniciativas só se tenham materializado após a morte de Samora Machel num acidente de avião na África do Sul em 1986. O governo lançou o Programa de Reabilitação Económica (PRE) de cinco anos em 1987 e, com efeito, virou de pernas para o ar a estratégia económica seguida até então.¹¹ As implicações foram abrangentes.

Primeiro, o programa de ajustamento estrutural (reflectindo um pacote padrão de reformas políticas ortodoxas que não tinham em conta as circunstâncias locais) foi mal concebido para um país em guerra, tal como o tinha sido o plano de desenvolvimento a 10 anos, e os efeitos económicos a curto, médio e longo prazo foram terríveis. Nenhuma resposta da agricultura foi possível devido aos efeitos devastadores da guerra; e as indústrias subsidiadas nas cidades tiveram de despedir trabalhadores, ajustar os salários e acabar por optar entre a privatização ou o encerramento.

Em segundo lugar, um elemento chave do PRE foi a privatização de empresas estatais. Diogo (2013: 18) nota: “Para fazer a transição de uma economia de planeamento central para uma economia de mercado, Moçambique privatizou mais de 4.000 empresas, das quais cerca de 80% beneficiando moçambicanos e em condições altamente vantajosas”. Além disso, a longo prazo, o PRE introduziu um profundo desequilíbrio estrutural e económico altamente problemático entre a Frelimo e a Renamo à medida que a privatização avançava, enquanto os guerrilheiros da Renamo ainda estavam no mato.

A tentativa de evitar aquisições estrangeiras funcionou como uma linha vermelha no processo, estabelecendo um requisito de propriedade nacional. Não havia, contudo, nenhuma classe empresarial autóctone, dada a fraqueza do sistema político-jurídico nacional e do sector privado.¹² Assim, os activos e o poder foram transferidos para um grupo de indivíduos no serviço público e para funcionários do partido Frelimo, que conseguiram obter empréstimos bancários favoráveis (ver Diogo 2013).¹³

Sumich e Honwana (2007: 19) acrescentam:

Ao tomar a iniciativa e reformar as estruturas económicas e políticas antes da assinatura do acordo de paz e antes de a Renamo poder influenciar a direcção das reformas, a Frelimo criou uma vantagem significativa para si própria (Morier-Genoud 2007). Assim, a privatização, como defendido por Pitcher (1996, 2002) e Castel-Branco et al. (2001), não foi uma medida neutra e técnica como o Banco Mundial e o FMI pareciam assumir ingenuamente, mas um processo

¹⁰ As negociações incluíram também enormes quantidades de ajuda alimentar dos EUA e de outros doadores, muito necessária devido tanto à guerra como a uma série de calamidades naturais.

¹¹ Para mais informações e discussão ver Addison (2003), incluindo os Capítulos 4 e 9 que abordam os meios de subsistência rurais e o capital social e a questão agrária na transição e reconstrução de Moçambique.

¹² Fora da agricultura familiar, não havia praticamente nenhum sector privado em Moçambique nessa altura.

¹³ Os bancos, por exemplo, financiaram projectos apresentados por representantes da elite no poder, o que levou a grandes perdas. Além disso, este processo ajudou a institucionalizar uma classe empresarial que dependia mais de alianças políticas para o sucesso empresarial do que de capacidades técnicas e de gestão. É importante notar, como já foi referido, o calendário do programa de ajustamento e das privatizações, grande parte das quais tiveram lugar antes do acordo de paz e da desmobilização, o que significou que uma das partes (isto é, a Renamo) não estava à mesa para participar.

profundamente político onde a Frelimo dirigiu os acontecimentos tanto quanto possível para assegurar o apoio contínuo de alguns elementos dos círculos eleitorais mais antigos e para criar novos.

Assim, como consequência das condições políticas, começou a surgir uma “nova” elite política e empresarial (que se sobrepunha em grande medida à “velha” elite) que comandava não só o poder político, tal como nos primeiros dias após a independência, mas também o poder económico — e isto muitas vezes sem a necessária formação e capacidade de gestão. É importante notar que os membros da Renamo não estavam em posição de beneficiar do mesmo, uma vez que ainda estavam no mato quando os activos e oportunidades foram privatizados.

2.5 Paz e eleições multipartidárias

A paz regressou com os Acordos Gerais de Paz de Roma em 1992, tornada possível pela transição política do *apartheid* na África do Sul. Em 1994, as primeiras eleições multipartidárias conduziram à eleição do Presidente Joaquim Chissano, líder da Frelimo, como Presidente da República de Moçambique. Houve sinais de recuperação económica após o restabelecimento da paz, com taxas de crescimento impressionantes, um declínio significativo da pobreza, e a criação de novas infra-estruturas, particularmente nos sectores sociais, apoiadas pela comunidade de doadores.

Os fluxos de ajuda externa aumentaram e Moçambique tornou-se amplamente olhado como um país estimado pelos doadores. No entanto, o seu crescimento impressionante, em grande medida devido ao regresso dos refugiados, não levou a uma transformação fundamental das estruturas económicas (ver Secção 3). Além disso, embora alguns comandantes e soldados da Renamo tenham sido integrados no novo exército moçambicano, não se verificou um desarmamento total. A integração na força policial foi especialmente difícil e o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, manteve uma forte força de protecção pessoal.

Na frente política, Sumich e Honwana (2007: 18) destacam que:

a democracia foi introduzida quando a possibilidade de diferenças políticas reais entre os partidos se encontrava no seu nível mais baixo. Tanto a Frelimo como a Renamo fizeram campanha em plataformas políticas (isto é, democráticas) e económicas (isto é, mercados livres) semelhantes, pelo que grande parte da campanha se centrou em torno de interpretações da história, com a Frelimo a usar as suas credenciais como libertadora da nação e a Renamo a falar de *villagisation* [concentração forçada da população em aldeias] e do ataque à tradição.

A polarização entre a Frelimo e a Renamo continuou e, enquanto as diferenças ideológicas enfraqueciam, as contradições regionais e étnicas tornaram-se mais evidentes.

2.6 Domínio por parte da Frelimo

A Frelimo manteve o domínio do poder político no país após as eleições gerais de 1999, que foram muito disputadas. Joaquim Chissano continuou como presidente e, na Assembleia da República, a Frelimo ocupou 133 lugares e a Renamo 117. Pouco depois, a Frelimo deu um importante passo estratégico “quando o governo, após seis anos de debate, num esforço para alargar a sua base social e enfraquecer a Renamo, emitiu um decreto criando ‘líderes comunitários’, o que significava que os antigos ‘régulos’ [chefes tradicionais] podiam exercer funções a nível local” (Sumich e Honwana 2007: 17). Consequentemente, o governo da Frelimo procurou activamente formas de se envolver e remunerar os chefes tradicionais, atribuindo-lhes deveres formais. O sistema era bastante transparente e deliberadamente visível, uma vez que os chefes também receberam fardas para

ocasiões e visitas oficiais. Tais relações com as autoridades tradicionais contam muito numa eleição, quando muitos eleitores procuram a orientação dos seus chefes locais. Embora este tenha sido um movimento notável, considerando a história da Frelimo como um movimento de libertação inspirado pelo socialismo, ajudou o partido a permanecer como poder político dominante nas eleições subsequentes.

Em 2002, a Frelimo elegeu Armando Guebuza como seu secretário-geral e candidato presidencial. Guebuza moveu-se rapidamente para reforçar as estruturas partidárias em todas as esferas da administração pública e criou células a todos os níveis. Além disso, escolheu deliberadamente um governo de políticos em vez de tecnocratas e rapidamente ficou à frente de uma estrutura não muito diferente da que existia sob o Estado monopartidário. Ganhou uma vitória confortável em 2004 e tornou-se presidente em 2005, apoiado por uma máquina financeira e organizacional esmagadoramente superior, perante uma abstenção generalizada.

Em 2009, um novo partido político começou a concorrer nas eleições legislativas e presidenciais. O Movimento Democrático de Moçambique (MDM) começou como um grupo dissidente da Renamo, liderado pelo presidente da Câmara da Beira, Daviz Simango, filho de um dos primeiros vice-presidentes da FRELIMO durante a guerra de libertação. A família Simango, do centro de Moçambique, juntou-se à Renamo esperando criar uma forte oposição política à Frelimo. Mas a Renamo, dominada por Afonso Dhlakama, não era um partido democrático. Por conseguinte, os membros jovens e capazes separaram-se, sendo o seu objectivo prosseguir o processo político democrático. Ao contrário dos anteriores grupos separatistas, o MDM gozava de amplo apoio popular e as expectativas eram de que iria ganhar uma parte significativa dos votos, pondo fim ao impasse bipolar na política moçambicana.

Contudo, no que muitos observadores vêem como um esforço concertado dos membros da Frelimo e da Renamo para sabotar o MDM na comissão eleitoral, as listas de candidatos do MDM foram rejeitadas em 7 das 11 províncias (incluindo na cidade de Maputo), deixando o partido sem qualquer possibilidade de ganhar qualquer parte significativa dos votos. Entre as razões apresentadas, faltavam detalhes nos dossiês dos candidatos; toda a lista provincial era rejeitada caso apenas um dos candidatos, mesmo que fosse um candidato suplente, não apresentasse todos os documentos necessários, tais como uma certidão de nascimento original. Os dossiês de alguns candidatos foram mesmo “perdidos” nos gabinetes da comissão eleitoral. Os doadores protestaram ao Presidente Guebuza antes das eleições, mas em vão. Apesar disso, a Renamo sofreu significativamente com o aparecimento do MDM na cena política e ficou reduzida a apenas 49 lugares no Parlamento, enquanto a Frelimo foi apanhada de surpresa quando perdeu áreas importantes em Maputo para o novo partido.

Enquanto a política partidária tradicional parecia encerrada numa hegemonia da Frelimo, 2008 e 2010 testemunharam uma onda de manifestações e insurreições populares nas maiores cidades. O descontentamento foi inflamado pelo agravamento das condições de vida entre a classe média baixa (devido, por exemplo, ao aumento dos preços dos alimentos — ver Pinstrup-Andersen 2014). Além disso, em ambas as ocasiões, a Frelimo e o governo subestimaram a força da reacção. Os acontecimentos, especialmente em Maputo, tiveram consequências trágicas, com disparos policiais que resultaram em mortes de civis, incluindo crianças, e deram origem a um debate no seio da Frelimo sobre liderança e inclusão. O Presidente Guebuza acabou por controlar a situação em parte pela força e em parte cedendo a reivindicações, adiando o aumento do preço da água, electricidade e transportes públicos (combustível).

O regime de Guebuza terminou em violentos confrontos com a Renamo, que já não acreditava que o governo estivesse disposto a ceder às suas exigências, incluindo uma maior descentralização. Um acordo de paz de última hora abriu caminho a eleições em 2014, mas, mesmo dentro da

Frelimo, a questão da sucessão criou problemas. Guebuza manteve-se no poder o tempo que pôde e, embora o candidato da Frelimo, Filipe Nyusi, tenha ganho as eleições, enfrentou enormes desafios desde o seu primeiro dia no cargo, como se discute abaixo.

2.7 Acontecimentos recentes

O primeiro desafio de Nyusi foi que o acordo com a Renamo foi de curta duração. A Renamo argumentou que todos os problemas que tinha apontado permaneceram e os adeptos da linha dura da Frelimo, que tinham ganho força durante os 10 anos de governo de Guebuza, argumentaram que era melhor resolver o desafio da Renamo militarmente e de forma decisiva. Assim, o conflito violento intensificou-se e em breve as zonas centrais do país estavam em guerra. Linhas eléctricas partidas, linhas ferroviárias sabotadas e o exército a proteger veículos nas estradas principais estavam de novo na ordem do dia em Moçambique em 2016.

