

O IESE é uma instituição comprometida com investigação social e económica pluralista, interdisciplinar e heterodoxa, com enfoque no rigor e qualidade académica e na relevância e compromisso social do seu trabalho, aberta à colaboração e dedicada a contribuir para o desenvolvimento de redes de investigadores e organizações de investigação associadas sobre Moçambique e o seu enquadramento na África Austral e no mundo.

www.iese.ac.mz

No âmbito do papel do IESE de difusão de conhecimento e informação, surgiu a ideia de criar uma publicação de pequena dimensão (duas páginas), de fácil leitura e entendimento e que permitisse intervenções pontuais sobre diferentes assuntos de relevância económica, social e política. Em 2008, esta ideia ganhou vida numa publicação designada Boletim IDeIAS, acrónimo que abrevia “Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social”. Este boletim serve o objectivo de intervenção social do IESE de várias formas: (i) em matérias de relevância política, social e/ou económica que exigem intervenção rápida e em linguagem acessível para um público não especializado; (ii) em matérias que não são parte dos temas de trabalho dos investigadores do IESE; e (iii) para partilha esporádica de informação sobre projectos de longa duração, cujas publicações principais levam tempo a serem produzidas. Portanto, o IDeIAS serve de mecanismo de comunicação constante entre o IESE e a sociedade.

Volvidos 10 anos desde a criação do IESE e 9 anos após a publicação do primeiro boletim IDeIAS, a quantidade e qualidade dos boletins publicados permite organizá-los num formato que possibilite aos leitores fazer uma leitura estruturada. Assim, surgiu a presente colectânea, que não só apresenta a quase totalidade dos boletins produzidos até à data, mas também os sistematiza em temas específicos, oferecendo ao leitor não apenas um conjunto de boletins, mas também o enquadramento dos mesmos nos diferentes assuntos de debate.



www.iese.ac.mz



IESE

Economia, Recursos Naturais, Pobreza e Política em Moçambique

Economia, Recursos Naturais, Pobreza e Política em Moçambique

Uma colectânea de textos

Luís de Brito e Fernanda Massarongo Chivulele (organizadores)

LOCAL
CIVIL
POLÍTICA
IDeIAS
ECONOMIA
SOCIAL
INVESTIMENTO
RECURSOS
SISTEMA

AUTORES

António A. da Silva Francisco
Carlos Uilson Muianga
Carlos Nuno Castel-Branco
Crescêncio Pereira
Domingos M. do Rosário
Eduardo Jossias Nguenha
Egídio Chaimite
Emílio Dava
Epifânia Langa
Fernanda Massarongo
Gustavo Sugahara
Ivan Semedo
Jeremy Grest
Luís de Brito
Marc de Tollenaere
Marc Wuyts
Michael Sambo
Moisés Siúta
Natalia N. Fingermann
Nelsa Massingue
Oksana Mandlate
Paolo de Renzio
Peter Fisker
Rogério Ossemane
Rosimina Ali
Sayaka Funada-Classen
Sérgio Chichava
Simão Muhorro
Sofia Amarcy
Virgílio Cambaza
Yasfir Ibraimo

Economia, Recursos Naturais, Pobreza e Política em Moçambique

Uma colectânea de textos

Luís de Brito e Fernanda Massarongo Chivulele (organizadores)



www.iese.ac.mz

Título

Economia, Recursos Naturais, Pobreza e Política em Moçambique – Uma colectânea de textos

Organização

Luís de Brito e Fernanda Massarongo Chivulele

Design gráfico e paginação

COMPRESS.dsl

Número de registo

9070/RLINLD/2017

ISBN

978-989-8464-40-8

Impressão

Capitilpress

Tiragem

200

Edição

IESE

Endereço do editor

Av. Tomas Nduda 1375, Maputo, Moçambique

Tel: + 258 21 486043

Email: iese@iese.ac.mz

Maputo, Setembro de 2017

Agradecimentos

O IESE agradece o apoio de:

Financiadores do IESE nos últimos 10 anos

Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC)
Departamento para Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico (DFID)
Embaixada Real da Dinamarca
Fundação Mecanismos de Apoio à Sociedade Civil (MASC)
IBIS Moçambique através da Embaixada da Suécia
Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia
Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)
Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega

Parceiros em projectos de investigação

Associação Para a Promoção de Estudos de Desenvolvimento (PROED)
Canadian International Development Agency (CIDA)
Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (CEMO)
Centro de Integridade Pública (CIP)
Chr. Michelsen Institute (CMI)
Cooperação Alemã para Desenvolvimento (GIZ)
Embaixada do Japão
Fundação Para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)
Fundo para o Ambiente de Negócios (FAN)
HelpAge International
Institute of Development Studies (IDS)
KE Foundation
Mokoro
Overseas Development Institute (ODI)
Program Aid Partners (PAPs)
School of Oriental and African Studies (SOAS)
Sindicato Nacional dos Trabalhadores Agro-Pecuários e Florestais/Socialist Solidarity
Southern Africa (SINTAF/FOS)

Índice

<i>Introdução</i>	1
I DÍVIDA PÚBLICA, SISTEMA FINANCEIRO E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS	5
IDeIAS N°25	
Quão fiável é a análise de sustentabilidade da dívida externa de Moçambique?	
Uma análise crítica dos indicadores de sustentabilidade da dívida externa de Moçambique	7
IDeIAS N°71	
Dívida pública, acumulação de capital e a emergência de uma bolha económica	13
IDeIAS N°85	
Introdução à problemática da dívida pública: contextualização e questões imediatas	19
IDeIAS N°86	
A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas	27
IDeIAS N°87	
Rebatendo mitos do debate sobre a dívida pública em Moçambique	33
IDeIAS N°88	
Cenários, opções e dilemas de política face à ruptura da bolha económica	41
IDeIAS N°89	
Crónica de uma crise anunciada: dívida pública no contexto da economia extractiva	49
IDeIAS N°73	
Estado e a capitalização do capitalismo doméstico em Moçambique	57
IDeIAS N°74	
Acumulação especulativa e sistema financeiro em Moçambique	63
IDeIAS N°23	
Acumulação de reservas cambiais e possíveis custos derivados – cenário em Moçambique	69
IDeIAS N°30	
A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental?	75
IDeIAS N°44	
Taxas directoras e produção doméstica	83
IDeIAS N°69	
Por que é que a emissão de Obrigações do Tesouro não é a melhor alternativa para financiar o reembolso do IVA às empresas?	89

IDeIAS N°82	Saldos rolantes no orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi encontrou cofres vazios?	95
IDeIAS N°93	A face oculta do orçamento do Estado moçambicano: saldos de caixa são fictícios?	103
IDeIAS N°59	A Política macroeconómica e a mobilização de recursos para financiamento do investimento privado em Moçambique	111
IDeIAS N°63	Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita	117
IDeIAS N°64	Poupança interna: Moçambique e os outros	125
IDeIAS N°72	Finança islâmica: quando terá Moçambique um sistema financeiro Halal?	133
IDeIAS N°56	Haverá possibilidade de ligação entre grupos de poupança e crédito cumulativo informais e instituições financeiras formais?	141
II	CRESCIMENTO ECONÓMICO, INVESTIMENTO PRIVADO E DINÂMICAS DE ACUMULAÇÃO	147
IDeIAS N°13	Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda	149
IDeIAS N°29	Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento	155
IDeIAS N°55	Ligações com megaprojectos: oportunidades limitadas a determinados grupos	163
IDeIAS N°60	Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento	169
IDeIAS N°76	Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada	175
IDeIAS N°75	Padrões de investimento privado e tendências especulativas na economia moçambicana	181
IDeIAS N°68	Consumo agregado moçambicano: evolução e relevância estratégica	187
IDeIAS N°47	Moçambique: entre estagnação e crescimento	195
IDeIAS N°77	Estratégias de crescimento económico e desenvolvimento na CPLP	201
IDeIAS N°39	Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências	211

III POBREZA, PROTECÇÃO SOCIAL E POPULAÇÃO	217
IDeIAS N°40	
Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano: comentários	219
IDeIAS N°35	
Será que crescimento económico é sempre redutor da pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique	225
IDeIAS N°80	
Vulnerabilidade dos estratos urbanos pobres: caso da pobreza alimentar em Maputo	231
IDeIAS N°17	
Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: engenhosidade ou perpetuação da pobreza?	239
IDeIAS N°12	
Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique	245
IDeIAS N°15	
Protecção social no contexto da bazarconomia de Moçambique	251
IDeIAS N°32	
Protecção social financeira e protecção social demográfica: ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?	259
IDeIAS N°26	
A relatividade da pobreza absoluta e segurança social em Moçambique	267
IDeIAS N°31	
Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede	273
IDeIAS N°34	
Pauperização rural em Moçambique na 1ª década do século XXI	281
IDeIAS N°28	
Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente ... que futuro?	289
IDeIAS N°33	
Em que fase da transição demográfica está Moçambique	295
IDeIAS N°45	
Moçambique e a explosão demográfica”: somos muitos? Somos poucos?	303
IDeIAS N°37	
Envelhecimento populacional em Moçambique: ameaça ou oportunidade?	309
IDeIAS N°46	
Desafios da duplicação da população idosa em Moçambique	315
IDeIAS N°54	
Viver mais para viver pior?	321
IDeIAS N°65	
Por que Moçambique ainda não possui pensão universal para idosos?	329
IDeIAS N°81	
Moçambique: um dos piores países para os idosos. Porquê?	337

IV	ELEIÇÕES, GOVERNAÇÃO LOCAL E SOCIEDADE CIVIL	345
	IDeIAS N°2	
	Uma nota sobre o recenseamento eleitoral	347
	IDeIAS N°5	
	Beira – o fim da Renamo?	353
	IDeIAS N°6	
	Sem surpresas: abstenção continua maior força política na reserva em Moçambique ... até quando?	359
	IDeIAS N°8	
	Sobre os votos nulos	365
	IDeIAS N°20	
	Sobre a transparência eleitoral	371
	IDeIAS N°22	
	Uma análise preliminar das eleições de 2009	377
	IDeIAS N°48	
	Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala	383
	IDeIAS N°50	
	Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013	391
	IDeIAS N°38	
	Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária	397
	IDeIAS N°83	
	Rever o sistema eleitoral	403
	IDeIAS N°3	
	Orçamento participativo: um instrumento da democracia participativa	409
	IDeIAS N°16	
	A primeira reforma fiscal autárquica em Moçambique	413
	IDeIAS N°18	
	Reflexões sobre parcerias público-privadas no financiamento de governos locais	419
	IDeIAS N°21	
	Pequenos provedores de serviços e remoção de resíduos sólidos em Maputo	423
	IDeIAS N°41	
	Estado e informalidade: como evitar a “tragédia dos comuns” em Maputo?	429
	IDeIAS N°66	
	Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: porquê persistem os desafios?	437
	IDeIAS N°70	
	Autonomização local para quê? Questões económicas no debate sobre autonomia local	443
	IDeIAS N°24	
	Sociedade civil em Moçambique e no mundo	449
	IDeIAS N°27	
	Sociedade civil e monitoria do orçamento público	455

IDeIAS N°58		
As “revoltas do pão” de 2008 e 2010 na imprensa		461
IDeIAS N°61		
Indignai-vos!		467
IDeIAS N°19		
“O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo		473
IDeIAS N°62		
Media e campanhas eleitorais		479
V RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO		485
IDeIAS N°10		
Indústrias de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários		487
IDeIAS N°11		
Recursos naturais, meio ambiente e crescimento sustentável		495
IDeIAS N°14		
Terra, desenvolvimento comunitário e projectos de exploração mineira		503
IDeIAS N°42		
Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique		509
IDeIAS N°43		
ITTEM – Análise dos Obstáculos Legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE		515

Introdução

No âmbito do papel do IESE de difusão de conhecimento e informação, surgiu a ideia de criar uma publicação de pequena dimensão (duas páginas), de fácil leitura e entendimento e que permitisse intervenções pontuais sobre diferentes assuntos de relevância económica, social e política. Em 2008, esta ideia ganhou vida numa publicação designada Boletim IDEIAS, acrónimo que abrevia “Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social”. Este boletim serve o objectivo de intervenção social do IESE de várias formas: (i) em matérias de relevância política, social e/ou económica que exigem intervenção rápida e em linguagem acessível para um público não especializado; (ii) em matérias que não são parte dos temas de trabalho dos investigadores do IESE; e (iii) para partilha esporádica de informação sobre projectos de longa duração, cujas publicações principais levam tempo a serem produzidas. Portanto, o IDEIAS serve de mecanismo de comunicação constante entre o IESE e a sociedade.

Volvidos 10 anos desde a criação do IESE e 9 anos após a publicação do primeiro boletim IDEIAS, a quantidade e qualidade dos boletins publicados permite organizá-los num formato que possibilite aos leitores fazer uma leitura estruturada. Assim, surgiu a presente colectânea, que não só apresenta a quase totalidade dos boletins produzidos até à data, mas também os sistematiza em temas específicos, oferecendo ao leitor não apenas um conjunto de boletins, mas também o enquadramento dos mesmos nos diferentes assuntos de debate.

A produção desta colectânea surge num momento em que Moçambique enfrenta desafios profundos a diferentes níveis. Vinte e cinco anos depois de um acordo de paz que aparentava ser bem sucedido, assistiu-se a um novo conflito armado entre a Renamo e a Frelimo. Por outro lado, 18 anos depois de beneficiar de uma das principais iniciativas de perdão de dívida, o país está de novo numa situação de insustentabilidade financeira. Depois de, durante anos, ter sido apontado como uma história de sucesso pós-conflito armado, um exemplo em termos de desempenho económico e de estabilidade política, o país encontra-se hoje numa situação de crise na sua relação com as instituições de Bretton Woods e os doadores, que há longos anos vinham contribuindo para o orçamento do Estado. A imagem de país de sucesso, que tinha já começado a ser posta em causa pelo reatamento do conflito armado entre as forças governamentais e a Renamo, em 2013, deu lugar a uma imagem de falta de transparência na governação, com efeitos negativos nas perspectivas de desenvolvimento e de redução da pobreza.

Os confrontos militares iniciados em 2013 provocaram dificuldades na circulação de bens e pessoas na zona centro do país e resultaram em mais de 10 mil refugiados

para os países vizinhos. Em paralelo, têm-se registado perseguições e numerosas mortes de membros de partidos políticos. Após 4 anos e mais de 5 rondas de negociação para resolver esta crise, o único resultado de destaque foram os recentes acordos de trégua e novas iniciativas de negociação entre os beligerantes, que ainda não produziram resultados consistentes. A nível económico, o país passou a ser classificado como economia de altíssimo risco, o que torna o custo de alocar capital financeiro ao país um dos mais altos do mundo. A crise de confiança foi despoletada pela revelação da existência de garantias de dívida no âmbito da renegociação de títulos financeiros comerciais, cujas prestações estavam aquém da capacidade financeira do governo. As consequências imediatas desta situação foram o cancelamento da ajuda externa que, em conjunto com a queda dos níveis de investimento directo estrangeiro e do valor das exportações, resultaram numa queda significativa das reservas externas e na depreciação brusca do metical (entre 70% e 100%) em relação às principais moedas de transacção financeira internacional. Em consequência deste cenário, o país enfrenta hoje uma forte inflação, elevadíssimas taxas de juro, falta de liquidez, incumprimento do serviço da dívida, cortes a nível de vários sectores sociais fundamentais e risco de ficar sem capacidade de importar alguns bens e serviços básicos, como combustíveis.

Neste contexto, o conjunto de textos que compõem a presente colectânea apresenta material útil para a contextualização da situação actual e para o debate dos diferentes problemas que o país enfrenta. As discussões sobre eleições, descentralização, participação, dívida pública, sistema financeiro, crescimento e desenvolvimento económico, dentre outras, que fazem parte da colectânea, informam o debate a nível de praticamente todas as áreas de desafios cruciais que hoje se vivem em Moçambique. Não só são fornecidos pontos relevantes para o debate actual, mas através desta colectânea é possível também fazer um acompanhamento histórico da evolução dos diferentes assuntos e ver como temas actualmente destacados no debate nacional já eram levantados no quadro do trabalho do IESE ao longo dos últimos 9 anos. Por esta via, é igualmente possível questionar até que ponto diferentes análises são usadas e consideradas no debate e na formulação de políticas.

Do ponto de vista institucional, esta colectânea permite fazer uma avaliação da evolução do trabalho do IESE desde a sua criação há 10 anos. A forma como a colectânea está organizada permite que assuntos como protecção social, dívida pública e eleições, possam ser analisados em retrospectiva. Ao mesmo tempo, a colectânea permite indagar onde estamos no processo de discussão destes assuntos, que meios e processos nos permitiram chegar até ao ponto actual, como é que o nosso trabalho se enquadra no debate mais geral sobre as diferentes temáticas e que caminhos e processos se devem seguir.

A colectânea contém 76 boletins produzidos por investigadores permanentes do IESE e alguns investigadores associados e está subdividida em 5 temáticas. A primeira

foca questões ligadas à dívida pública, sistema financeiro e mobilização de recursos. Especificamente, esta parte discute a problemática da dívida pública em Moçambique e suas implicações para a economia, assim como dinâmicas do sector financeiro e mobilização de recursos de forma mais geral. A segunda discute a estrutura e estratégia de crescimento económico e suas implicações, fontes e padrões de investimento privado e ligações económicas existentes na economia. A terceira discute três “P” fundamentais no desenvolvimento económico: pobreza, protecção social e população. A discussão sobre pobreza incide sobre a sua conceptualização e mapeamento e sobre a sua relação com crescimento e governação. Esta discussão continua com a questão da protecção social em Moçambique, tratando aspectos como a pensão universal e as estratégias de protecção social no contexto específico da economia de Moçambique, bem como os desafios demográficos que lhe estão associados. Na quarta parte, os textos tratam da questão dos recursos naturais, seu papel no desenvolvimento, relação de grandes projectos de exploração de terra com o desenvolvimento local e a eficácia dos mecanismos concebidos para reforçar a transparência na exploração de recursos naturais. A última parte discute a questão da descentralização, mecanismos de participação da sociedade civil e questões relativas aos processos eleitorais em Moçambique.

I

DÍVIDA PÚBLICA, SISTEMA FINANCEIRO E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

IDeIAS Nº25 – QUÃO FIÁVEL É A ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE? UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE

Rogério Ossemane

Introdução

Anualmente é realizada pela Agência Internacional de Desenvolvimento (IDA) do Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), uma Avaliação da Sustentabilidade da Dívida Externa (ASD) para Moçambique. O instrumento usado para fazer esta análise é denominado Quadro de Análise da Sustentabilidade da Dívida para Países de Baixo Rendimento (LIC DSF)¹, desenvolvido por estas mesmas instituições. O LIC DSF avalia o risco de a economia do país devedor sofrer perturbações resultantes da sua dívida externa Pública e Publicamente Garantida (PPG) a longo prazo (ao longo de um período de 20 anos) e recomenda acções para controlar esse risco.

As últimas avaliações realizadas em 2007 e 2008 indicam que Moçambique se encontra numa situação sustentável e que apresenta um baixo risco de sofrer problemas de endividamento externo a longo prazo. No entanto, o LIC DSF apresenta três problemas que tornam os resultados da sua análise de sustentabilidade altamente duvidosos. Primeiro, os indicadores de sustentabilidade são inadequados ao contexto do país; segundo, e a nível mais operacional, a aplicação do LIC DSF tem sido fragilizada pelo uso de pressupostos excessivamente optimistas e instáveis sobre a evolução de algumas das variáveis macroeconómicas; o terceiro, o seu uso

1 Sigla da língua inglesa para *Low Income Countries Debt Sustainability Framework*.

na arquitectura da assistência financeira do IDA traz riscos para a sustentabilidade da dívida, uma vez que os resultados do LIC DSF condicionam os montantes, a composição donativo/empréstimo e as opções e condições de financiamento disponíveis para os países devedores. Este artigo apresenta argumentos que sustentam a ideia de que os indicadores usados são inapropriados para a análise da sustentabilidade da dívida de Moçambique. Um próximo IDEIAS irá discutir os dois restantes problemas.

Os indicadores de sustentabilidade e os problemas da sua aplicação para a ASD de Moçambique

O LIC DSF adopta como indicadores de sustentabilidade os seguintes rácios: serviço da dívida/exportações (ou receitas fiscais); Valor Actual da Dívida (VAL)/exportações (ou receitas fiscais) e VAL da dívida/Produto Interno Bruto (PIB).

Começando pelo rácio serviço da dívida/exportações, este foi adoptado como um *proxy* da capacidade do país devedor de gerar moeda estrangeira para fazer face às obrigações decorrentes do seu nível de endividamento. O primeiro problema com este indicador deve-se ao facto de negligenciar outras fontes de mobilização de moeda estrangeira para além das exportações, como por exemplo, os donativos e o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) que, no caso de Moçambique, representam fontes importantes das divisas que são usadas para o país.

O segundo, tem a ver com o facto de o indicador não tomar em consideração a condição de sustentabilidade da dívida externa patente na definição adoptada pelo FMI e o pelo BM, que requer um nível de endividamento para o qual “*o país pode responder totalmente às suas obrigações actuais e futuras de serviço da dívida, sem recurso à recalendarização do pagamento, ou acumulação de atrasados e sem comprometer o crescimento económico*”. Esta definição implica que para ser considerado numa situação de endividamento sustentável o país deve ser capaz de mobilizar recursos suficientes em todos os períodos, não só para responder às obrigações decorrentes da sua dívida externa, como também, para fazer face a todas as outras despesas necessárias para o seu crescimento².

Destá forma, fica evidente que no rácio serviço da dívida/exportações falta a referência às outras despesas para além da dívida. Implícito na adopção deste rácio e dos valores limiares de sustentabilidade para o mesmo³, está o pressuposto que existe um valor da dívida proporcional ao volume de exportações que não gera efeitos negativos sobre o crescimento do país devedor. Olhando concretamente para o caso do rácio serviço da dívida/exportações e para o seu valor limiar de sustentabilidade

2 Esta definição é igualmente problemática pelo facto de referir crescimento económico em vez de desenvolvimento (ver Northover, Joyner and Woodard, 1998).

3 Os valores limiares de sustentabilidade são divididos em três grupos de acordo com o nível de Qualidade de Políticas e Instituições (CPIA) medidos pelo índice do mesmo nome. Para mais detalhes ver IDA-IMF (2004).

de 20% aplicado ao caso de Moçambique, este equivale a dizer que uma fracção de 20% das exportações pode ir para o serviço da dívida sem constringer o crescimento económico. Em outras palavras, isto significa que 80% do valor das exportações (considerado como a única fonte de divisas) é suficiente para realizar as restantes despesas em divisas necessárias ao crescimento do país.

Tendo em conta a taxa de cobertura das exportações sobre as importações, regra geral inferior a 80%, fica evidente que este pressuposto e, consequentemente, este indicador e o seu valor limiar de sustentabilidade são inadequados para o contexto moçambicano. Mais ainda, tendo em conta a oscilação da taxa de cobertura, fica evidente que o valor limiar de sustentabilidade não pode ser o mesmo para o mesmo país em todos os anos e muito menos para países diferentes – com o mesmo nível de CPIA – em todos os anos. Alternativamente, a aceitação deste indicador e da definição de sustentabilidade adoptada pelo LIC DSE, implica que o país vive uma situação de insustentabilidade da dívida externa.