O governo Nyusi escolheu então negociar com a Renamo e ceder a algumas das suas principais exigências, que incluíam a descentralização e a eleição dos governadores provinciais. Este movimento foi sustentado mesmo após a morte do líder da Renamo, Afonso Dhlakama, em Maio de 2018, o que levou a um considerável enfraquecimento do partido sob o seu novo líder, Ossufo Momade. Foi aprovada uma emenda constitucional de 14 páginas através qual foram criados órgãos eleitos a nível provincial, distrital e municipal.

Um segundo desafio foi o chamado escândalo da “dívida oculta”, que se tinha tornado sintomático do aumento da corrupção pelo qual Moçambique tinha passado ao longo das últimas décadas. Embora reconheçam que o número está aberto a contestação, Williams e Isaksen (2016) observam na sua introdução: “O custo médio anual da corrupção em Moçambique foi recentemente estimado em 4,9 mil milhões de dólares para o período 2004-2014”. Os autores, que fornecem um relato detalhado (no qual se baseia o que se segue), salientam que, nos últimos anos do segundo mandato de Guebuza, três entidades semipúblicas contraíram mais de 2 mil milhões de dólares em empréstimos de bancos privados estrangeiros sem os submeterem à aprovação da Assembleia, tal como exigido pela Constituição moçambicana, apesar de terem ultrapassado em muito o limite imposto ao endividamento público pela respectiva lei anual de dotação orçamental. Williams e Isaksen (2016), assinalam:

Alega-se que, para assegurar o seu futuro económico [ou seja, o futuro de Guebuza], três entidades semipúblicas – Ematum, Proindicus e MAM – foram estabelecidas no período 2012-2014 como veículos para a obtenção de empréstimos privados estrangeiros, a obter sem o conhecimento das principais instituições governamentais, do parlamento, do público moçambicano, ou dos parceiros de desenvolvimento estrangeiros do país.

As fontes dos empréstimos incluíam o Crédit Suisse e o Banco VTB, e é evidente que a Ematum, a Proindicus e a MAM eram propriedade e controladas por um grupo muito pequeno de indivíduos e que estavam muito ligados ao sector da segurança. Quando a existência dos empréstimos se tornou pública, o FMI suspendeu o seu apoio a Moçambique e muita ajuda estrangeira, incluindo todo o apoio directo ao orçamento do Estado (já numa trajectória descendente), foi congelada ou significativamente reduzida. Isto restringiu drasticamente o espaço de manobra fiscal do governo e conduziu a uma crise económica que durou todo o primeiro mandato do Presidente Nyusi.¹⁴ O processo legal subsequente levou, em 2019, à acusação pelos EUA do antigo Ministro das Finanças Manuel Chang e outros (ver MNCR 2019). Enquanto o processo continua nos tribunais, as

¹⁴ Para uma avaliação do que aconteceu à pobreza multidimensional, ver Egger et al. (2020).

relações de Moçambique com a comunidade doadora começaram a normalizar-se. Um elemento central neste processo tem sido o restabelecimento bem-sucedido das relações com o FMI,¹⁵ ilustrado na aprovação, a 19 de Abril de 2019, da ajuda de emergência do FMI após o ciclone Idai, que atingiu o país no início do mês, causando enormes danos na zona centro, incluindo a cidade da Beira.

Um terceiro desafio tem sido a deterioração da situação de segurança e a insurreição armada na província nordeste de Cabo Delgado, onde militantes islâmicos atacaram cidades-chave, matando ou desenraizando bem mais de 100.000 pessoas. As raízes do conflito ainda não são totalmente claras, mas parecem incluir uma série de queixas locais relacionadas com a exclusão social, combinadas com intervenções de grupos internacionais envolvidos em actividades criminosas, tais como o tráfico de marfim e heroína. O conflito é perigoso em si mesmo, mas também tem o potencial de alastrar a outras partes do país. É importante notar que Cabo Delgado está próximo dos principais campos de gás.

O quarto desafio, a descoberta de enormes recursos de gás após a viragem do milénio, é também uma oportunidade para dar a volta ao país, desde que as instituições e políticas apropriadas sejam implementadas. Os referidos negócios de dívida oculta realizados pelo regime de Guebuza foram provavelmente associados à decisão de começar a desenvolver as enormes reservas de petróleo e gás de Moçambique, numa altura em que as instituições que prevêm vários controlos e equilíbrios ainda eram fracas. A solvabilidade de Moçambique resultante da “propaganda exagerada” dos recursos de gás era suficiente para alimentar negócios fraudulentos, e muito antes do início da exploração de gás, a especulação e a procura de rendimentos improdutivos [*rent seeking*] eram frequentes. Como documentam a história e as experiências noutras partes de África e não só, beneficiar dos recursos naturais é um exercício político muito exigente (ver Roe 2018). Entretanto, na frente económica, Moçambique está a envolver-se com algumas das maiores empresas mundiais para encontrar a melhor forma de desenvolver o sector do petróleo e do gás em benefício da maioria da população pobre do país.

Finalmente, tal como o resto do mundo, Moçambique está actualmente a lutar para conter a propagação da pandemia da covid-19. O primeiro caso foi relatado a 22 de Março de 2020 e o estado de emergência foi declarado a 31 de Março. Embora os impactos da pandemia na saúde e na economia ainda estejam por perceber, os trabalhos em curso sugerem que a economia moçambicana poderá perder 4% de crescimento global em 2020, por comparação com um cenário sem covid-19. A crise da covid-19 e os seus efeitos económicos associados vêm juntar-se ao escândalo da dívida oculta e aos impactos dos ciclones Idai e Kenneth, salientando que Moçambique continua altamente vulnerável a choques climáticos e a choques induzidos por políticas.

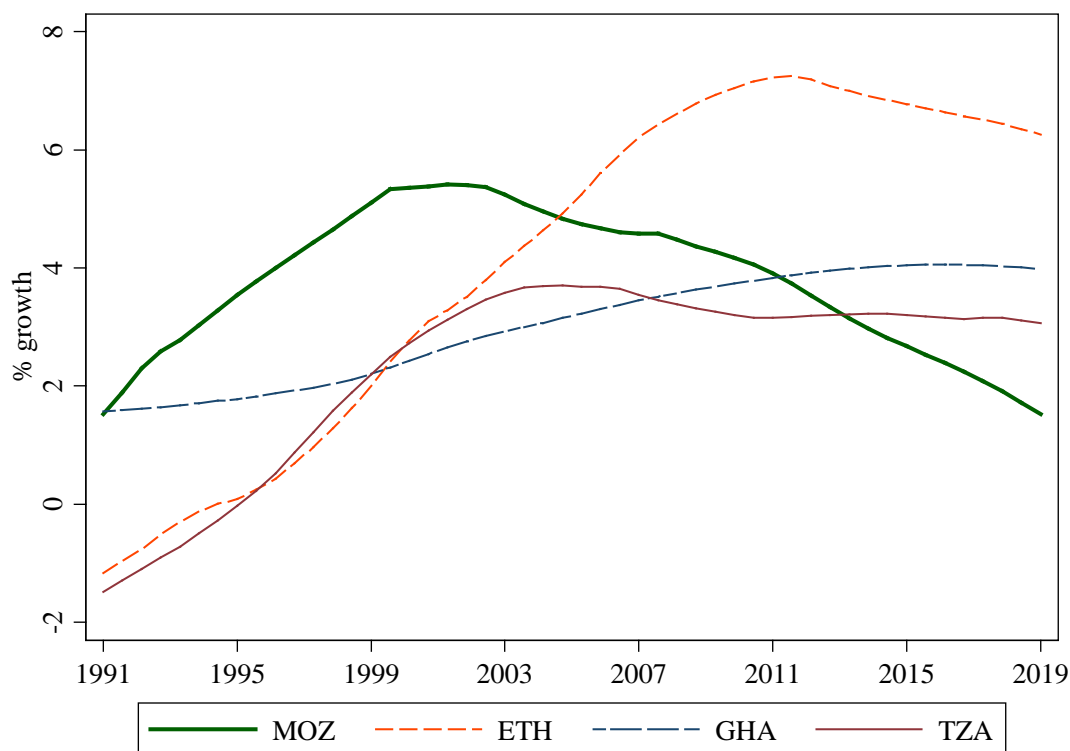
3 Padrões de mudança socioeconómica

Até recentemente, a comunidade doadora considerava Moçambique em geral como uma história de sucesso em termos de desenvolvimento (ver Arndt et al. 2007). Desde o fim do conflito em

¹⁵ O FMI não impõe condições relativamente à paz; isso acontece indirectamente através dos doadores bilaterais no Conselho de Administração do FMI, que bloquearam oficialmente tanto o apoio orçamental geral como a ajuda programática devido ao escândalo da dívida. Parece que esta decisão também está relacionada com os avanços das forças de segurança no centro de Moçambique e com as mortes e agressões extrajudiciais a funcionários da Renamo. Consequentemente, foram feitos progressos nos acordos de cessar-fogo com a Renamo, por um lado, e na ajuda externa e supervisão das negociações, por outro, reactivando a cooperação com o FMI após a crise da dívida oculta.

1992, o crescimento real do PIB (*per capita*) tem sido forte, ultrapassando facilmente a média global e ultrapassando muitos outros países da região. No entanto, enquanto Moçambique contribuiu certamente para a narrativa da “África em ascensão” (Addison et al. 2017), como indicado na figura 4, o ritmo de crescimento real agregado atingiu o seu pico no milénio, abrandando moderadamente durante a década de 2000. Hoje em dia, Moçambique já não é uma estrela do crescimento e está atrasado em relação aos seus pares na região, em especial a Etiópia.

Figura 4: Crescimento real do PIB *per capita*, suavizado (1991-2019)



Nota: as séries são suavizadas usando um algoritmo de suavização polinomial local ponderado via Kernel; o crescimento baseia-se no PIB a preços internacionais constantes de 2011; os países são: MOZ = Moçambique, ETH = Etiópia, GHA = Gana, TZA = Tanzânia.

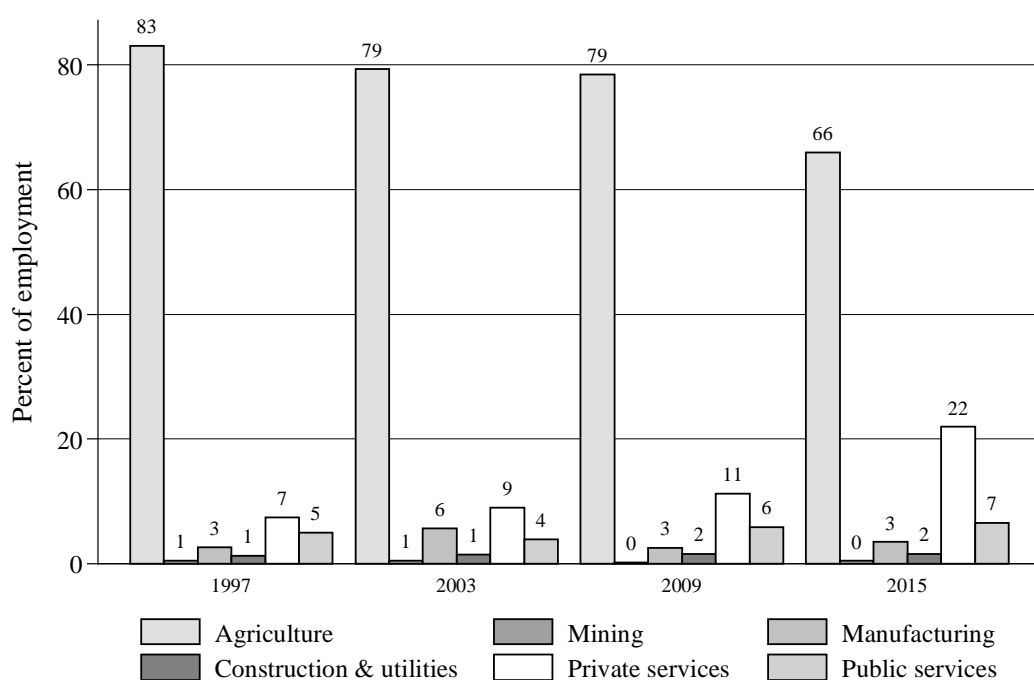
Fonte: estimativas dos autores baseadas em dados do WDI (Banco Mundial 2020).