Um outro argumento para o uso deste rácio seria a ideia de que as exportações representam uma aproximação razoável da capacidade do país de gerar recursos em divisas para servir a sua dívida e para sustentar o seu crescimento. Ou seja, as exportações não estariam a ser consideradas a única fonte de divisas nem que elas apenas financiam o serviço da dívida, mas sim que a sua tendência é similar ao fluxo líquido de divisas (as entradas de divisas menos as despesas efectuadas pelo país – excluindo o serviço da dívida – para sustentar o seu desempenho económico). Desta forma, apesar do valor limiar de sustentabilidade continuar a ser inadequado, a evolução do rácio daria uma ideia de como evolui a capacidade do país de sustentar a sua dívida.

No entanto uma comparação das tendências das exportações e do fluxo líquido de divisas mostra que estas não são similares. Com efeito, conforme o Gráfico 1 mostra, enquanto a evolução das exportações tem sido marcadamente crescente ao longo da última década (2000–2008), o saldo da balança de transacções correntes tem oscilado ao longo do período sem uma tendência clara de crescimento ou redução⁴. Contudo, nos últimos três anos, este saldo mostra uma tendência para deterioração. Isto significa que, neste período, o crescimento das exportações e de outras fontes de receitas de moeda estrangeira têm sido mais do que anulados por uma evolução superior das saídas de divisas (importações e transferência de rendimentos). Em outras palavras, o ritmo e padrão de crescimento do país reflecte-se numa taxa de crescimento das saídas de divisas que não é acompanhada por um crescimento da sua capacidade de gerar

4 É preciso notar o saldo da Balança de Transacções Correntes (BTC) não é uma medida exacta do fluxo líquido de divisas, uma vez que alguns fluxos de entrada e saídas de divisas registados nas balanças de capitais e financeira tem as suas contrapartidas nestas mesmas contas e, portanto, não são captadas pelos registos na BTC. Ainda assim, o saldo da BTC capta a parte mais significativa do fluxo líquido de moeda estrangeira. O uso do saldo da BTC deve-se à impossibilidade de extrair informação exacta sobre as entradas e saídas de divisas a partir dos dados da Balança de Pagamentos (quer apresentados no formato analítico quer no formato detalhado).

moeda estrangeira que as sustente⁵. As ASD para 2007 e 2008, prevêem que estas tendências se irão manter – até com tendência ao agravamento, conforme projectado pela ASD 2007 – e ainda assim estas análises sugerem que a dívida externa do país está, e irá melhorar, numa situação sustentável.

Apesar da importância da inclusão dos donativos como uma das fontes de divisas na ASD, uma análise excluindo donativos seria igualmente importante para a avaliação da capacidade do país de ser auto-sustentável em relação aos seus níveis de endividamento externo. Isto é, qual é, e como evolui a sustentabilidade da dívida do país sem recurso à generosidade externa. De facto, os donativos são o reconhecimento de que o país não tem capacidade de fazer face às obrigações decorrentes da sua dívida e sustentar o seu crescimento económico. Ou seja, os donativos são, em parte, o reconhecimento de que a dívida externa do país é insustentável.

Similarmente à análise desenvolvida para rácio serviço da dívida/exportações, no caso do rácio serviço da dívida/receitas fiscais, a pergunta imediata que surge é porquê as receitas consignadas e juros de activos do governo não são incluídas para avaliar a capacidade do Governo de gerar receitas? Adicionalmente, seguindo o mesmo raciocínio desenvolvido para o caso do rácio dívida/exportações quando são consideradas as despesas que são efectuadas para sustentar o crescimento, veremos que, de acordo com as projecções da ASD 2007-2027, o défice primário deverá manter-se a uma média de 2,1% do PIB. Isto significa que em termos absolutos o défice primário vai crescer. Tendo em conta que a ASD projecta um crescimento do *stock* da dívida externa nominal (de 0,9 mil milhões de USD em 2007, para 2,1 em 2012 e 4,2 em 2027) teremos que o défice de receitas fiscais em relação às despesas necessárias para sustentar o seu crescimento e servir a dívida vai crescer ao longo do período.

Uma outra limitação dos indicadores é que os rácios medem o impacto da capacidade do país de gerar receitas externas e governamentais independentemente, quando na verdade estes se influenciam mutuamente. Com efeito, quanto maior for o défice de moeda estrangeira por parte do Governo, maior será a pressão sobre as suas receitas em moeda local e vice-versa; e quanto menores as receitas externas e/ou governamentais, menor a capacidade de realização de despesas que geram crescimento e receitas externas e governamentais futuras. Portanto, outros indicadores mais adequados deviam procurar avaliar como as receitas (e despesas) externas e do Governo conjuntamente influenciam a sustentabilidade da dívida.

Em relação ao rácio da dívida/PIB, a discussão precedente mostra que o valor do PIB *per se* pouco diz sobre quanto da riqueza gerada é retida no país e pode ser usada para servir a dívida e sustentar as despesas para o crescimento futuro.

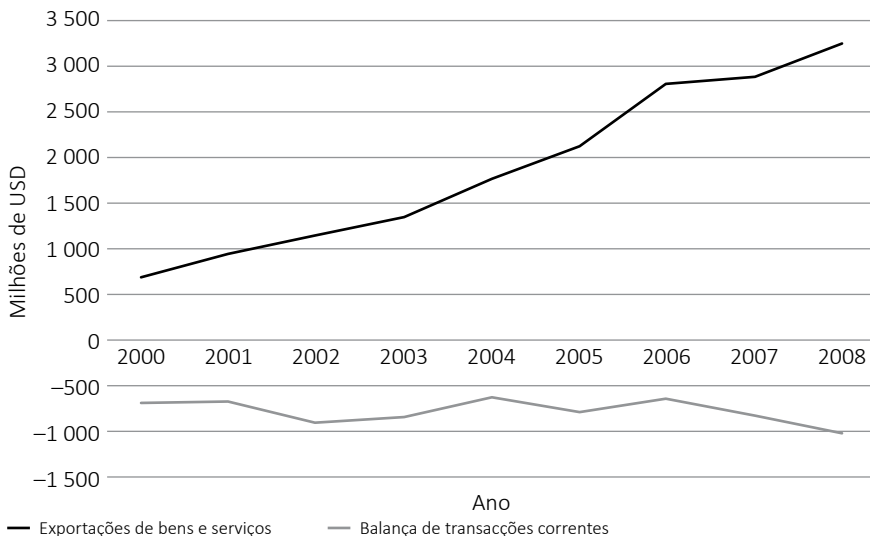
Sobre o uso do Valor Actual Líquido, para além das divergências em relação ao valor da taxa que é usada para actualizar a dívida nominal e do facto de não ser

5 Considerando que as despesas em moeda estrangeira efectuadas pelo país são cruciais para o seu crescimento.

claro que o VAL da dívida, ao invés do valor nominal, seja o valor que os agentes económicos consideram e que despoleta o problema do *debt overhang*⁶, existe um problema mais óbvio. O VAL mede o valor que o devedor teria de pagar se quisesse saldar totalmente a sua dívida no presente ou, conforme colocado pelo IDA-IMF (2004, p.15), o valor que o devedor teria de reservar hoje para cobrir os seus serviços de dívida futuros. Obviamente que a primeira questão não é relevante para países de baixo rendimento com necessidades persistentes de contrair novas dívidas. Para a segunda questão ser relevante, teríamos de aceitar que o Governo acredita que é mais fácil gerar capacidade futura de fazer face à sua dívida acumulando reservas do que investindo na economia, e isto contraria toda a lógica da contratação de dívida.

A análise da sustentabilidade da dívida externa PPG é igualmente limitada pelo facto de não considerar o impacto que a dívida pública doméstica e a dívida privada não publicamente garantida têm sobre a primeira. De facto, o crescimento descontrolado da dívida pública doméstica terá impacto sobre a capacidade do Governo de fazer face às suas despesas e às suas obrigações com respeito à dívida externa. Por outro lado, é provável que numa situação de insustentabilidade da dívida privada, o Governo seja obrigado a intervir sob pena de a perda de credibilidade do sector privado gerar instabilidade e redução da actividade económica que, obviamente, teriam impacto sobre a capacidade do Governo de responder às suas próprias obrigações.

Gráfico 1 – Evolução das exportações e do saldo da balança corrente, 2000-2008 (milhões de USD)



Fonte: Banco de Moçambique. Balança de pagamentos. Vários anos.

6 Ver Krugman (1998) e Sachs (1989).

Conclusão

O uso dos rácios dívida/exportações, dívida/receitas fiscais e dívida/PIB faria sentido se estes representassem *proxies* razoáveis da capacidade do país de gerar rendimento para servir a sua dívida e sustentar o seu crescimento. Este artigo argumentou que, para o caso de Moçambique, isto não se aplica.

Com efeito, apesar de os indicadores revelarem a capacidade da economia de gerar riqueza, estes pouco ou nada dizem sobre a capacidade do país de reter a riqueza gerada para responder às obrigações decorrentes da sua dívida bem como aos seus restantes desafios de desenvolvimento. A fraca capacidade de retenção da riqueza na economia deve-se essencialmente a quatro problemas estruturais da economia nacional identificados por Castel-Branco (2003), nomeadamente: concentração da produção e do comércio; desarticulação das actividades económicas e fraqueza das ligações (fiscais, tecnológicas, produtivas e pecuniárias); instabilidade da economia causada pelas suas fraquezas estruturais; e, excessiva dependência em relação a fluxos externos de capital (oficiais, em forma de ajuda externa, e privados, em forma de investimento directo estrangeiro). Quanto mais divergente a capacidade de geração de riqueza for da capacidade de retenção e de uso produtivo e social dessa riqueza, menor será a adequabilidade dos indicadores de sustentabilidade do LIC DSF e mais enganadores os resultados da ASD.

Referências

- Castel-Branco, C. (2003). Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana* 3/2003.
- IDA-IMF. (2008). Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis. Washington, DC.
- IDA-IMF. (2007). Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis. Washington, DC.
- IDA-IMF. (2004). Debt Sustainability in Low Income Countries – Proposal for an Operational Framework and Policy Implications. Washington, DC.
- Krugman, Paul. (1988). Financing Vs Forgiving a Debt Overhang. *Journal of Development Economics*, 29, pp. 253-268. North Holland: Elsevier.
- Northover, H., Joyner, K. & Woodard, D. (1998). *A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor*. UK: CAFOD.
- Ossemame, R. (2009). The Meaning of External Debt Sustainability Indicators in Mozambique in a Context of High Predominance of Mega-projects (2009). Artigo apresentado na II conferência do IESE. Abril de 2009.
- Ossemame, R. (2008). *A critical Discussion of the Low Income Countries Debt Sustainability Framework: The case of Mozambique*. MSc Dissertation. London: SOAS, University of London.
- Sachs, J. D. (1989). The Debt Overhang of Developing Countries. In Calvo, Guillermo et. al. *Debt Stabilization and Development*. Oxford: Basil Blackwell.

IDeIAS Nº71 – DÍVIDA PÚBLICA, ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E A EMERGÊNCIA DE UMA BOLHA ECONÓMICA

Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo e Carlos Muianga

Desde 2001, a dívida pública interna aumentou 19 vezes, a uma taxa média anual quatro vezes superior à do PIB, e a dívida pública externa aumentou três vezes, a uma taxa média anual 40% mais rápida que a do PIB. O peso da dívida pública interna no *stock* total da dívida pública aumentou de 2% para 14%, e no serviço da dívida passou de 2% para 90% desde 2009, por causa das altas taxas de juro que tornam a compra da dívida pública lucrativa para o capital financeiro doméstico. O governo argumenta que a gestão da dívida é feita de acordo com *standards* internacionais de sustentabilidade fiscal para economias semelhantes à de Moçambique, pelo que não existe motivo de alarme. Recentemente, o governo declarou que desde que Moçambique pague o serviço da dívida, um *stock* de dívida maior aumenta a visibilidade da economia nacional na arena internacional. No entanto, o argumento do governo é, no mínimo, inadequado para lidar séria e responsavelmente com a questão da dívida pública, por vários factores.