Nesta secção discute-se como a estrutura económica do país evoluiu durante este período, bem como a mudança do padrão de crescimento económico agregado. Globalmente, destacamos a seguir a ausência de um motor doméstico consistente de crescimento inclusivo, uma dependência crónica da poupança externa e um abrandamento do progresso numa série de indicadores sociais, o que é também sintomático de um sector público ineficiente e de baixa capacidade.

3.1 Mudanças estruturais

No momento em que regressou à paz no início da década de 1990, Moçambique era predominantemente uma economia agrícola. Como mostra a figura 5, em 1996/97 mais de 80% da força de trabalho identificou a agricultura como a sua ocupação primária, sendo praticamente toda ela uma agricultura de pequenos agricultores ou camponeses e não actividades comerciais de maior escala.

Figura 5: Tendências sectoriais no emprego (1997-2015)

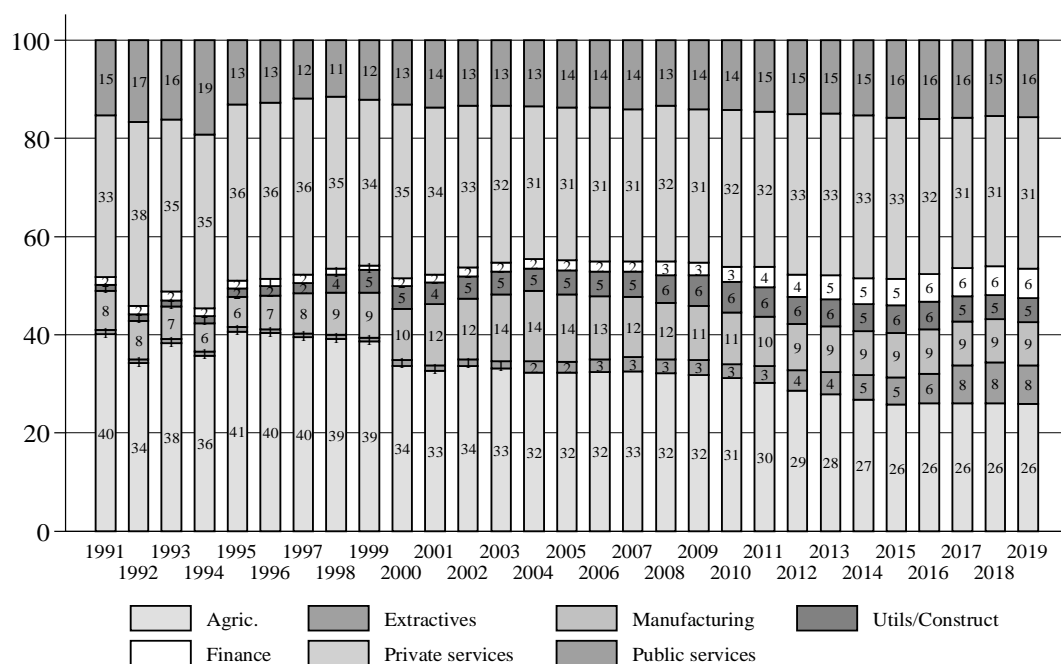


Fonte: estimativas dos autores baseadas em séries de dados de inquéritos às famílias 1996/97, 2002/03, 2008/09 e 2014/15 (ver MEF/DEEF 2016); os serviços privados incluem finanças; os serviços públicos incluem saúde, educação e administração pública.

Ao mesmo tempo, embora importante em termos de produção total, a agricultura nunca representou mais de metade do valor acrescentado real agregado. A figura 6 mostra que mesmo no início da década de 1990, a agricultura contribuiu apenas com cerca de 40% do PIB, enquanto as actividades de serviços (públicos e privados) contribuíram com mais 40% aproximadamente. Como discutimos abaixo, isto indica claramente que a agricultura tem sido e continua a ser, em média, uma actividade com muito baixa produtividade.

Ao longo do tempo, tem havido uma mudança limitada na estrutura da economia, afastando-se da agricultura. De acordo com o mais recente inquérito aos agregados familiares (2014/15), que constitui a fonte mais fiável de dados sobre a força de trabalho, cerca de dois terços dos trabalhadores estavam principalmente envolvidos na agricultura e o sector contribuiu com cerca de um quarto do valor acrescentado total. Os movimentos de mão-de-obra da agricultura têm-se dirigido em grande parte para o sector dos serviços privados, incluindo o comércio e os transportes, que representam actualmente 22% de todo o emprego. Contudo, o valor acrescentado dos serviços privados tem permanecido estável ao longo do tempo, indicando que os novos trabalhadores neste sector tendem a ser menos produtivos do que os trabalhadores existentes. A figura 7 clarifica esta percepção, mostrando os diferenciais de produtividade laboral entre sectores em relação à média da economia. A produtividade laboral na agricultura tem sido cerca de metade (-0,8 pontos) da média dos trabalhadores, enquanto a produtividade dos trabalhadores dos serviços privados diminuiu ao longo das duas décadas de 1991 a 2019, de quase 5 vezes para apenas 1,5 vezes a do trabalhador médio.

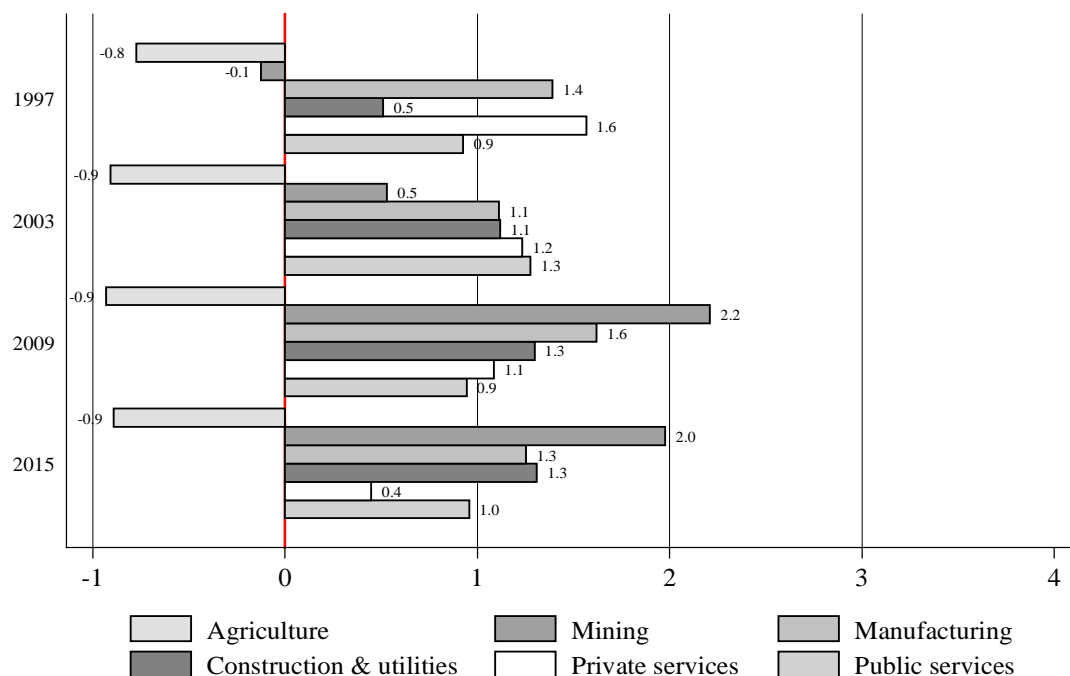
Figura 6: Contribuições sectoriais para níveis de valor acrescentado real (1991-2019)



Nota: o número refere-se à contribuição percentual para o valor acrescentado da produção a preços constantes de 2014; os serviços públicos incluem saúde, educação e administração pública.

Fonte: estimativas dos autores baseadas em dados não publicados do Instituto Nacional de Estatística.

Figura 7: Diferenças de produtividade laboral por sector (1997-2015)



Nota: o eixo x é o logaritmo natural do rácio de produtividade laboral do sector indicado para a produtividade laboral agregada; assim, valores abaixo de 0 mostram uma produtividade inferior à média; os serviços privados incluem finanças.

Fonte: estimativas dos autores baseadas em séries de dados de inquéritos aos agregados familiares 1996/97, 2002/03, 2008/09 e 2014/15 (ver MEF/DEEF 2016).

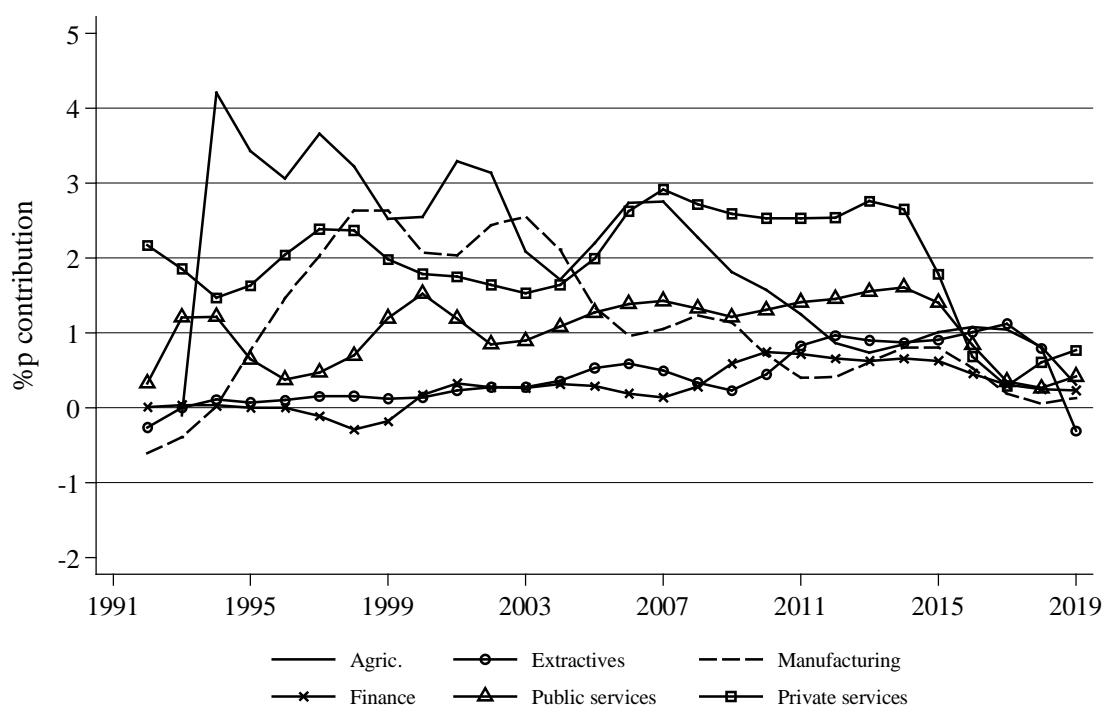
Tal como discutido em pormenor por Jones e Tarp (2015), que apresentam uma decomposição completa das mudanças de produtividade dentro e entre sectores durante o mesmo período, a transferência de trabalhadores tem sido em grande parte de uma agricultura de muito baixa produtividade para actividades de serviços informais. Assim, a contribuição do sector dos serviços para o crescimento desde 2003 tem sido dominada por um efeito de reafectação sectorial, uma vez que mesmo os serviços informais são mais produtivos do que a agricultura, mas não por um efeito de produtividade dentro do sector. Por contraste, a agricultura tem mostrado aumentos moderados de produtividade dentro do sector (mais de 1 ponto percentual por ano), apesar de perder trabalhadores em termos relativos.