Primeiro, os *standards* de sustentabilidade fiscal da dívida são discutíveis, particularmente no caso moçambicano: o *stock* da dívida não é bem conhecido e o endividamento comercial com a China não é transparente (recentemente, o FMI declarou que nem a dívida com a EMATUM é clara); o *stock* conhecido já ultrapassou o tecto indicador de risco, pondo instituições financeiras em alerta; o uso do PIB, das exportações ou da balança comercial como denominadores nos rácios de sustentabilidade não é adequado para uma economia de natureza extractiva, afunilada e com significativas perdas de excedente para o sector privado nacional e estrangeiro (o Produto Nacional Bruto, que reflecte melhor a retenção de excedente na economia nacional, ou a balança de transacções correntes, que já capta o efeito das transferências,

seriam denominadores menos problemáticos); medidas de sustentabilidade usam pressupostos sobre volume e estrutura da despesa e receitas, e ambas resultam de decisões políticas e estruturas económicas, bem como de expectativas sobre o comportamento da economia nacional e internacional no futuro. Portanto, uma economia afunilada e porosa e, por isso, particularmente vulnerável a pequenas alterações ou choques macroeconómicos, deve manter-se cuidadosa e confortavelmente dentro de limites de dívida para que flutuações súbitas dos mercados financeiros e de bens e serviços não resultem numa crise.

Segundo, a função económica da dívida é mais importante do que os rácios de sustentabilidade fiscal (o que não quer dizer que a análise de sustentabilidade fiscal seja irrelevante). O facto de o governo parecer apenas usar o critério de sustentabilidade fiscal na análise da dívida sugere que está mais interessado na quantidade de dívida que tem espaço para mobilizar do que na sua função social e económica e no seu impacto estruturante. Por sua vez, esta conclusão sugere, ainda, que o espaço de dívida funciona como reserva, ou mina, para financiamento e subsídio, de curto prazo, de um *boom* económico construído em torno da mobilização de capital internacional em troca de recursos naturais a baixo custo, além de levantar dúvidas sobre a qualidade da planificação financeira e económica da dívida.

Terceiro, dois outros factores são mais importantes do que os indicadores estáticos de sustentabilidade fiscal da dívida, nomeadamente o crescimento meteórico da dívida, já referido, e, em especial, da dívida pública interna e da dívida comercial externa (que cresceu 44 vezes desde 2008), substancialmente mais caras do que a dívida oficial concessional. Daqui resultam pressões adicionais sobre o orçamento do Estado e as reservas externas, com o peso do serviço da dívida a duplicar em ambos, conduzindo a pressões adicionais para o corte da despesa. Dado o padrão extractivo de acumulação e o enfoque do Estado na mobilização de grande capital externo, a resposta política às pressões orçamentais é a contracção da despesa nas áreas públicas de maior impacto social (educação, saúde, segurança social, transporte público e saneamento), pois não são prioridades políticas e sociais para as classes capitalistas financeiras nacionais em emergência, ficando estas áreas dependentes da ajuda externa que, assim, funciona como suporte político e financeiro à aliança entre o Estado, o grande capital nacional e o capital multinacional.

Quarto, que factores causam o endividamento público? Esta pergunta parece banal pois a resposta parece óbvia: excesso de consumo relativamente ao rendimento. No entanto, tal resposta nada diz sobre os padrões do rendimento, da despesa e da relação entre os dois. O endividamento emerge de vários factores relacionados que fazem parte das dinâmicas da porosidade como mecanismo de subsídio do processo de acumulação privada de capital: incentivos fiscais redundantes, o financiamento da logística do grande capital, bem como a intensidade em capital e, por consequência, a dependência

de importações da estratégia de investimento. Estes factores formam um pacote de subsídios para o grande capital multinacional que garante o acesso das classes capitalistas emergentes em Moçambique às rendas da economia e do capital multinacional, a baixo custo e sem terem de realizar financeiramente essa sua participação pecuniária na expropriação e acumulação de capital. A não tributação do capital multinacional, em especial das grandes empresas que já geram lucros há quatro ou mais anos, e a hesitação em tributar as transacções especulativas das concessões de recursos naturais, implicaram a perda de entre 72 e 96 biliões de meticais em receita fiscal adicional, apenas no período 2005-2013 (9 a 12 biliões de meticais por ano), o que seria equivalente a 13% da receita do Estado, 7% da despesa pública e 3% do PIB. A estas perdas podem adicionar-se as relacionadas com a privatização da gestão e das rendas de infra-estrutura pública (por exemplo, os principais portos e linhas férreas) e a não colecta das tarifas (por si, já irrisórias) sobre a terra atribuída a grandes explorações comerciais.

Por outro lado, o investimento público financiado por dívida concentrou-se essencialmente num pequeno grupo de grandes projectos de infra-estruturas e serviços, em transacções financeiras, propriedade imobiliária do Estado e equipamento de defesa e segurança. Três quartos desta despesa não são justificáveis como prioridades para alargamento e diversificação de oportunidades e capacidades produtivas, económicas e sociais. São os casos dos 950 milhões de euros, com financiamento do Banco Europeu de Investimento, para a compra das acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa, sem impacto positivo no aumento da oferta e da qualidade de energia e na redução do seu preço; os 850 milhões de USD gastos numa hipotética frota, supostamente de pesca de atum, cujo projecto nem sequer foi levado ao parlamento para aprovação, violando a lei; os 750 milhões de USD da Ponte da Catembe; os mais de 500 milhões de USD gastos na zona económica especial de Nacala e no Parque Industrial de Beluluane, com limitado impacto no desenvolvimento industrial e acesso a energia eléctrica; os 300 milhões de USD da circular de Maputo; os mais de 100 milhões de USD gastos nas infra-estruturas dos Jogos Africanos, uma parte das quais foi posteriormente privatizada a baixo custo e especulada, estando a outra dramaticamente subutilizada; os 100 milhões de USD do aeroporto internacional de Nacala; os 40 milhões de USD da ponte sobre o rio Rovuma, servida por vias de acesso de péssima qualidade; as várias parcerias público-privadas (PPP), como o projecto de digitalização da radiodifusão adjudicado, sem concurso público, à Star Times (calculado em 300 milhões de USD), entre outros. Estes projectos de investimento público ou com garantia pública são úteis para o núcleo extractivo da economia, para o grande capital multinacional e para a especulação imobiliária e financeira, mas são ineficazes em promover diversificação e articulação da base produtiva, a substituir importações efectivamente e a gerar empregos decentes em grande escala. Segundo o Fundo Monetário Internacional, uma parte considerável destes projectos não é

sustentada por análise económica e financeira sólida, e uma parte dos investimentos em propriedade pública e PPP nem sequer tem a estrutura accionista clarificada e transparente. Portanto, o endividamento do Estado resulta da sua expropriação como forma de promover acumulação privada de capital, não de um genérico excesso de consumo sobre o rendimento, ou despesismo não qualificado.

Quinto, a aceleração da dívida está a estruturar a economia em torno de um ciclo, ou vício, de dívida. A expansão da bolha económica requer mais recursos, que provêm da dívida, mas sem essa expansão as expectativas dos mercados financeiros podem alterar-se negativamente e fazer a bolha económica implodir (retirada do capital e recessão) ou explodir (entrar em crise de dívida). Portanto, há uma armadilha de dívida em construção. Além disso, a contínua expansão da bolha económica só é consistente, na fase histórica actual, com a contínua mobilização de capital privado externo, o que fortalece as dinâmicas sociais, políticas e económicas da economia extractiva e as pressões especulativas e de mobilização de capacidades para reduzir os custos e riscos do grande capital, o que parcialmente é feito com recurso a maior endividamento. Finalmente, uma boa parte da dívida pública interna emitida nos últimos anos e a já projectada para o futuro próximo destina-se a pagar dívida, o que é o sinal mais contundente, até aqui, de que a economia nacional se está a assemelhar a uma bolha e a aproximar-se do ponto crítico de explosão.

Adicionalmente, as pressões da dívida sobre o mercado doméstico de capitais exacerbam o carácter especulativo do sistema financeiro, particularmente num contexto de elevada concentração bancária, uma base produtiva afunilada e inconsistência entre as políticas monetária e fiscal. Assim, o sistema financeiro doméstico expande-se em torno do negócio da dívida, da especulação imobiliária e do financiamento de infra-estruturas e serviços em redor do núcleo extractivo da economia, e o capital torna-se escasso e caro para as pequenas e médias empresas, dificultando não só a sua emergência e desenvolvimento mas, até, a formação de ligações entre estas empresas e os megaprojectos. Dados oficiais sobre o sistema financeiro revelam que as taxas de juro dos bancos comerciais não respondem às taxas de referência do Banco Central, quando estas baixam, e que mais de 55% do crédito do sistema financeiro doméstico é distribuído entre o negócio da dívida pública doméstica (que representa cerca de 80% das transacções realizadas na bolsa de valores de Moçambique) e o financiamento do consumo de bens de luxo e duráveis. Por sua vez, o endividamento acelerado conduziu, igualmente, à redução do *rating* do crédito soberano de longo prazo de Moçambique de B+ para B, pela *Standard & Poor's Rating Service*, em 2014, o que torna o acesso a capital externo mais caro. Em resumo, o endividamento público, causado pelos subsídios maciços ao grande capital e à formação de grupos financeiros oligárquicos nacionais, contribuiu para tornar o mercado doméstico de capitais inacessível para a pequena e média empresa.

Finalmente, os cortes nas áreas sociais têm impacto directo no acesso e na qualidade dos serviços públicos e criam pressões para privatização e mercantilização de alguns deles. A ajuda externa financia a expansão do investimento em infra-estruturas sociais, o que é um negócio para o capital privado doméstico, mas o orçamento corrente não garante a qualidade dos serviços prestados. Em paralelo com a crise do sistema público, expandem-se os serviços privados em cada uma destas áreas. Portanto, ao mesmo tempo que se criam dinâmicas económicas e sociais que exacerbam desigualdade e agravam a pobreza, também surgem oportunidades de mercantilização e lucro privado nos sectores sociais, confinadas às maiores cidades, onde é maior a concentração de grupos de maior rendimento.

Sexto, estas dinâmicas de acumulação assentam na expectativa criada em torno de fluxos futuros de rendimentos provenientes do complexo mineral-energético, em especial dos hidrocarbonetos. A dívida do presente é justificada em termos do futuro (o governo contrai dívida para garantir a plena inclusão e exploração, no futuro, dos recursos naturais do país) e é garantida com base na expectativa dos rendimentos no futuro (os investidores concedem dívida com a garantia de acesso aos rendimentos dos hidrocarbonetos no futuro). Na prática, este modelo sugere que as opções do futuro estão a ser hipotecadas por decisões do presente que comprometem os hipotéticos fluxos futuros de rendimentos com estratégias económicas que afunilam as oportunidades e possibilidades para futuras gerações e governos. Adicionalmente, há pouca certeza sobre quando tais rendimentos começarão a fluir e em que volume, e quais serão os rendimentos líquidos de facto disponíveis para a economia quando a dívida acumulada começar a ser paga. O governo tem vindo a “mobilizar” os cidadãos para reduzirem as suas expectativas sobre os benefícios que poderão advir da exploração do complexo extractivo, considerando ser irrealista e, até, anti-patriótico fazer exigências acerca dos benefícios e beneficiados dessa exploração. Ao mesmo tempo, para atrair capital internacional, o governo aumenta as expectativas dos investidores, garantindo-lhes o acesso, a baixo custo, aos recursos naturais e aos seus rendimentos (incluindo os rendimentos provenientes da especulação por esses mesmos recursos), ou seja, criando um sistema de financiamento do processo de acumulação privada de capital por via da dívida atraída por expectativas e garantida pelo Estado à custa do sacrifício do bem-estar comum.

IDeIAS Nº85 – INTRODUÇÃO À PROBLEMÁTICA DA DÍVIDA PÚBLICA: CONTEXTUALIZAÇÃO E QUESTÕES IMEDIATAS

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
(com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate,
Nelsa Massingue e Carlos Muianga)

A crise económica, que se começou a revelar brutalmente com a explosão (crise de dívida) e implosão (retirada do investimento, desaceleração do crescimento económico e aumento do desemprego) da bolha económica (crescimento económico com base especulativa), combinada com a “descoberta” da dívida pública ilegal, contraída ou avalizada pelo governo moçambicano, entre 2013 e 2014, despoletou um amplo debate público em contraste com o silêncio que, até então, dominava o governo, o parlamento, as organizações internacionais e a maior parte dos analistas nacionais. A crença que a negação dos factos e o “assassinato do carácter” dos “críticos” era a “solução” para os problemas foi substituída por uma azáfama de desculpas, justificações, acusações, incredulidade, vergonha, desânimo, medidas punitivas por parte dos doadores, e tentativas de reafirmar a validade das opções económicas que conduziram à situação actual. Com esta série de seis IDeIAS sobre a dívida pública, que este inicia, vamos tentar esclarecer (tanto quanto os dados disponíveis o permitam) e situar a problemática da dívida pública no contexto mais geral da crítica da economia política de Moçambique. Este IDeIAS é, simultaneamente, uma introdução e uma conclusão a esta análise, contextualizando o que será discutido em mais detalhe nos IDeIAS que se seguem e discutindo questões imediatas que a crise actual levanta.

Estrutura e dinâmica da dívida pública conhecida

Segundo dados do Governo de Moçambique, o stock da dívida pública total, tanto quanto já foi descoberto e divulgado, é de cerca de 12 mil milhões de USD, ou,

aproximadamente 80% do Produto Interno Bruto (PIB) do País. Deste montante, cerca de 2 mil milhões de USD são de dívida pública doméstica. Dos restantes 10 mil milhões de USD, dívida pública externa, cerca de metade é dívida comercial, sendo a outra metade dívida oficial a governos ou instituições multilaterais (dívida concessional, com taxas de juro mais baixas e prazos de reembolso mais amplos). Entre 2006 e 2015, o stock de dívida quadruplicou, expandindo a uma taxa média anual de 15%, duas vezes maior que a do crescimento do PIB. Na segunda metade dessa década, a dívida pública cresceu mais depressa do que na primeira, devido a vários factores fundamentais: (i) a voracidade das elites económicas nacionais por capital, de que as dívidas ilegais (explicadas a seguir) e o investimento imobiliário são parte; (ii) a aceleração do investimento na redução de custos e riscos para o grande capital do complexo mineral-energético, em especial nas infraestruturas gigantes e especializadas, segurança e serviços vários e avaliação de empréstimos privados; (iii) o afunilamento da economia, cada vez mais centrada na produção de produtos primários e semi-primários para exportação e dependente de importações, o que a torna mais vulnerável à volatilidade dos mercados financeiros e de mercadorias internacionais e à inflação importada, e mais incapaz de articular processos produtivos domésticos e de gerar emprego decente; e (iv) as dinâmicas da armadilha e vício da dívida, em que a dívida se auto-reproduz por causa da sua insustentabilidade, que força mais endividamento para pagar e esconder a dívida e para manter as expectativas que mobilizem mais capital.

A chamada “dívida ilegal”, que é parte dos valores do stock acima mencionados, inclui a avaliação, pelo Estado, da dívida contraída pelas empresas EMATUM (850 milhões de USD), Proindicus (622 milhões de USD) e Mozambique Asset Management, MAM (535 milhões de USD), e pouco mais de 221 milhões de USD para ordem e segurança, totalizando cerca de 2,2 mil milhões de USD. Este montante é equivalente a 15% do PIB, 19% do stock de dívida pública total e cerca de 45% do stock de dívida pública externa comercial. Esta dívida é ilegal por, nos quatro casos, não ter sido submetida à Assembleia da República para avaliação, aprovação e monitoria, conforme manda o artigo 179 da Constituição da República, e, nos últimos três casos, por os empréstimos e o seu serviço não estarem registados no orçamento do Estado, como manda a lei.

Dada a sua ilegalidade, o Estado e os cidadãos não são responsáveis por esta dívida, pois ela cai na categoria de “*odious debt*” (dívida assumida ilegalmente e não em benefício do País), pelo que responsabilizados devem ser o governo que a assumiu e os seus legítimos representantes na época (2005-2014). A sociedade e o Estado podem exigir que o Conselho Constitucional analise e conclua sobre a constitucionalidade da dívida e, na sequência disso, caso se comprove a sua inconstitucionalidade, recusar assumir a dívida, desencadear os respectivos procedimentos legais e obrigar os responsáveis a devolver os fundos.

A magnitude real da dívida é dada pelo seu stock, pelo seu peso na economia, pelas suas condições de reembolso e pelas consequências financeiras e macroeconómicas que a dívida pode causar. Por exemplo, quando o actual governo decidiu renegociar a dívida da EMATUM, avalizada pelo Estado, informou o parlamento que pretendia alcançar a redução das taxas de juro e o alargamento do período de reembolso, para reduzir o peso do seu serviço no orçamento do Estado. A redução do serviço da dívida foi conseguida por via do adiamento do reembolso do capital para 2023, mas à custa do aumento das taxas de juro em três pontos percentuais. Com o reescalamento desta dívida, o governo terá de pagar 78 milhões de USD por ano em juros, nos próximos sete anos, e o capital em dívida numa única prestação, em 2023, no valor de 731 milhões de USD. Antes do reescalamento, haviam sido pagos 132 milhões de USD. Logo, este empréstimo, de 850 milhões de USD custará, ao Estado, cerca de 1,4 mil milhões de USD excluindo os prejuízos operacionais da empresa que, só em 2015, foram de 20 milhões de USD, e os custos de mobilização e remuneração de parcerias para viabilizar o projecto. Os custos poderão ser ainda maiores se os investidores, que aceitaram a reestruturação da dívida, exigirem e conseguirem uma renegociação dos termos de reestruturação, alegando que o governo e aos bancos intermediários mentiram e que a dívida ilegal reduz as expectativas, a credibilidade e os retornos dos seus títulos de dívida.

A credibilidade financeira da economia moçambicana nos mercados internacionais foi reduzida drasticamente, ao mesmo tempo que aumentaram os riscos para os investidores, por causa da velocidade e insustentabilidade do endividamento, dos termos comerciais da nova dívida, da ilegalidade de parte da dívida, do peso que o serviço de dívida exerce sobre a economia e da reavaliação das expectativas sobre as probabilidades de a economia conseguir honrar os compromissos de dívida. As agências internacionais de *rating*, como a Standard & Poor's, a Moody's e a Fitch, que informam mercados financeiros sobre risco financeiro, reduziram o *rating* de Moçambique de B+ para CCC, em pouco mais de dois anos, resultando no aumento das taxas de juro da dívida e de futuros empréstimos, tornando a economia mais cara e a dívida mais insustentável. O acesso ao sistema financeiro internacional tornou-se mais difícil, mais caro e mais discriminatório a favor do grande capital multinacional focado no investimento de alto retorno, como, por exemplo, a especulação com recursos energéticos estratégicos.

A dívida pública doméstica, que é apenas um sexto da dívida pública total e um oitavo do PIB, sextuplicou na última década, expandindo a uma média anual de 20%, três vezes mais depressa que o PIB. No entanto, o serviço da dívida pública doméstica é 50% do serviço de dívida total anual do Estado, quer porque as taxas de juro da dívida pública doméstica são altas, quer porque metade da dívida

pública externa ainda é concessional (baixo custo). A dívida pública doméstica é essencialmente financiada pela venda de títulos de dívida no mercado doméstico de capitais, o que contribuiu para formar um sistema financeiro doméstico especulativo e pouco preocupado com a produção que não seja associada a megaprojectos, por causa dos elevados retornos financeiros que a compra e venda de títulos de dívida proporciona e do impacto deste negócio no encarecimento e na escassez de capital. Nos últimos cinco anos, a compra e venda de títulos de dívida pública tornou-se no principal negócio do sistema financeiro doméstico, tanto da banca (cerca de 30% das suas aplicações financeiras, o que é idêntico à soma total dos empréstimos bancários à agricultura, à indústria, ao turismo, às pescas e aos transportes e comunicações), como da bolsa de valores (cerca de 80% das suas transacções financeiras). As tendências especulativas do sistema financeiro doméstico, exacerbadas pela dívida pública, são determinantes para manter as taxas de juro comerciais altas e inacessíveis às pequenas e médias empresas produtivas, para reduzir a eficácia de políticas monetárias expansionistas, para aumentar os efeitos negativos das políticas anti-inflacionárias, e para desestabilizar o metical.

Endividamento acelerado como opção de acumulação

A dívida pública foi largamente utilizada para apoiar o complexo mineral-energético, as suas infraestruturas e sistemas de defesa e segurança, bem como para o financiamento e o envolvimento das oligarquias nacionais emergentes no controlo e exploração das riquezas energéticas e minerais do País, em conjunto com o grande capital multinacional. Esta foi, apenas, uma opção de classe, e não uma necessidade imperiosa da nação, e nunca foi o único caminho ou opção disponível e/ou possível, tendo sido escolhida por ser a que mais rapidamente atrairia capital multinacional em larga escala para financiar a emergência de oligarquias nacionais.

As consequências desta opção são profundas e estruturantes: a economia tornou-se mais afinada e desarticulada e menos variada, mais vulnerável aos mercados financeiros e de mercadorias e aos seus choques cíclicos, mais dependente de dívida, mais cara, menos capaz de crescer sustentavelmente e mais especulativa. No período 2010-2014, a economia viveu numa bolha especulativa que expandiu e implodiu (retracção do investimento, desaceleração do crescimento e redução do emprego), depois de ter explodido (crise de dívida). As capacidades físicas criadas com recurso à dívida não podem facilmente ser reorientadas para outras dinâmicas económicas e sociais, porque a dívida foi usada para financiar projectos caros e pouco úteis para a economia como um todo (como a ponte da Ka Tembe, o aeroporto de Nacala, os Jogos Africanos, o estádio nacional do Zimpeto), projectos ligados ao complexo mineral-energético (infraestruturas, segurança, serviços especializados e financiamento

directo de oligarcas nacionais), entre outros. O futuro macroeconómico do País, incluindo a sua capacidade de honrar a dívida, foi colocado na dependência das expectativas sobre o complexo mineral-energético, ou dos termos da reestruturação e cancelamento da dívida. Quais serão as condições dos mercados na segunda metade da década de 2020, e que quantidade de excedente será, de facto gerada? Quanto desse excedente ficará, de facto, na economia nacional, e quanto sobrá para alargar a base social do desenvolvimento e garantir uma vida digna aos moçambicanos? Mesmo que os projectos do carvão e gás atinjam pleno funcionamento em 2023, a competição pelo rendimento (incerto) será enorme: (i) entre os custos e retornos dos investidores e as necessidades fiscais da economia; (ii) entre diferentes aplicações das receitas fiscais, desde o reembolso da dívida até ao financiamento de mais infraestruturas e logística para o complexo mineral-energético; desde e necessidade de criar fundos soberanos até às demandas sociais e económicas mais urgentes.