Os mesmos números apontam também para um “meio termo em falta”. Olhando para o período completo, os sectores secundários (indústria transformadora, construção) têm permanecido pequenos, tanto em termos da sua contribuição para o PIB como em termos de emprego. Por exemplo, tanto em 1997 como em 2015, apenas 3% dos trabalhadores estavam no sector transformador e o valor acrescentado do sector era igual a 8% do PIB no início e 9% no final do período. Por contraste, a exploração mineira (indústrias extractivas) alcançou um crescimento muito rápido da produção, expandindo-se para 8% do PIB real, mas sem quase nenhuma alteração na sua quota de emprego. Voltaremos a este ponto mais abaixo.

3.2 Mudar os factores de crescimento

A estrutura da economia moçambicana em mutação, tanto em termos de produção como de emprego, sugere como uma série de factores de crescimento *diferentes* têm funcionado durante o período do pós-guerra. São visíveis três fases principais de crescimento. Em primeiro lugar, como se pode ver na figura 8, desde meados da década de 1990 até ao início da década de 2000, Moçambique aproveitou com sucesso os dividendos da paz, conseguindo a estabilização e recuperação pós-conflito (ver Tarp et al. 2002). Neste período, fortes taxas de crescimento em múltiplos sectores, incluindo a agricultura, reflectiram uma combinação de regresso dos deslocados às suas casas, reconstrução de infra-estruturas privadas e públicas, apoiadas pela ajuda externa, e investimento privado (interno e externo).

Figura 8: Contribuições sectoriais para o crescimento real de valor acrescentado, suavizadas (1991-2019)



Nota: a indústria transformadora inclui construção e serviços públicos; o crescimento refere-se ao valor acrescentado da produção a preços constantes de 2014; utilizado filtro não linear de 5 períodos.

Fonte: estimativas dos autores baseadas em dados não publicados do Instituto Nacional de Estatística.

Uma segunda fase, iniciada no final da década de 1990, está associada a um forte crescimento do sector transformador, dominado por investimentos intensivos de capital em grande escala, particularmente na fundição de alumínio Mozal.¹⁶ Este período, que durou até ao final da década de 2000, registou igualmente um crescimento robusto do sector dos serviços, a par de uma contribuição sustentada e substancial da agricultura (a 2 pontos percentuais), ou mais de um quarto do crescimento agregado por ano.

No entanto, no final da década de 2000, assistiu-se a uma mudança para uma terceira fase, caracterizada por uma ênfase no sector dos recursos naturais (extracção mineira), impulsionada por grandes aumentos no investimento directo estrangeiro (IDE) em carvão e, em seguida, no desenvolvimento dos campos de gás natural. Isto coincidiu com uma expansão do sector financeiro (sector bancário), que aumentou de 2% do PIB em meados da década de 2000 para mais de 6% no período mais recente (ver figura 6). No mesmo período assistiu-se também a um declínio tendencial na contribuição da agricultura para o crescimento, mas a um forte crescimento dos serviços privados.

Para se ter uma noção da magnitude da recente mudança na ênfase sectorial do crescimento para as indústrias extractivas, que se tornou também indiscutivelmente um foco da política pública, o quadro 1 apresenta um resumo das mudanças nas componentes de consumo e investimento (reportadas como quotas do PIB), bem como fontes de fundos de investimento.

¹⁶ Este investimento aproveitou a energia barata e pode ser visto, em alguns sentidos, como uma “energia” em vez de um investimento na indústria transformadora em termos económicos.

Quadro 1: Componentes das despesas e fontes de fundos, 1999-2019 (em % do PIB)

	1999–2004	2005–09	2010–14	2015–19	Varição
Consumo	0,88	0,90	0,94	0,90	0,01
Público	0,16	0,17	0,21	0,24	0,08
Privado	0,72	0,73	0,72	0,65	-0,06
Investimento	0,31	0,18	0,40	0,40	0,10
Público	0,10	0,10	0,14	0,08	-0,01
Privado	0,21	0,09	0,26	0,32	0,11
Poupança	0,31	0,18	0,40	0,40	0,10
Nacional	0,12	0,10	0,06	0,10	-0,01
Doméstica pública	-0,08	-0,10	-0,11	-0,04	0,03
Doméstica privada	0,20	0,20	0,17	0,15	-0,05
Estrangeira	0,19	0,08	0,34	0,30	0,11
Subvenções públicas externas	0,07	0,07	0,06	0,02	-0,05
Créditos públicos externos	0,03	0,03	0,05	0,03	0,00
Privada externa	0,09	-0,03	0,23	0,25	0,16

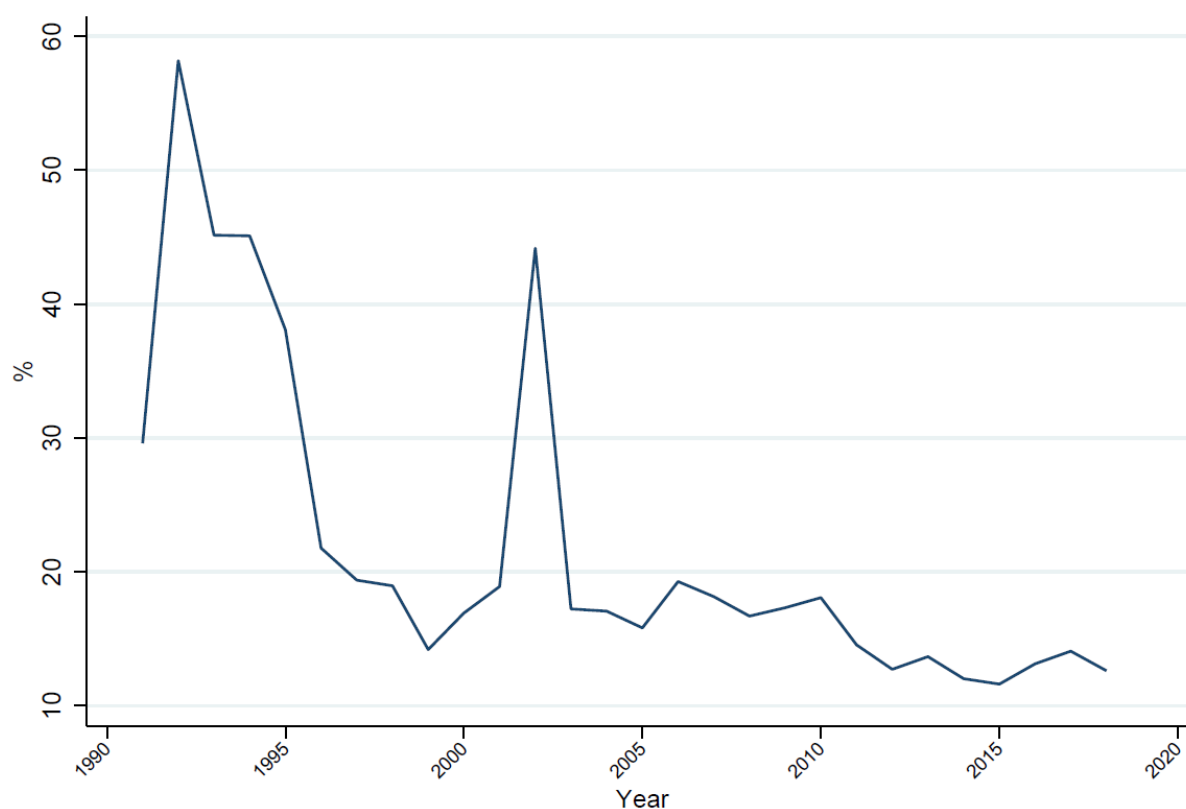
Nota: as componentes de investimento privado e poupança são calculadas como residuais; a poupança externa total é derivada do défice da balança corrente mais as variações nas reservas.

Fonte: estimativas dos autores compiladas a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística, do Banco Central de Moçambique e do Ministério da Economia e Finanças (interno).

Globalmente, notamos que Moçambique sempre foi uma economia de consumo intensivo. O consumo total tem sido consistentemente igual a cerca de 90% do PIB e, como discutido abaixo, o sector público tem sido responsável por uma parte crescente do consumo total. Isto não quer dizer que o investimento tenha sido baixo; em média, tem sido sustentado em cerca de 30% do PIB, com o investimento público a representar cerca de um terço do investimento total.

Em termos críticos, o investimento tem sido financiado em grande parte a partir do estrangeiro, como se pode ver pelo volume muito grande de poupança externa (que é o espelho do défice da balança de transacções correntes). Durante o primeiro período indicado no quadro (1999-2004), que reflecte aproximadamente o início da segunda fase de crescimento, o investimento estrangeiro privado e a ajuda externa ao sector público (subvenções e empréstimos) atingiu quase 20% do PIB, ambos em igual medida. Na segunda metade da década de 2000, os investimentos estrangeiros no sector da indústria transformadora foram interrompidos, mas a ajuda externa permaneceu forte. Na última década, contudo, o IDE aumentou para mais de 20% do PIB, à medida que Moçambique se abriu ao investimento na extracção de recursos naturais, e estes fluxos rapidamente vieram ofuscar a contribuição da ajuda externa, que diminuiu substancialmente em termos relativos (ver figura 9).

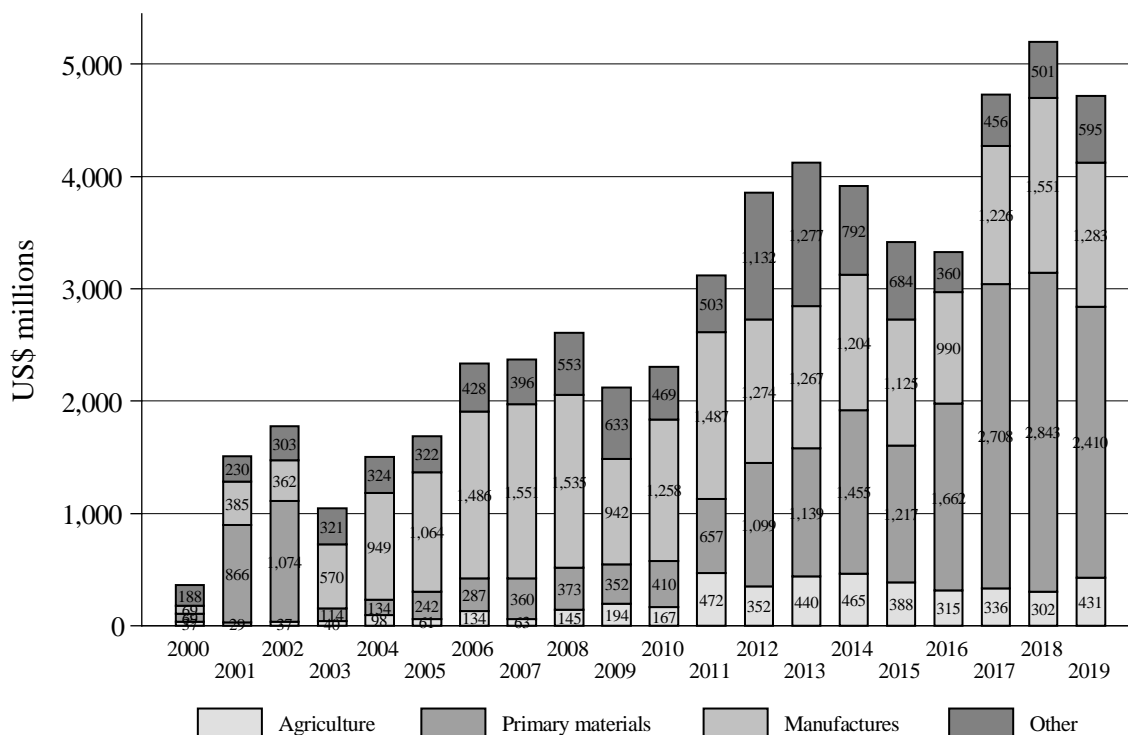
Figura 9: Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) em percentagem do Rendimento Nacional Bruto (RNB), 1990-2018



Fonte: APD líquida recebida (% do RNB) do Banco Mundial (2020).