Apesar do rápido crescimento económico, da expansão do investimento e da duplicação do número de multimilionários, registados na década de 2005-2014, a pobreza não diminuiu, a desigualdade aumentou significativamente e as condições de trabalho tendem a tornar-se mais precárias. Portanto, as demandas e pressões económicas, políticas e sociais para transformação da economia e dos padrões de produção e distribuição vão aumentar significativamente. Que respostas serão possíveis num cenário pós-bolha económica, com um possível programa de austeridade social imposto como mecanismo de ajustamento e uma infraestrutura e base produtivas que não servem as necessidades da economia e dos cidadãos comuns?

Questões imediatas

Como começar a tratar deste problema? Primeiro, é preciso contextualizá-lo adequadamente. No debate actual, alguns analistas põem a ênfase na corrupção, outros relatam, longamente, o cenário internacional, enfatizando a queda dos preços das mercadorias primárias e, um pequeno grupo, está em campanha contra o FMI e os doadores. A contextualização adequada requer, no entanto, ligar a questão da dívida à lógica do processo de reprodução e acumulação económica em Moçambique. A nossa economia expôs-se abertamente aos mercados financeiros internacionais na busca de capital e corporações multinacionais, vitais para o processo de reprodução e acumulação primitiva, privada, de capital. Esta estratégia conduziu ao maior afunilamento da economia, à perda de diversidade e de capacidade de articulação doméstica e de substituição de importações, bem como à marginalização da produção de bens e serviços básicos a baixo custo, em especial produtos alimentares e serviços públicos vitais. O endividamento público funcionou como “recurso natural”, explorado até ao esgotamento, dado o espaço de dívida que havia sido criado por duas décadas de austeridade financeira

acordada com o FMI. Este “recurso” foi usado para atrair capital externo reduzindo os seus custos e riscos e para financiar a ligação entre esse capital e as classes capitalistas emergentes em Moçambique, em fase de acumulação primitiva. Ao contrário do que é apregoado, a dívida não é o produto de consumirmos mais do que produzimos, porque a maioria da população e das unidades económicas não beneficia desse tipo de endividamento. O grosso da dívida é o produto das opções de desenvolvimento assentes no grande capital corporativo multinacional e no financiamento de oligarcas nacionais. Se pensarmos na dívida como excesso de consumo sobre a produção, vamos definir a austeridade social e o aumento da produção, mesmo dentro do actual modelo de reprodução e acumulação, como prioridades, dando destaque à contínua privatização de activos e serviços públicos. Se pensarmos na dívida como resultado de um modelo económico específico, a preocupação central será a mudança desse modelo, e não a sua expansão. Portanto, a contextualização da problemática da dívida é central para a entender e para definir as estratégias de acção.

Segundo, é necessária uma auditoria exaustiva, transparente, rigorosa e pública da dívida, incluindo os avales a empresas privadas, tornando claro: os tipos de dívida (doméstica, externa, comercial, concessional, empréstimos do Estado e avales do Estado a empresas privadas), as condições de reembolso (incluindo períodos de graça e maturidade e os juros), com quem a dívida foi contraída (a quem devemos), a utilização dada aos empréstimos (em detalhe), quem deles beneficiou, onde estão os fundos e se podem ser recuperados, a dívida registada e não registada no orçamento, os mecanismos que permitiram a ocorrência da dívida ilegal, a projecção do serviço da dívida, entre outros factores.

Terceiro, a auditoria permitirá estabelecer uma estratégia de gestão, reestruturação e cancelamento parcial da dívida (especialmente, da dívida ilegal), definindo os limites de sustentabilidade com referência às necessidades de diversificação, alargamento e articulação da capacidade produtiva, de produção de bens básicos de qualidade e a baixo custo e de prestação dos serviços públicos vitais, em vez de, apenas, ajustar a dívida aos limites (semi-arbitrários) de sustentabilidade fiscal, os quais são politicamente definidos em função da capacidade política de intensificar medidas de austeridade social. É pouco provável que seja possível avançar com a reestruturação e cancelamento da dívida sem que se proceda a auditoria e sem que as instituições de justiça façam a investigação criminal e eventual julgamento dos responsáveis pela dívida ilegal. As instituições públicas têm de se demarcar da governação desastrosa do erário e do bem público, do período 2005-2014, e dar claras indicações de que este cenário não será repetido. É preciso credibilizar a governação antes de negociar o que quer que seja, ou a renegociação vai ser sempre em favor dos credores.

Quarto, é necessário renegociar os contratos com os megaprojectos que já produzem lucros há quatro ou mais anos, como são os casos da Mozal, Sazol,

Kenmare e outros, e rever o pacote de incentivos ao investimento de modo a eliminar incentivos redundantes, aumentar a receita fiscal, travar o aumento da dívida pública doméstica sem cortes na despesa social e reorientar o investimento para além do complexo extractivo da economia. Esta medida poderia contribuir para tornar o sistema financeiro doméstico menos especulativo e mais interessado no alargamento da base produtiva e comercial da economia.

Quinto, é necessário reestruturar o portfólio de investimento público, incluindo a reavaliação da racionalidade económica e dos custos dos projectos que fazem parte desse portfólio, o cancelamento dos projectos menos relevantes para a economia (mesmo que sejam grandes), a adequação do investimento público às prioridades económicas e sociais nacionais e, finalmente, o aperfeiçoamento dos sistemas de planificação, de avaliação e de monitoria de projectos e de decisões públicas, reforçando o escrutínio público e democrático, constitucional, sobre as acções do executivo.

IDEIAS Nº86 – A DÍVIDA SECRETA MOÇAMBICANA: IMPACTO SOBRE A ESTRUTURA DA DÍVIDA E CONSEQUÊNCIAS ECONÓMICAS

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
(com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate,
Nelsa Massingue e Carlos Muianga)

Este IDEIAS, parte da série sobre dívida pública, discute o impacto dos empréstimos secretos no *stock*, na estrutura e nas consequências económicas da dívida pública moçambicana. Informação sobre a dívida pública ou não está disponível, ou é inconsistente entre diferentes documentos oficiais, é excessivamente agregada e é vaga sobre os termos e estágios do desembolso. Os dados aqui utilizados estão disponíveis nos Relatórios Anuais da Dívida, na Conta Geral do Estado e no Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado, bem como em discursos oficiais.

Stock e estrutura da dívida pública

Antes das recentes revelações sobre a dívida secreta, a dívida pública moçambicana já vinha crescendo exponencialmente. Excluindo a dívida secreta, entre 2006 e 2015 a dívida pública total triplicou, passando de 3,5 mil milhões de USD para mais de 10 mil milhões de USD. A dívida comercial aumentou oito vezes, de 300 milhões de USD para 2,4 mil milhões de USD. O motor do crescimento da dívida pública foi a dívida comercial (mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar), que cresceu 13 vezes mais depressa que o PIB e chegou a 34% da dívida pública total. Em 2015, a dívida não secreta já era 67% do PIB (contra 39% em 2008), claramente para além dos limites de sustentabilidade macroeconómica.

Os empréstimos secretos amplificaram um problema que já era preocupante. Os empréstimos à Proindicus (622 milhões de USD), à *Mozambique Asset Management* (535 milhões de USD) e ao Ministério do Interior, MINT, (221 milhões de USD),

todos comerciais, aumentaram o *stock* total de dívida pública para, pelo menos, 11,6 mil milhões de USD, 78% do PIB, o nível mais alto desde 2005. A componente comercial da dívida pública total aumentou para 49%, 70% da qual é dívida externa.

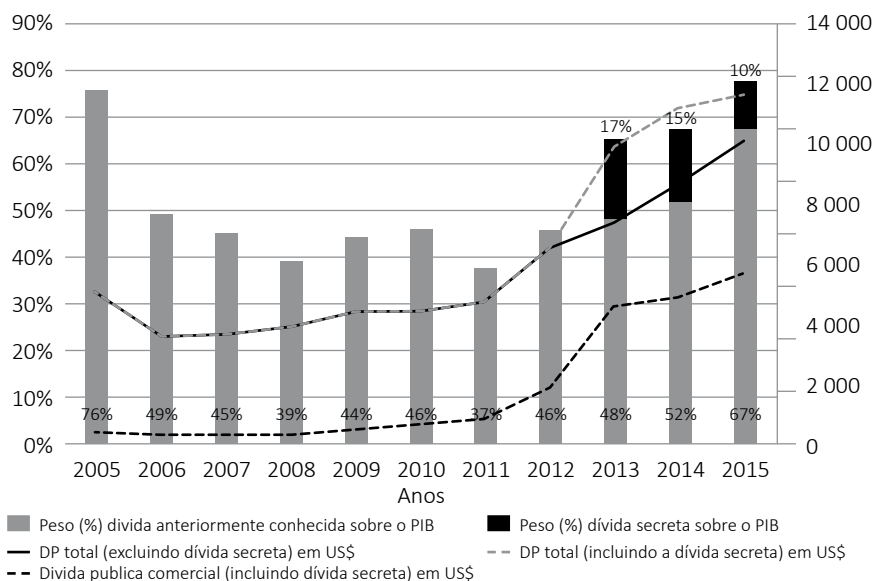
Por que é que este cenário é preocupante?

Se o crescimento exponencial da dívida constituiu, ou não, um problema depende do tamanho e estrutura da economia, da estrutura e das causas da dívida, da sua aplicação, dos termos de reembolso e das consequências macroeconómicas. Há países com *stocks* de dívida mais elevados que os de Moçambique e que continuam a contrair dívida, porque as suas economias acomodam o endividamento e a sua capacidade produtiva expande de modo a sustentar o serviço de dívida sem incorrer em crises. No caso de Moçambique, a economia nacional é muito vulnerável, sobretudo quando exposta tão abruptamente aos mercados financeiros internacionais, pela sua dependência de importações, para o consumo e para investimento, e de um pequeno número de produtos primários para exportação, para mercados voláteis e com elevadas taxas de substituição de produtos. Portanto, quando a economia expande, as importações tendem a crescer mais rapidamente que as exportações. O endividamento rápido resulta desta dinâmica de dependência e consolida-a. A par do aumento significativo do défice da conta de rendimentos, no mesmo período o valor das exportações contraiu por causa da queda dos preços dos produtos primários, e as importações aumentaram em linha com a expansão da economia. A crise da balança de pagamentos é mascarada pela entrada de capitais externos, numa primeira fase, mas revela-se quando a economia começa a servir a dívida. Por outro lado, a dívida pública interna, financiada sobretudo pela venda de títulos de dívida com altas taxas de juro, contribui para tornar o sistema financeiro doméstico mais especulativo. O facto de a dívida ser crescentemente comercial adiciona dois problemas: é mais cara e com prazos de pagamento mais curtos, e é mais difícil de renegociar e reestruturar sem custos adicionais. Finalmente, o grosso da dívida foi aplicado em armamento ou em grandes projectos de investimento, de retorno e prioridade duvidosos, e de muito longo prazo, não gerando capacidade de servir a dívida a curto e médio prazo. A combinação destes factores aumenta os riscos para os investidores e os custos do capital, bem como as taxas de juro da dívida, tornando-a mais cara, mais difícil de servir e, portanto, mais capaz de se autorreproduzir, e dificultando a mobilização de recursos, dentro e fora da economia, para servir a dívida e para desenvolvimento.