Três conclusões podem ser tiradas. Em primeiro lugar, grande parte do crescimento de Moçambique tem sido alimentado por fluxos significativos de divisas, tanto públicas como privadas, que têm gerado repercussões quer directamente no consumo, quer indirectamente no rendimento através do investimento. Em segundo lugar, contudo, o padrão destes fluxos tem-se deslocado cada vez mais para investimentos em recursos naturais de capital intensivo, o que permite uma explicação imediata para o aumento dos défices de produtividade laboral entre sectores (figura 7) e que, por definição, também sugere que o processo de crescimento tem carecido de “inclusividade”. Em terceiro lugar, Moçambique não descobriu um factor de crescimento interno consistente (sustentado). Pelo contrário, não só os factores de crescimento se deslocaram em função da fonte dominante de poupança estrangeira, como também a economia parece ter-se tornado menos diversificada ao longo do tempo. Isto é evidente nas figuras 10 e 11, que mostram a composição das exportações e a complexidade das exportações moçambicanas, respectivamente. A figura 10 revela que as exportações de produtos transformados (alumínio) entraram em planalto no final da década de 2000; mas, começando aproximadamente em 2010, as exportações de recursos naturais (principalmente carvão) quintuplicaram em valor e representam agora cerca de 50 por cento de todas as exportações. De forma correspondente, a mudança relativa para exportações de menor valor acrescentado (que são de menor complexidade) é evidente na figura 11.

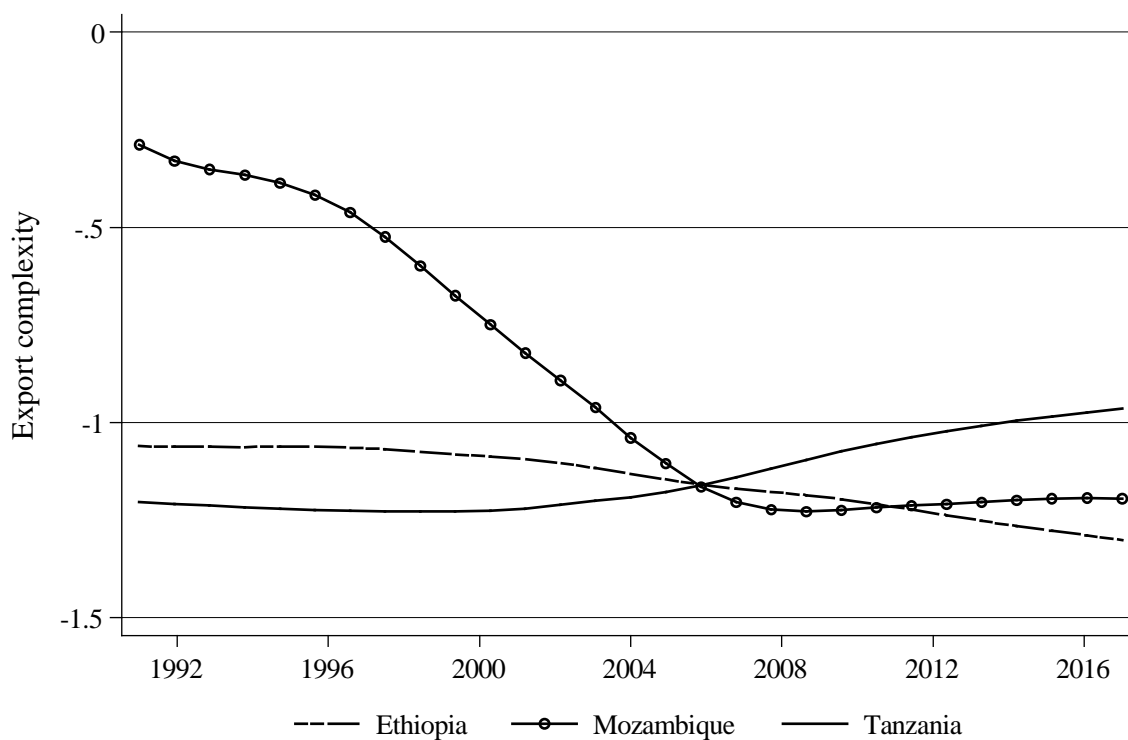
Figura 10: Principais exportações em milhões de dólares (2000-2019)



Notas: os bens primários incluem a exportação de energia; os bens agrícolas incluem a pesca.

Fonte: estimativas dos autores baseadas em dados não publicados do Banco Central de Moçambique.

Figura 11: Pontuação de complexidade das exportações (1991-2017)



Notas: as notas mais baixas significam exportações menos complexas.

Fonte: estimativas suavizadas do The Growth Lab da Universidade de Harvard (2020).

Estas três conclusões são reforçadas pelas tendências no período final, como se pode ver no quadro 1, que merecem uma atenção especial. Tal como discutido na Secção 2, em 2016 foram conhecidas uma série de dívidas ocultas (ilegais) contraídas desde 2013 junto de bancos comerciais estrangeiros por empresas com garantia pública. Os fundos basearam-se em descobertas de grandes campos de gás natural no país, mas (*ex post*) parecem ter sido esbanjados, estando vários membros da elite no poder e apoiantes estrangeiros implicados em corrupção. Fundamentalmente, isto provocou um grande congelamento da ajuda estrangeira e, conseqüentemente, uma forte depreciação da taxa de câmbio. Como indicado na figura 8, as taxas de crescimento diminuíram simultaneamente em múltiplos sectores e o investimento no sector público diminuiu para cerca de metade em percentagem do PIB (ver quadro 1) — isto é, a súbita falta de fluxos estrangeiros fora do sector dos recursos naturais, combinada com uma incerteza macroeconómica significativa, teve conseqüências drásticas no crescimento, revelando a natureza frágil do crescimento anterior e a dependência da economia em relação à poupança externa.

Outra forma de dar sentido a estas tendências é referir que Moçambique tem sido e continua a ser uma economia altamente segmentada. Uma grande parte da população continua envolvida em actividades económicas rurais informais, predominantemente agricultura praticada por pequenos camponeses. Em termos comparativos, a produtividade nestas actividades é baixa e está fortemente associada a elevadas taxas de pobreza (ver abaixo). O IDE substancial durante o período pós-guerra tem-se concentrado nas indústrias do tipo enclave, com poucas ligações através do emprego ou do fornecimento de contributos aos sectores produtivos domésticos. Portanto, como Arndt et al. (2012a) e outros quantificaram formalmente, as ligações intersectoriais na economia têm sido fracas e estão altamente comprometidas por infra-estruturas deficientes e grandes distâncias de transporte entre áreas de maior potencial agrícola e massa populacional (centro rural e norte) e áreas de maior procura efectiva (sul urbano). Além disso, os benefícios do desenvolvimento dos recursos naturais para toda a economia provaram ser intangíveis, especialmente porque muitos investimentos não alcançaram a fase de produção (rentabilidade). Em suma, o padrão de criação de emprego sugere que as infra-estruturas e o ambiente empresarial continuam a ser fracos e distorcidos em relação à produção com mão-de-obra intensiva.

3.3 Gestão macroeconómica competente

Apesar do período de crise mais recente, cujo fim coincidiu com a actual pandemia de covid-19, a gestão macroeconómica foi competente. Em termos gerais, a inflação tem sido bem controlada e os défices fiscais quase totalmente cobertos por fluxos estrangeiros substanciais (ajuda externa), em vez de dívida interna. As receitas fiscais também aumentaram de forma constante, a partir de um nível baixo, através de uma combinação de reformas sensatas e de crescimento relativamente rápido de segmentos formais específicos da economia (por exemplo, finanças, recursos naturais). O quadro 2 dá suporte a esta narrativa, resumindo uma série de números de despesas macroeconómicas e públicas para anos seleccionados desde 2002.¹⁷

Até cerca de 2015, a combinação do aumento das receitas fiscais e da ajuda externa sustentada (embora relativamente menor) permitiu a expansão tanto do consumo como do investimento público. Contudo, mais recentemente, observamos que as despesas de consumo representam agora quase 25% do PIB, enquanto as despesas de investimento público caíram para menos de 10% do PIB. Isto explica-se pelos grandes cortes na ajuda externa em reacção às dívidas ocultas e à

¹⁷ Os efeitos da política monetária e da expansão limitada do crédito aos sectores produtivos do sector privado, incluindo os agricultores e as PME, continuam a ser objecto de debate.

consequente acumulação rápida de dívida pública, externa e interna, o que implica custos de serviço recorrentes muito mais elevados.

Quadro 2: Indicadores macroeconómicos e fiscais (2002-2019)

	2002	2005	2010	2015	2019
Macroeconomia					
PIB real <i>per capita</i> (USD)	323,7	376,2	466,4	572,6	571,0
Taxa de inflação (%)	17,3	7,0	12,4	3,6	2,8
Índice de RER	1,1	1,0	1,1	1,1	1,5
Balança comercial (% do PIB)	-11,8	-5,8	-18,8	-37,4	-26,0
Sector público					
Receitas fiscais (% do PIB)	8,7	10,7	16,8	24,4	28,9
Despesas correntes (% do PIB)	16,2	12,3	16,3	17,3	24,5
Despesas de investimento (%do PIB)	8,7	8,2	11,6	13,0	7,5
Défice (% do PIB)	-16,2	-9,8	-11,1	-5,9	-3,1
Dívida pública interna (% do PIB)	3,0	9,6	6,1	13,4	28,4
Dívida pública externa (% do PIB)	72,8	60,5	37,3	74,8	96,1

Fonte: base de dados do Ministério da Economia e Finanças, dados não publicados.

Assim, em comparação com meados e finais da década de 2000, quando Moçambique beneficiou de uma anulação da dívida altamente favorável, o governo encontra-se agora numa posição fiscal consideravelmente mais frágil, com a dívida a níveis depreciados. Além disso, a acumulação da dívida pública não foi acompanhada por qualquer impulso nas despesas de investimento que se pudesse esperar produzirem dividendos futuros.

3.4 Progresso social estável mas lento

O quadro 2 confirma que o ritmo real de crescimento *per capita* dificilmente é fenomenal. Desde 2000, a taxa média de crescimento real *per capita* é de apenas 3,4% por ano, o que implica que serão necessários mais de 20 anos para duplicar os rendimentos reais. Assim, Moçambique continua a ser um país indubitavelmente muito pobre. Em 2017, Moçambique classificou-se em 180.º nos 186 países em termos de PIB real *per capita* (FMI 2018); e 180.º de 189 no índice de desenvolvimento humano da ONU (PNUD 2018: 22-25).

O período do pós-guerra mostrou progressos numa série de indicadores sociais, incluindo o consumo e a pobreza multidimensional. Dados de uma série de inquéritos aos agregados familiares, realizados aproximadamente de cinco em cinco anos desde 1996, mostram ganhos particularmente fortes na redução da pobreza no período imediato pós-conflito, mas ganhos menos impressionantes desde então (ver quadro 3).

Quadro 3: Métricas da pobreza e desigualdade em Moçambique, 1996/97-2014/15

	1996/97	2002/03	2008/09	2014/15	Crescimento (%)
N.º de cestas básicas	0,7	1,0	1,0	1,1	2,1
N.º pessoas na pobreza (%)	68,8	52,7	51,5	46,3	-2,2
Fosso da pobreza (%)	28,7	19,3	19,0	16,7	-3,0
Fosso da pobreza ao quadrado (%)	15,3	9,5	9,7	8,3	-3,4
Coeficiente de Gini (x100) (%)	40,5	41,5	41,7	46,8	0,8

Nota: o "n.º de cestas básicas" indica o conjunto de produtos que a família mediana pode comprar, sendo o valor de 1 equivalente à linha de pobreza do Custo das Necessidades Básicas; o fosso da pobreza e o seu quadrado são expressos como uma proporção da linha de pobreza; o crescimento é anualizado ao longo de todo o período.

Fonte: cálculos dos autores a partir de microdados do inquérito aos agregados familiares (ver MEF/DEEF 2016).

Isto também é coerente com a narrativa, acima delineada, de uma fraca ligação entre fontes específicas de crescimento da procura agregada (sectorial) e do emprego. Ao longo de todo o período, calculamos que o número de pessoas em situação de pobreza de consumo diminuiu 2,2% ao ano, muito abaixo da taxa de crescimento agregada. Por sua vez, a desigualdade aumentou, mais uma vez sugerindo que o crescimento não foi amplamente partilhado,¹⁸ e esta tendência piorou desde 2015 (Egger et al. 2020).

O quadro 4 resume os progressos numa série de outras dimensões socioeconómicas, incluindo a posse de bens ou capital (económico e humano) por parte das famílias (ver MEF/DEEF 2016).

Quadro 4: Indicadores de acesso/posse de bens-chave a nível doméstico

Indicador	1996/97	2002/03	2008/09	2014/15	Varição
Literacia	52,3	54,4	55,4	58,4	6,2
Electricidade	6,1	8,9	15,2	27,1	20,9
Água potável	27,0	41,4	42,5	52,3	25,3
Saneamento	4,5	14,0	18,0	28,4	23,9
Telhado	21,8	29,2	32,7	42,0	20,2
Transporte	17,6	34,4	45,3	44,4	26,8
Informação	36,9	57,2	62,6	75,4	38,5
Bens duradouros	12,7	20,5	31,3	50,4	37,6
Média	22,4	32,5	37,9	47,3	24,9

Notas: os indicadores são percentagens do número total de agregados familiares.

Fonte: cálculos dos autores a partir de microdados do inquérito aos agregados familiares (ver MEF/DEEF 2016).

Todas estas são variáveis fictícias que levam um valor de 1 se: o(a) chefe de família for alfabetizado(a), o agregado familiar tiver acesso a electricidade, tiver acesso a água potável, tiver saneamento limpo, tiver um telhado robusto, possuir algum meio de transporte, tiver acesso a tecnologia de informação (por exemplo, telefone), e possuir alguns bens duradouros (por exemplo, cama). Ao longo de todo o período, todos os indicadores têm mostrado progresso. Mesmo assim, as privações absolutas são generalizadas — apenas cerca de metade dos adultos são alfabetizados, metade de todas as famílias têm acesso a água potável e menos de um terço tem saneamento

¹⁸ Para um conjunto abrangente de análises da experiência de estagnação da pobreza entre 2002/03 e 2008/09, quando a desigualdade permaneceu igual e ocorreu crescimento *per capita*, ver Arndt et al. (2012b). Essencialmente, o choque dos termos de troca devido à crise dos preços dos alimentos ajudou a fazer baixar o consumo agregado como percentagem do PIB.

adequado. Assim, apesar de 25 anos de crescimento constante no período pós-guerra, mais o acesso sustentado a grandes volumes de poupanças estrangeiras, ainda há muito a fazer para assegurar que todos os moçambicanos desfrutem de um nível de vida decente.

3.5 (In)eficiência do sector público

O que precede levanta a importante questão: quão eficiente ou rentável é o sector público na prestação de serviços públicos essenciais? Como já foi referido, a dimensão relativa do sector público na economia tem crescido substancialmente. O quadro 1, por exemplo, mostra que as despesas correntes totais do governo aumentaram quase 10 pontos percentuais em relação ao PIB, o que implica uma expansão muito mais rápida do que no sector privado como um todo. Contudo, de acordo com as figuras 5 e 6, a quota de emprego do sector público aumentou apenas moderadamente, enquanto o valor acrescentado real dos serviços públicos (que inclui a saúde e a educação fornecidas pelo sector privado) tem sido quase nulo ao longo do tempo. Neste sentido, não há nenhuma indicação clara (em estatísticas agregadas) de quaisquer impactos económicos reais significativos do aumento das despesas.

O quadro 5 compara as dotações orçamentais com os resultados na educação e saúde para uma série de países da África Subsariana e mostra que, *per capita*, as despesas do sector social em Moçambique são comparáveis às de outros países (no meio). Contudo, os resultados em Moçambique são consideravelmente mais fracos — por exemplo, enquanto mais de 90% das crianças frequentam a escola primária, a taxa de conclusão do ensino primário é apenas de cerca de 40% contra 80% na vizinha Tanzânia; e a mortalidade abaixo dos 5 anos é de 74,2 por 1.000 nados-vivos contra 53,0 na Tanzânia.

Quadro 5: Comparação entre despesas e resultados do sector social

	Educação		Saúde	
	Despesa	Conclusão do ensino primário	Despesa	Mortalidade abaixo dos 5 anos
Etiópia	9,44	47,0	3,83	55,2
Gana	22,57	66,0	10,58	47,9
Malawi	3,59	47,0	1,68	49,7
Moçambique	13,28	41,0	6,56	74,2
Tanzânia	15,55	80,0	5,97	53,0

Nota: as despesas indicam dotações orçamentais em 2019, em dólares reais *per capita* (para a população no seu conjunto); a “conclusão do ensino primário” indica a taxa de conclusão do ensino primário.

Fonte: Government Spending Watch (2020); UNICEF (2020).

Claro que a conturbada história de Moçambique explica parte deste fosso, mas outros países da África Subsariana, como a Etiópia, também entraram na década de 1990 em circunstâncias terríveis e parecem ter feito progressos mais robustos e com um custo fiscal mais baixo. Além disso, os dados em Moçambique apontam para disparidades espaciais extremas e persistentes no acesso aos serviços públicos (ver Egger et al. 2020). O sul do país, mais urbano, tende a desfrutar não só de serviços de melhor qualidade, mas também de uma despesa pública efectiva muito mais elevada do que em qualquer outro lugar. Assim, globalmente, o sector público parece não ter uma boa relação custo-eficácia e ser prejudicado por desigualdades nas afectações que não beneficiam os mais pobres.

3.6 Balanço

O padrão evolutivo e a complexidade da trajetória de crescimento de Moçambique, bem como o alcance dos desafios que o país continua a enfrentar, limitam o valor de tentar reduzir esta experiência a algumas causas subjacentes bem definidas. Argumentamos que muitos dos factores convencionais identificados como constrangimentos ao crescimento podem ser sintomáticos de um mal-estar mais profundo, nomeadamente a falta de um claro factor de (visão para o) crescimento interno e uma dependência excessiva da poupança externa para financiar a procura.

Embora até à data não tenha sido feito nenhum diagnóstico formal de crescimento abrangente no espírito de Hausmann et al. (2005) para Moçambique, uma série de “diagnósticos” menos formais apontam para fraquezas em múltiplos domínios. Estes incluem baixos retornos privados à actividade económica, bem como os elevados custos de financiamento (os dois ramos primários distintos do quadro de diagnóstico do crescimento). Estes exercícios acabam frequentemente por documentar uma longa lista de sintomas e não identificam causas “profundas” específicas ou prioridades de reforma.

Lledó (2007), por exemplo, observa que, tanto em 2002 como em 2006, as empresas identificaram o elevado custo do financiamento como uma preocupação primordial. Contudo, para além disso, observa que os retornos medianos para as empresas transformadoras são quase nulos, o que reflecte o “impacto combinado dos baixos retornos sociais e da limitada apropriação privada” (p. 344). Num exercício mais recente, o Banco Mundial (2016) faz eco de um leque igualmente vasto de desafios-chave: “Infra-estruturas físicas e logísticas desadequadas, burocracia excessiva, instituições públicas fracas, restrições ao crédito e um complicado sistema de posse da terra continuam a desencorajar o investimento e a reduzir o leque de oportunidades económicas disponíveis para as empresas nacionais” (p. 35).

A questão não é que estes diagnósticos estejam necessariamente errados. Pelo contrário, é que é difícil isolar constrangimentos/oportunidades únicas de crescimento ou separar as causas dos sintomas, dada a variedade de desafios e a natureza segmentada da economia.

No mesmo espírito, pode salientar-se que exercícios de diagnóstico anteriores para Moçambique fizeram interpretações extremamente diferentes sobre a direcção dos esforços de reforma pública. Há dez anos, as melhorias no ambiente empresarial foram vistas como impressionantes e indicativas de um compromisso governamental forte e coordenado:

Os progressos na reforma do registo de empresas têm sido notáveis. Novos regulamentos que simplificam o arranque de actividades comerciais e industriais foram emitidos em 2004. [...] Como consequência, o tempo de arranque de novas empresas em Moçambique diminuiu em quase três meses, de, em média, 113 dias para 29 dias (Lledó 2007: 337).

No entanto, um diagnóstico do ambiente empresarial de 2017 sugere que estas reformas foram cosméticas, que há “falta de vontade política para implementar reformas porque o *status quo* beneficia os políticos e os que têm ligações políticas [...] a reforma do registo de empresas [...] resultou em poucas melhorias do processo para os empresários” (Franco e Katiyo 2017: 19-20).

Dito de outra forma, as opiniões mudam quanto às prioridades e aos progressos genuínos realizados. E, por enquanto, não parece haver uma circunscrição eleitoral nacional forte e politicamente independente para reformas mais profundas.

Na nossa opinião, isto não equivale a um conjunto específico de constrangimentos técnicos de crescimento distintos por si, mas sim a um fracasso mais geral em dar prioridade à actualização das competências internas, quer no sector público quer no privado, para além da actualização de servir as exigências internacionais. A visão de um processo auto-sustentável de crescimento e desenvolvimento tem estado ausente, e no seu lugar tem dominado uma orientação externa fragmentada e em mudança, mais recentemente degenerando em procura de rendimentos improdutivos que é prejudicial ao crescimento. Muitos dos desafios de crescimento representam sintomas desta visão falhada e do falhanço do correspondente motor de crescimento.

Olhando para o futuro, um risco-chave é que esta lacuna se expanda apenas à medida que a extracção de recursos naturais (gás natural) desempenha um papel mais forte, cimentando elementos de procura de rendimentos improdutivos nos sectores público e privado, e minando a competitividade noutros sectores da economia. A curto e médio prazo, é provável que faltem ganhos significativos nas finanças públicas provenientes destas indústrias, enquanto a exposição à volatilidade dos preços das matérias-primas se tornará provavelmente mais aguda.