A reestruturação da dívida da EMATUM adiou, para 2023, o reembolso do capital, mas aumentou os juros. Entre 2015 e 2023, o Estado vai pagar 1,4 mil milhões de USD, de juros e capital, pelo empréstimo de 850 milhões de USD que a EMATUM não conseguirá pagar (excluindo o défice operacional da empresa que, em 2015, foi

de cerca de 20 milhões de USD). Este valor poderá aumentar pois a taxa de juro dos títulos de dívida da EMATUM subiu em 177 pontos base, como resultado da situação financeira do país. O Estado terá que mobilizar, até 2021, mais de 1,4 mil milhões de USD para pagar os empréstimos da Proindicus e do MAM. Há outros empréstimos que vencem até 2023, cujo capital, excluindo juros, totaliza 4 mil milhões de USD. Destes cálculos, excluímos parte dos juros sobre 4 mil milhões de USD (por não serem conhecidos os termos dessa dívida), o serviço da dívida pública interna (cerca de 300 milhões de USD, a serem pagos até 2019) e a dívida concessional.

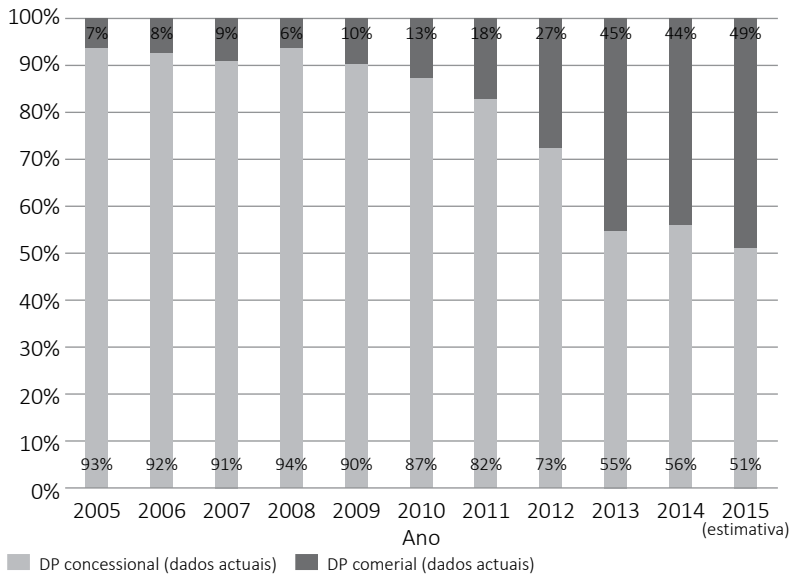
Gráfico 1 – Volume de dívida pública (em milhões de USD) e peso sobre o PIB (em %)



Os empréstimos secretos anulam o alívio momentâneo do serviço da dívida, a curto e médio prazos, que havia resultado da reestruturação da dívida da EMATUM. Enquanto o adiamento da amortização do capital da EMATUM até 2023 reduziu os encargos anuais da dívida daquela empresa de 200 milhões de USD para 78 milhões de USD anuais, os empréstimos secretos adicionam mais de 253 milhões de USD por ano ao serviço da dívida externa (119 milhões de USD da Proindicus e 134 milhões de USD da MAM). Ainda não foram divulgadas as condições de reembolso da dívida de 221 milhões de USD contraída pelo MINT. Logo, se o Estado assumir estas dívidas, o serviço da dívida externa poderá ser maior em 2016 do que foi em 2015, quando representou cerca de 25% das exportações e 10% das receitas públicas. Em resumo, entre 2006 e 2014, o serviço da dívida pública total triplicou, devido

ao aumento do serviço da dívida interna (que passou de 62 milhões de USD para 171 milhões de USD) e da dívida externa (que passou de 63 milhões de USD para 176 milhões de USD). Entre 2014 e 2015, o serviço da dívida pública externa quase duplicou, aumentando para cerca de US\$ 335 milhões, devido à inclusão da EMATUM. A inclusão da Proindicus e do MAM poderá fazer subir o serviço da dívida externa para mais de 500 milhões de USD, equivalente a 30% das exportações e 17% das receitas públicas. O valor do serviço da dívida interna de 2015 ainda não está disponível, mas é provável que aumente pelo efeito do aumento das taxas de referência do Banco Central.

Gráfico 2 – Estrutura da dívida pública (incluindo a dívida secreta), em % da dívida pública total



Para além disto, o *stock* de dívida oficialmente declarado poderá ser inferior ao *stock* de dívida efectivo. O *stock* de dívida reportado, pela Direcção Nacional do Tesouro e nas contas do Estado, é calculado com base nos desembolsos feitos e não nos empréstimos contraídos pelo governo no ano em causa. Por exemplo, o empréstimo da circular de Maputo foi contraído em 2012, mas a dívida foi sendo registada nos anos seguintes, à medida que os desembolsos ocorriam. Há grandes projectos em curso, como a ponte Maputo-KaTembe, cujos empréstimos ainda não foram totalmente desembolsados. Logo o actual *stock* de dívida pública efectivo pode chegar a 14 mil milhões de USD.

Onde irá o governo buscar recursos para fazer face ao serviço da dívida? Num contexto em que o investimento em diferentes sectores sociais é inferior às necessidades

básicas, quais serão as possibilidades, os limites e o impacto de cortes na despesa pública para fazer face à dívida? A experiência europeia revela como a dívida pública, contraída para salvar capital financeiro privado, acaba pesando sobre a segurança social, a educação e a saúde: o governo português cortou 40% das despesas do sector nacional de Saúde, entre 2010 e 2014, para conseguir financiar os encargos da dívida do sector financeiro sem entrar em crise de dívida; o governo britânico, por seu turno, cortou £150 mil milhões na saúde, educação e segurança social nos últimos 5 anos, pelas mesmas razões. No caso de Moçambique, o governo já anunciou cortes em despesas não essenciais, algumas privatizações de activos públicos e outras medidas. Um dos próximos IDEIAS desta série discute estas questões em mais profundidade.

A dívida pública tornou-se a segunda maior fonte de investimento na economia, o que faz dela um indicador das principais direcções que a economia vai seguir no futuro. Em Moçambique, mais de 60% do crescimento da dívida pública está ligado ao financiamento de grandes projectos de infraestruturas e serviços, em linha com as dinâmicas do investimento privado, compra de equipamento de defesa e segurança, e construção de edifícios públicos. Estes projectos servem o grande capital que explora os recursos naturais, sem ligação com o desenvolvimento de uma base produtiva mais ampla: a Proindicus, a EMATUM e a MAM, ligados ao gás e à defesa costeira, totalizam 2,2 mil milhões de USD; o aeroporto de Nacala, a zona económica especial de Nacala, a terminal de carga do porto da Beira, os projectos de transporte de energia Chimuara-Nacala e a linha de transmissão Caia-Nacala, que totalizam 1,2 mil milhões de USD, estão ligados à exploração e exportação de carvão; a ponte Maputo KaTembe e a circular de Maputo, que totalizam mil milhões de USD, visam melhorar a circulação de viaturas e o descongestionamento da cidade Maputo, que não tem um sistema funcional de transporte público. A maioria destes projectos não enfrenta os principais problemas da economia, como o afunilamento da base produtiva e a incapacidade de substituir importações e de gerar empregos decentes em grande escala, mas alimenta o carácter extractivo da economia, concentrando-a à volta do seu núcleo extractivo (o complexo mineral-energético e outras mercadorias primárias para exportação), e exacerbando as suas tendências para a especulação financeira e imobiliária.

Estas questões mostram que as dinâmicas da dívida pública reproduzem e são o resultado das vulnerabilidades da economia e tendem a gerar novo endividamento, além de revelarem os limites que o endividamento impõe sobre as possibilidades de transição para uma base produtiva diversificada e articulada, orientada para a melhoria das condições de vida da maioria dos moçambicanos. A dívida elevada e cara limita as possibilidades de intervenção do Estado em sectores sociais fundamentais, coloca pressões sobre a economia e, dentro do quadro de gestão macroeconómica utilizado, conduz a políticas monetárias restritivas que encarecem

e dificultam ainda mais o acesso a financiamento para as pequenas e médias empresas nacionais. Os elevados encargos da dívida obrigam ao endividamento doméstico como forma de financiamento do Estado, o que aumenta o custo do capital, limitando o financiamento e tornando a dívida mais cara. As potenciais receitas futuras dos recursos estratégicos nacionais já estão hipotecadas com a dívida e com o investimento nesses sectores, o que limita as possibilidades de aproveitar tais recursos para construir uma economia não dependente, de base alargada, diversificada e articulada, que possa substituir importações, criar empregos decentes e melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

IDEIAS Nº87 – REBATENDO MITOS DO DEBATE SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
(com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate,
Nelsa Massingue e Carlos Muianga)

Nos IDEIAS anteriores, desta série, localizámos o debate sobre a dívida pública e discutimo-la em detalhe. Este IDEIAS, o terceiro da série, discute mitos que emergiram no debate público sobre este tema.

A falsa questão da sustentabilidade da dívida pública

Nos últimos dez anos, o conceito de sustentabilidade da dívida (capacidade de a economia pagar o serviço da dívida sem pôr em causa objectivos essenciais, como o crescimento económico e o desenvolvimento social) foi o instrumento mais usado para rebater as críticas e alertas sobre as tendências e dinâmicas do crescimento exponencial da dívida pública. O conceito é baseado numa série de rácios, nomeadamente o peso do valor actual do *stock* da dívida nas exportações (150%), no PIB (40%) e nas receitas do governo (250%), e o peso do serviço da dívida nas exportações (20%) e nas receitas do governo (30%). A dívida é considerada sustentável desde que esteja dentro desses limites.

Este argumento pode ser falacioso por várias razões. Primeiro, a estrutura da economia pode tornar estes rácios em indicadores inadequados da capacidade real da economia de servir a dívida. No caso moçambicano, a porosidade económica faz com que entre 6% a 10% do PIB sejam perdidos, anualmente, por via de transferências lícitas e ilícitas de capitais, o que implica que o PIB sobrevaloriza, significativamente, a riqueza de que o país dispõe. O uso, como denominador, do Produto Nacional Bruto (PNB), que é o PIB líquido das transferências para o exterior, em vez do PIB, poderia reflectir melhor a capacidade real de honrar a dívida. As receitas de exportação pertencem às empresas exportadoras, mas a porosidade económica e a

debilidade das ligações domésticas impedem a economia de absorvê-las. Um rácio que meça a dívida contra o saldo da conta corrente, que ajusta os saldos comerciais pelas transferências de rendimentos das empresas exportadoras, seria um melhor indicador de sustentabilidade.

Segundo, sustentabilidade é politicamente definida. Por um lado, refere-se à capacidade política de impôr austeridade em outras despesas para pagar a dívida e assegurar os retornos acordados com os credores. Por outro lado, reflecte escolhas políticas sobre as prioridades da economia. No caso moçambicano, é uma escolha entre priorizar a satisfação dos credores e especuladores financeiros de acordo com as suas expectativas, reproduzindo os padrões actuais de produção e distribuição de rendimento, ou priorizar a redução da porosidade económica, o aumento da absorção social do excedente, e o alargamento, diversificação e articulação do tecido produtivo e do emprego, transformando o padrão de produção e distribuição do rendimento.

Terceiro, sustentabilidade da dívida de médio e longo prazo tem que ver com as expectativas futuras sobre a economia. No caso moçambicano, estas expectativas foram geradas dentro de uma bolha económica especulativa, parcialmente mantida e alimentada pela capacidade de endividamento. A dívida resultou das opções económicas, mas, também, alimentou as expectativas que permitiram reproduzir essas opções durante algum tempo, tornando a economia viciada em dívida. O esgotamento da capacidade de endividamento, em conjunto com choques económicos a que a economia se tornou particularmente vulnerável pelo afunilamento contínuo da sua base produtiva, tornaram a bolha instável e provocaram a sua explosão (crise da dívida) e implosão (retracção do investimento, desaceleração do crescimento e desemprego).