A prioridade deve ser evitar um cenário ao estilo angolano de aprofundamento da desigualdade e um sector público insuflado que não consegue prestar serviços públicos de qualidade. E isto é especialmente importante em Moçambique, dadas as tensões políticas e espaciais que já se transformaram em conflito militar, tal como discutido na Secção 2. Infelizmente, com o enfraquecimento do investimento público e as elevadas obrigações da dívida, a capacidade do governo para apoiar a transformação estrutural inclusiva tem vindo a enfraquecer desde finais da década de 2000. Assim, devem ser tomadas medidas decisivas.

4 Conclusão

Neste capítulo, expusemos o contexto histórico, político e económico que coloca em perspectiva os desafios do desenvolvimento em Moçambique. Chamámos a atenção para a grande história — a deterioração do desempenho institucional comparativo de Moçambique entre 2005 e 2019/20, que explicamos em pormenor no Capítulo 3. Globalmente, argumentamos, na Secção 2, que o Moçambique contemporâneo e os seus desafios de desenvolvimento não podem ser compreendidos sem referência à história conturbada do país. Do lado político, isto inclui o confronto contínuo entre o partido político dominante, a Frelimo, e a oposição da Renamo, confronto esse que continua a ser extremamente duro, afectando tanto o Estado como a capacidade de reforma institucional.

Na Secção 3, salientámos que, embora na década de 1990 tenha havido uma recuperação da guerra e do conflito político, não houve um motor doméstico consistente de crescimento inclusivo, apesar de uma vantagem comparativa na agricultura e na agro-indústria. A visão de um processo auto-sustentável e inclusivo de crescimento e desenvolvimento tem estado ausente. No seu lugar, dominou uma orientação externa fragmentada e mutável, mais recentemente degenerando em crescente procura de rendimentos improdutivos e corrupção na sequência da descoberta de grandes depósitos de gás na bacia do Rovuma e noutros locais.

As mensagens fundamentais, que o leitor deve ter em mente ao longo deste volume, são:

- As raízes históricas são profundas e incluem a fragmentação regional e a diversidade étnica. A exploração colonial deixou Moçambique com um nível de vida inicial muito baixo e, quaisquer que fossem as instituições existentes, elas entraram em colapso com a independência em 1975.

- A independência chegou tarde a Moçambique, numa altura em que a Guerra Fria se estava a desenrolar e a luta anti-*apartheid* se estava a intensificar. A Rodésia e a África do Sul decidiram apoiar a Renamo e infligiram danos maciços a Moçambique a partir do início da década de 1980.
- O regime marxista-leninista que prevaleceu a partir de 1977 teve um grande impacto no desenvolvimento socioeconómico nos primeiros anos da independência. Políticas mal concebidas foram introduzidas à força e membros influentes da liderança da Frelimo opuseram-se ao desenvolvimento do sector privado.
- Durante cerca de 15 dos 45 anos desde a independência em 1975, Moçambique tem estado envolvido em conflitos violentos e instabilidade política. O legado político e económico desta situação está longe de ser negligenciável e, quando combinado com mudanças frequentes na direcção política, explica porque é que o país permanece próximo do fundo da escala em termos de PIB e desenvolvimento humano.
- A sucessão de crises — a guerra da Renamo/RNM, as agressões militares da Rodésia e da África do Sul, as secas seguidas de cheias e as reformas promovidas pelos doadores em 1986/87 — demonstra que Moçambique não tem sido um país “normal”, com tempo para se instalar e olhar para si próprio, para projectar e construir o seu futuro num ambiente de tranquilidade.
- A comunidade internacional de doadores respondeu ao Programa de Reabilitação Económica em 1987 e à paz em 1992 com montantes significativos de assistência estrangeira sob a forma de ajuda humanitária e empréstimos em condições favoráveis. A recuperação económica teve lugar, mas permaneceu ausente um motor de crescimento para um desenvolvimento inclusivo sustentado.
- A liberalização e privatização inerentes ao programa de ajustamento estrutural não foram uma simples medida técnica num contexto em que não existia nenhuma classe empresarial e em que a Renamo ainda operava no mato. Isto resultou na transferência de activos e rendimentos para pessoas associadas à Frelimo e à administração pública, e na fusão do poder político e económico. Isto abriu possibilidades de procura de rendimentos improdutivos e captura pelas elites e destaca-se como um grande desafio institucional.
- Um pressuposto subjacente ao Programa de Reabilitação Económica era que, ao acertar nos preços, a agricultura seria excelente, o que rapidamente se revelou irrealista em condições de guerra. O progresso da agricultura na década de 1990 pareceu dever-se, em grande medida, ao regresso dos refugiados. Subsequentemente, a Frelimo não conseguiu implementar as medidas necessárias ao 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 colapso das instituições de crédito, incluindo a concessão de crédito em espécie pelos colonos aos camponeses autóctones antes da independência, e a exploração devastadora dos activos da banca comercial durante o programa de ajustamento estrutural deixaram Moçambique com um sector bancário muito pouco inclusivo.
- Salientamos que Moçambique nasceu numa altura de conflito violento com dois dos países mais fortes de África em termos de poder económico e militar (África do Sul e Rodésia) e estes foram exactamente os dois países com os quais desenvolveu a sua própria economia e infra-estruturas para servir e fazer negócios. O facto de os velhos sistemas se terem novamente instalado em meados da década de 1990 faz parte da explicação para não existir um motor de crescimento interno, como já foi referido.
- Olhando para o período com início na década de 2000 e centrando-nos no sector público, é evidente que a eficiência e eficácia estão muito abaixo da capacidade, apesar da dimensão relativamente grande do sector público. Embora a despesa social seja comparável à dos países vizinhos, os resultados em Moçambique são consideravelmente mais pobres e a

parte mais urbana do sul do país goza não só de serviços de melhor qualidade, mas também de uma despesa pública muito mais eficaz do que em qualquer outro lugar.

- Uma gestão macroeconómica sólida desempenhou um papel fundamental na resposta à crise económica que eclodiu após o escândalo das dívidas ocultas em 2016, mesmo que os custos para a economia em termos de crescimento devido às medidas de estabilização necessárias fossem significativos. É importante referir que uma gestão macroeconómica sólida e contínua será crucial quando as receitas provenientes dos enormes recursos de gás começarem a fluir. A gestão macroeconómica terá de prosseguir políticas que promovam o lado da oferta da economia. Isto deve envolver um enfoque na compensação da doença holandesa através do investimento em sectores exportáveis comercializáveis, implicando um papel muito forte da agricultura e da agro-indústria nos planos nacionais e no reforço da prestação institucional. O mesmo se aplica à promoção do desenvolvimento do sector privado com grande intensidade de mão-de-obra.
- Os fluxos de ajuda externa e o papel dos doadores têm sido de importância crucial ao longo da história moderna de Moçambique, e continuarão a ser significativos, uma vez que as receitas públicas provenientes do desenvolvimento do sector dos recursos naturais sofrerão um atraso de pelo menos uma década. Embora o financiamento estrangeiro tenha sido extremamente importante para o financiamento das despesas públicas, incluindo o investimento crítico em capital humano e infra-estruturas e a tão necessária ajuda humanitária, a ajuda também tem sido associada aos efeitos secundários da dependência da ajuda, incluindo a doença holandesa, a falta de capacidade de influência e o enfraquecimento das instituições locais.
- Como já foi referido, Moçambique tem vivido conflitos violentos em diferentes fases desde a independência. Entre os mais recentes encontra-se a insurreição militar em Cabo Delgado. As causas deste conflito ainda estão a ser debatidas, mas provavelmente incluem o descontentamento local causado pelo desenvolvimento socioeconómico limitado e pelas actividades de grupos islâmicos locais e internacionais, numa área onde o comércio ilegal tem sido predominante. Se estas tensões não forem eficazmente enfrentadas, podem alastrar a outras partes do norte e centro de Moçambique.

Estes conhecimentos motivaram a selecção de nove áreas temáticas, que são exploradas nos Capítulos 4 a 12, com vista a aprofundar a nossa compreensão dos actuais desafios de desenvolvimento e das fraquezas institucionais existentes. Assim, estes capítulos aprofundam questões relacionadas com: a importância da agricultura e o potencial e riscos da exploração dos recursos naturais; a gestão das finanças públicas e a provisão de educação e cuidados de saúde, bem como o acesso aos serviços financeiros; os desafios no sector jurídico e no processo de descentralização; e, finalmente, a evolução da relação entre Moçambique e a comunidade doadora.

Referências bibliográficas

- Addison, T. (2003). *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Addison, T., V. Pikkarainen, R. Rönkkö, e F. Tarp (2017). ‘Development and Poverty in sub-Saharan Africa’. WIDER Working Paper 2017/169. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2017/395-0>
- AfDB e OCDE (2004). *Mozambique: African Economic Outlook*. Disponível em: www.oecd.org/countries/mozambique/32430193.pdf. (acedido a 28 de Setembro de 2020).
- Andersson, P.-Å. (2002). ‘Impacto dos megaprojectos na economia Moçambicana’. In C. Rolim, A.S. Franco, B. Bolnick, and P.-Å. Andersson (eds), *A Economia Moçambicana Contemporânea: Ensaíos*. Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças.
- Arndt, C., S. Jones, e F. Tarp (2007). ‘Aid and Development: the Mozambican Case’. In S. Lahiri (ed.), *Theory and Practice of Foreign Aid (Frontiers of Economics and Globalization, Vol. 1)*. Amesterdão: Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-8715\(06\)01014-1](https://doi.org/10.1016/S1574-8715(06)01014-1)
- Arndt, C., A. Garcia, F. Tarp, e J. Thurlow (2012a). ‘Poverty Reduction and Economic Structure: Comparative Path Analysis for Mozambique and Vietnam’. *Review of Income and Wealth*, 58(4): 742–63. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.2011.00474.x>
- Arndt, C., M.A. Hussain, S. Jones, V. Nhate, F. Tarp, e J. Thurlow (2012b). ‘Explaining the Evolution of Poverty: the Case of Mozambique’. *American Journal of Agricultural Economics*, 94(4): 854–72. <https://doi.org/10.1093/ajae/aas022>
- Banco Mundial (2016). *Mozambique – Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: World Bank Group.
- Banco Mundial (2020). *World Development Indicators (WDI)*. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>
- Behuria, P., L. Buur, e H. Gray (2017). ‘Studying Political Settlements in Africa’. *African Affairs*, 116 (464): 508–25. <https://doi.org/10.1093/afraf/adx019>
- Brito, L. (2019). ‘Multipartidarismo, geografia do voto e descentralização em Moçambique’. In S. Chichava (ed.), *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C.N., C. Cramer, e D. Hailu (2001). ‘Privatization and Economic Strategy in Mozambique’. WIDER Working Paper 2001/064. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Cruz, A., F. Fernandes, F. Mafambissa, e F. Pereira (2018). ‘The Construction Sector in Mozambique: an Overview’. WIDER Working Paper 2018/117. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/559-6>
- Diogo, L.D. (2013). *Soup Before Sunrise – From the Reforms to Economic and Social Transformation in Mozambique 1994–2009*. Porto: Porto Editora.
- Egger, E.-M., V. Salvucci, e F. Tarp (2020). ‘Evolution of Multidimensional Poverty in Crisis-Ridden Mozambique’. WIDER Working Paper 2020/69. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/826-9>
- FAO (2016). *AQUASTAT Country Profile – Mozambique*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- FMI (2018). ‘World Economic Outlook Database’. Washington, DC: International Monetary Fund. Base de dados actualizada a 12 de Abril de 2017 (acedido a 21 de Abril de 2017).
- Franco, A.S., e L. Katiyo (2017). *Business Environment Reform Facility: BER Scoping Assessment for DFID Mozambique Economic Governance Programme*. Departamento de Desenvolvimento Internacional, Governo do Reino Unido. Disponível em: <https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/business-environment-reform-scoping-assessments-for-dfid-mozambique-economic-governance-programme> (acedido a 28 September 2020).

- Government Spending Watch (2020). Disponível em: www.governmentspendingwatch.org (acedido a 28 de Setembro de 2020).
- Grobbelaar, N., e A. Lala (2003). ‘Managing Group Grievances and Internal Conflict: Mozambique Country Report’. Working Paper 12. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Hausmann, R., D. Rodrik, e D. Velasco (2005). *Growth Diagnostics*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Universidade de Harvard. Disponível em: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf> (acedido a 28 de Setembro de 2020).
- Intellica (2015). *Sexto Relatório da ITIEM – Anos de 2013 e 2014. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) MOÇAMBIQUE*. Disponível em: https://eiti.org/sites/default/files/documents/2013-2014_mozambique_eiti_report_portugese.pdf (acedido a 7 de Setembro de 2018).
- Jansson, J., e C. Kiala (2009). ‘Patterns of Chinese Investment, Aid and Trade in Mozambique’. Briefing Paper do Centro de Estudos Chineses com a Universidade de Stellenbosch para o WWF. Disponível em: http://assets.wwf.org.uk/downloads/ccs_mozambique_briefing_paper_october_2009.pdf (acedido a 15 de Abril de 2020).
- Jones, S., e F. Tarp (2015). ‘Priorities for Boosting Employment in Sub-Saharan Africa: Evidence for Mozambique’. *African Development Review*, 57 (S1): 56–70. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12139>
- Leite, J.P. (1989). ‘Pacte Colonial et Industrialisation : Du Colonialisme Portugais aux Réseaux Informels de Sujétion Marchande – 1930/1974’. Tese de doutoramento, Vols. I e II. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Lledó, V. (2007). ‘Strengthening Mozambique’s Business Environment: Diagnostics, Strategies, and Outcomes’. In J.A.P. Clément e S.J. Peiris (eds), *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique*. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional.
- MEF/DEEF (2016). ‘Poverty and Well-Being in Mozambique: Fourth National Poverty Assessment’. Research Report. Maputo: Ministério da Economia e Finanças/Direcção de Estudos Económicos e Financeiros. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/report/poverty-and-well-being-mozambique-fourth%20national-poverty-assessment> (acedido a 6 de Outubro de 2020)
- MNRC (2017a). Mozambique News Reports and Clippings 367, 17 de Abril. Disponível em: bit.ly/mozamb (acedido a 11 August 2020).
- MNRC (2017b). Mozambique News Reports and Clippings, 372, 2 de Junho. Disponível em: bit.ly/mozamb (acedido a 11 de Agosto de 2020).
- MNRC (2019). Mozambique News Reports and Clippings, 429, 5 de Janeiro. Disponível em: bit.ly/mozamb (acedido a 11 de Agosto de 2020).
- Morier-Genoud, E. (2007). ‘Shaping Democracy: Frelimo, Liberalism and Politics in Contemporary Mozambique’. Artigo por publicar, Seminário de História e Política de África, Universidade de Oxford.
- Orre, A., e H. Rønning (2017). *Mozambique: A Political Economy Analysis*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Pinstrup-Andersen, P. (2014). *Food Price Policy in an Era of Market Instability: A Political Economy Analysis*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198718574.001.0001>
- Pitcher, A. (1996). ‘Recreating Colonialism or Reconstructing the State? Privatisation and Politics in Mozambique’. *Journal of Southern African Studies*, 22: 49–74. <https://doi.org/10.1080/03057079608708478>
- Pitcher, A. (2002). *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975–2000*. Cambridge: Cambridge University Press (reimpresso em 2009). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491085>
- Roe, A.R. (2018). ‘Extractive Industries and Development: Lessons from International Experience for Mozambique’. WIDER Working Paper 2018/56. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/498-8>

- Simão, L. (2020). 'Some Important Dates in the History of Mozambique'. Por publicar.
- Sousa, G. (2018). 'Ngungunhane, o rei moçambicano que lutou contra a ocupação portuguesa'. *Deutsche Welle: História de África*, 6 de Julho. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/ngungunhane-o-rei-mo%C3%A7ambicano-que-lutou-contra-a-ocupa%C3%A7%C3%A3o-portuguesa/a-44177023> (acedido a 18 de Setembro de 2020).
- Sumich, J., e J. Honwana (2007). 'Strong Party, Weak State? Frelimo and State Survival through the Mozambican Civil War: an Analytical Narrative on State-Making'. Working Paper 23, Crisis State Working Paper Series 2. Londres: LSE Destin.
- Tarp, F. (1993). *Stabilization and Structural Adjustment: Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in sub-Saharan Africa*. Londres e Nova Iorque: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203309285>
- Tarp, F., et al. (2002). 'Facing the Development Challenge in Mozambique: an Economy-Wide Perspective'. Research Report 126. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- The Growth Lab at Harvard University (2020). *The Atlas of Economic Complexity*. Disponível em: www.atlas.cid.harvard.edu (acedido a 5 October 2020).
- UN (1976). 'United Nations Security Council Resolution on Assistance to Mozambique during Its Application of Sanctions Against Southern Rhodesia'. *International Legal Materials*, 15(3): 718–19. doi:10.1017/S0020782900034550
- UNDP (2018). *Human Development Report 2018*. Nova Iorque: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.
- UNICEF (2020). UNICEF Data. Disponível em: <https://data.unicef.org/country/moz/> (acedido a 5 de Outubro de 2020).
- Williams, A., and J. Isaksen (2016). 'Corruption and State-Backed Debts in Mozambique: What Can External Actors Do?'. U4 Anti-corruption Resource Centre. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/6024-corruption-and-state-backed-debts-in-mozambique.pdf> (acedido a 10 de Agosto de 2020).

Anexo

Figura A1: Cronologia de Moçambique para uma análise institucional do desenvolvimento socioeconómico

Presidentes	Samora Machel	Joaquim Chissano	Armando Guebuza	Filipe Nyusi
Sistema económico	Econ. planeamento central		Economia de mercado	
	PPI	PRE PRES	PARPA I	PARPA II PARP
Sistema político	Sistema de partido único (Frelimo)		Sistema multipartidário	
			Domínio de um partido	
Guerra/Paz	Guerras (Rodésia, África do Sul, Renamo)		Período de paz	
			G. civil	+Guerra norte
Acontecimentos/ Decisões	1975 Independência	1987 Programa de Reforma Económica	1992 Acordo de Paz com Renamo	2018 5.ª eleições municipais (53)
	1976 Início da guerra com Rodésia	1988	1993	2019 6.ª eleições municipais
	1977 Ideologia Marxista-Leninista	1989	1994 1.ª eleições multipartidárias	
	1978 3.º Congresso da Frelimo; Início da guerra com Renamo	1990	1995	
	1979 1.ª eleições multirraciais e democráticas no Zimbabwe	1991	1996	
	1980 PPI; URSS bloqueou a adesão de Moçambique ao COMECON	1992	1997	
	1981 Moçambique aderiu à Convenção de Lomé	1993	1998 1.ª eleições municipais (33)	
	1982 4.º Congresso da Frelimo	1994	1999 2.ª eleições multipartidárias	
	1983 Moçambique aderiu ao FMI e ao Banco Mundial	1995	2000	
	1984 Perestroika na URSS	1996	2001	
	1985	1997	2002	
	1986	1998	2003 2.ª eleições municipais (33)	
	1987	1999	2004 3.ª eleições multipartidárias	
	1988	2000	2005	
	1989	2001	2006	
	1990	2002	2007	
	1991	2003	2008 3.ª eleições municipais (43)	
	1992	2004	2009 4.ª eleições multipartidárias	
	1993	2005	2010	
	1994	2006	2011	
	1995	2007	2012	
	1996	2008	2013 4.ª eleições municipais (53)	
	1997	2009	2014 5.ª eleições multipartidárias	
	1998	2010	2015	
	1999	2011	2016	
	2000	2012	2017	
	2001	2013	2018 5.ª eleições municipais (53)	
	2002	2014	2019 6.ª eleições municipais	
	2003	2015		
	2004	2016		
	2005	2017		
	2006	2018		
	2007	2019		
	2008	2020		
	2009			
	2010			
	2011			
	2012			
	2013			
	2014			
	2015			
	2016			
	2017			
	2018			
	2019			
	2020			
	1.ª Constituição	1.º investimento na fundição de alumínio Mozal	Grandes cheias; o corredor Maputo-Witbank começou a funcionar	
	Início da guerra com Rodésia	2.º investimento na Mozal	PARPA 1	
	3.º Congresso da Frelimo; Início da guerra com Renamo	Comércio chinês intensifica-se	2.º investimento na Mozal	
	1.ª eleições multirraciais e democráticas na África do Sul	Revisão da Constituição 2004; Sasol exporta gás natural para a África do Sul	Comércio chinês intensifica-se	
	1.ª eleições multirraciais e democráticas na África do Sul	PARPA 2; Concessão de direitos para explorar hidrocarbonetos (Rovuma)	Revisão da Constituição 2004; Sasol exporta gás natural para a África do Sul	
	1.º investimento na fundição de alumínio Mozal	Iniciado investimento no carvão mineral de Moatize	PARPA 2; Concessão de direitos para explorar hidrocarbonetos (Rovuma)	
	Grandes cheias; o corredor Maputo-Witbank começou a funcionar	China tornou-se 2.º maior investidor, depois da África do Sul	Iniciado investimento no carvão mineral de Moatize	
	PARPA 1	Reservas de gás natural confirmadas (Rovuma)	China tornou-se 2.º maior investidor, depois da África do Sul	
	2.º investimento na Mozal	PARP; Empresas exportam carvão mineral de Tete em 2011	Reservas de gás natural confirmadas (Rovuma)	
	Comércio chinês intensifica-se	Emissão de Obrigações da EMATUM; Reinício da guerra com a Renamo	PARP; Empresas exportam carvão mineral de Tete em 2011	
	Revisão da Constituição 2004; Sasol exporta gás natural para a África do Sul	Descobertas garantias de dívida da Proindicus e da MAM	Emissão de Obrigações da EMATUM; Reinício da guerra com a Renamo	
	PARPA 2; Concessão de direitos para explorar hidrocarbonetos (Rovuma)	Começou o conflito armado em Cabo Delgado	Descobertas garantias de dívida da Proindicus e da MAM	
	Iniciado investimento no carvão mineral de Moatize	Covid-19; intensificação dos ataques rebeldes (Cabo Delgado)	Começou o conflito armado em Cabo Delgado	
	China tornou-se 2.º maior investidor, depois da África do Sul			
	Reservas de gás natural confirmadas (Rovuma)			
	PARP; Empresas exportam carvão mineral de Tete em 2011			
	Emissão de Obrigações da EMATUM; Reinício da guerra com a Renamo			
	Descobertas garantias de dívida da Proindicus e da MAM			
	Começou o conflito armado em Cabo Delgado			
	Covid-19; intensificação dos ataques rebeldes (Cabo Delgado)			

Fonte: compilação dos autores baseada em dados do AfDB e OCDE (2004), Andersson (2002), Brito (2019), Castel-Branco et al. (2001), Cruz et al. (2018), Intellica (2015), Jansson e Kiala (2009), Orre e Rønning (2017), e Simão (2020).