Finalmente, a dívida tem outros impactos macroeconómicos fundamentais, para além das suas implicações fiscais. No caso moçambicano, para além de afectar a quantidade de recursos públicos disponíveis para financiar políticas económicas e sociais mais amplas, a dívida encareceu o capital e tornou o sistema financeiro doméstico mais especulativo e inacessível para pequenos e médios negócios, tendo ajudado a alimentar a bolha especulativa e a favorecer o domínio do núcleo extractivo da economia. Portanto, mesmo que o nível de endividamento permaneça dentro dos limites técnicos de sustentabilidade, o impacto mais amplo da dívida pode tornar a economia, e o seu modelo de acumulação, insustentáveis.

Será este momento atípico na economia moçambicana?

Numa comunicação à Nação, o Primeiro-Ministro (PM) disse que a economia moçambicana está a atravessar um momento atípico, depois de vários anos de sólido crescimento económico. Pelo contexto do discurso, entende-se que a explosão e implosão da bolha económica, ou crise económica, são momentos incaracterísticos

das tendências e dinâmicas da economia nos últimos anos. No entanto, no mesmo discurso, o PM indica algumas das causas fundamentais da crise, nomeadamente: excesso de consumo sobre produção, uma vez que, excluindo megaprojectos, a economia importa quatro vezes mais do que exporta; e a queda dos preços internacionais das matérias-primas, que dominam as exportações de Moçambique, bem como a ruptura de fontes de financiamento como os BRICS e a ajuda externa.

Ora, em 1992, ano em que terminou a guerra dos 16 anos, a taxa de cobertura das importações pelas exportações, excluindo megaprojectos, era de cerca de 30%, sensivelmente o mesmo valor que em 2014. Este problema foi identificado há década e meia e tem sido discutido em inúmeras ocasiões. Não é novo nem atípico.

Entre 1992 e 2014, as exportações foram concentrando-se no complexo mineral-energético (72% do total das exportações) e em quatro produtos agroindustriais em estado primário ou semiprimário de processamento (madeira, açúcar, banana e tabaco, 18% do total das exportações). Assim, o impacto das flutuações dos preços das matérias-primas e outros produtos primários, principais exportações de Moçambique, deve-se não apenas à magnitude e volatilidade dessas flutuações, mas, sobretudo, à excessiva exposição e vulnerabilidade em que a economia moçambicana se encontra, devido à sua excessiva especialização, por opção de desenvolvimento, num núcleo extractivo (complexo mineral-energético e mercadorias primárias e semi-primárias para exportação). Este afunilamento da base produtiva, fiscal, comercial e de emprego começou a agravar-se há três décadas, tendo acelerado na última década. Além disso, na década de 2005-2014, as importações cresceram muito rapidamente por causa da aceleração do investimento em megaprojectos, da importação de equipamento militar e bens duráveis de luxo e da extrema dependência que a produção e o consumo têm de importações. Estes problemas, que estão em discussão pública há década e meia, são parte orgânica do modelo económico e, no seu conjunto, explicam a baixa taxa de cobertura das importações pelas exportações da economia. Portanto, não são novos nem atípicos.

A crise dos BRICS afectou a disponibilidade e facilidade de financiamento da economia com créditos comerciais, como disse o PM. No entanto, a economia moçambicana já tinha absorvido mais dívida do que poderia suportar – por isso entrou em crise de dívida – e tinha usado o espaço de dívida para financiar projectos interessantes para as oligarquias nacionais e as corporações internacionais, mas inadequados para diversificar, alargar e articular a base produtiva, comercial, fiscal e de emprego. Portanto, mesmo que os BRICS pudessem continuar a financiar a expansão da economia nacional, esta não poderia continuar a contrair dívida com a mesma magnitude, ritmo e estrutura, e apenas geraria uma bolha económica maior.

A bolha especulativa, de que começámos a falar há cinco anos, explodiu e implodiu porque a margem para endividamento esgotou-se (conduzindo à explosão), a credibilidade da economia caiu devido ao alto risco e a graves irregularidades na

gestão da dívida e do orçamento, e a capacidade de mobilizar recursos no sistema financeiro internacional e nas economias emergentes reduziu drasticamente (conduzindo à implosão). As raízes da bolha especulativa e da sua crise são estruturais e de longo prazo, pelo que os problemas estruturais indicados pelo PM, tanto a taxa de cobertura das importações como a estrutura das exportações, não são atípicos. Pelo contrário, são todos classicamente típicos e representativos das dinâmicas da economia extractiva, afunilada e porosa, e têm sido discutidos em Moçambique desde o início deste século. A solução da crise actual requer uma análise rigorosa das tendências de longo prazo e uma boa compreensão de como essas tendências geraram, mas também fizeram implodir e explodir, a bolha económica.

Será a crise o resultado do excesso de consumo sobre a produção?

Na sua intervenção, o PM afirma que a crise de dívida é, em grande medida, determinada pelo excesso de consumo sobre a produção, pelo facto de as importações excederem as exportações, excluindo megaprojectos, em quatro vezes. Este argumento conduz a dois tipos de medidas de política pública: as viradas para contenção da massa monetária para combater a inflação e redução do défice fiscal, e as tendentes a promover exportações do mesmo tipo (produtos primários semi-processados para mercados internacionais voláteis).

No entanto, no mesmo discurso, o PM aponta que 60% da dívida foi para construção de infraestruturas de grande porte, associadas a megaprojectos, e um sexto da dívida são avales do governo para dívida privada ilegalmente assumida pelo anterior executivo. Portanto, mais de 75% da dívida foi para financiar a acumulação privada de capital e não para o consumo dos cidadãos ou do Estado. Se há excesso de consumo, quem consome em excesso? Não é a economia como um todo, nem os cidadãos comuns ou o Estado. São grupos sociais específicos, as oligarquias nacionais e as corporações internacionais quem o faz, em resposta aos padrões de produção e de distribuição da economia moçambicana. Portanto, a dívida não resulta de consumo em excesso de todos os cidadãos e do Estado, mas da expropriação do Estado, por via do endividamento, para financiar oligarquias nacionais e internacionais. O volume de importações é determinado por esse padrão económico, do mesmo modo que a volatilidade das receitas de exportação o é.

Se entendermos a crise como excesso de consumo sobre a produção, tenderemos a orientar o debate de política a favor da austeridade social e do aumento da produção dentro dos padrões produtivos extractivos e afunilados dominantes, assim plantando as sementes da próxima crise. Se entendermos a crise como o resultado da ruptura do sistema de produção, apropriação, distribuição e utilização da riqueza, o foco do debate de política será posto na transformação do modo de reprodução e acumulação de

capital, o que poderá ajudar a sair da crise com uma economia mais sólida e mais capaz de enfrentar e resistir às próximas crises do capitalismo global. Se o grosso da dívida foi gerado pelo investimento em infraestruturas que não servem a economia como um todo, então é sobre esse tipo de “consumo” que a austeridade deve recair, revendo, reestruturando e realocando o investimento público para priorizar a diversificação, alargamento e articulação da base produtiva, comercial, fiscal e do emprego.

Será o FMI, e os doadores, o problema da economia moçambicana?

Alguns analistas e políticos nacionais têm focado a sua crítica na decisão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e doadores de suspenderem os empréstimos a Moçambique até que a situação da dívida seja esclarecida e renegociada. Como seria de esperar, estas vozes e questões não surgiram quando, três meses antes, o FMI ajudou a financiar a estabilização, de muito curta duração, da moeda nacional a pedido do governo (estratégia muito cara para muito pouco benefício). Além disso, a crise da dívida, as dívidas ilegais, a simultânea explosão e implosão da bolha económica são problemas reais, estruturais, que não foram criados pelo FMI, e que, com ou sem FMI, teriam que ser resolvidos sob risco de a economia de Moçambique entrar em colapso prolongado. Portanto, o nosso problema número um é a crise económica criada pelas opções de desenvolvimento do país, e não a forma como o FMI e outros credores e doadores reagem a essa crise anunciada.

Nos últimos cinco anos, apesar das suas crescentes reservas e dúvidas sobre a seriedade e sustentabilidade da estratégia económica do governo, o FMI e a comunidade internacional continuaram a avaliar e elogiar, publicamente, a robustez da economia moçambicana. Os seus estudos, que apontavam para a necessidade de rever os incentivos fiscais e os contratos com os grandes projectos, para os perigos representados pela taxa de crescimento da dívida pública, em especial da sua componente comercial e doméstica, para a necessidade de cautela e sobriedade na construção das expectativas de longo prazo em torno do carvão e hidrocarbonetos, para os perigos de uma estrutura de investimento público altamente afunilada e deficientemente analisada e planificada, nunca foram amplamente discutidos fora das instituições do governo nem tomados a sério (analistas nacionais, que pegaram nos mesmos assuntos e os trataram com maior profundidade que o FMI, foram ostracizados e transformados em inimigos da Pátria).

Como avalista internacional do sistema capitalista global, o FMI tem alguma responsabilidade na crise moçambicana em três momentos. Primeiro, o seu programa, de duas décadas e meia de austeridade, criou um enorme espaço para endividamento que nunca foi gerido adequadamente. O objectivo era não gastar, em vez de aprender a gastar e gerir bem. Segundo, o FMI avalizou positivamente a economia nacional até

há um ano, apesar de todos os sinais de grande perigo que os seus próprios estudos revelavam, o que abriu espaço para a irresponsabilidade fiscal e financeira, tanto do governo como da banca de investimento internacional. Dado o aval geral do FMI, a banca tornou-se negligente e insaciável relativamente às possibilidades de realizar lucros especulativos elevados em Moçambique. Combinada com a voracidade do governo e das elites oligárquicas nacionais por capital, a qualquer custo, a banca internacional financiou tanto a bolha económica como as suas recentes explosão e implosão. Terceiro, a suspensão da cooperação provocou um choque no sistema, e terá contribuído para acelerar a implosão da bolha económica. O programa de ajustamento e estabilização, que pode estar a caminho, pode provocar uma espiral de empobrecimento, centralização e concentração de capital, dependência e nova crise (um dos próximos IDEIAS retornará a este assunto).

No entanto, quem pôs Moçambique vulnerável, no alvo da ira do FMI e dos doadores e no fogo do sistema financeiro internacional foram as opções económicas do governo anterior, os interesses das oligarquias que serviu, e a cumplicidade das corporações multinacionais e da banca especulativa internacional. O governo daquela época é, certamente, também responsável pelos erros de planificação tão gritantes que criaram pontes sem estradas, aeroportos sem ligações e sinergias, e gastaram 1,4 mil milhões de USD em segurança e logística para projectos que ainda não existem (como são os casos da PROÍNDICUS, da MAM e do empréstimo ilegal para o Ministério do Interior).

A ameaça à economia, à estabilidade, à soberania e à autoestima nacional não reside em o FMI e outros doadores terem, finalmente, reagido, mas na bolha económica que foi esticada até explodir e implodir apesar dos avisos que foram sendo dados ao longo dos anos. Foi a ganância das oligarquias nacionais, apoiada pelo governo e pelo capital internacional, que criou a crise, a instabilidade e a ameaça à soberania económica e financeira de Moçambique.

Precisamos de contextualizar a questão da dívida, de entender a sua estrutura e dinâmicas e de elaborar uma estratégia de reestruturação e desenvolvimento alternativa ao monetarismo do FMI e à ganância especulativa da banca, das multinacionais e das oligarquias nacionais, e precisamos de um governo que se demarque claramente, e com acções, da irresponsabilidade financeira do anterior executivo.

Será a saída da crise possível com mais das mesmas opções?

Há analistas que argumentam que a saída da crise é possível e consistente com o relançamento da economia nos mesmos moldes e pelo contínuo enfoque no seu núcleo extractivo (o complexo mineral-energético e as mercadorias primárias para exportação), nas expectativas futuras e no seu poder de arrastamento da economia

desde que se garanta a credibilização institucional, estabilização financeira e reestruturação da dívida. Discursos do Presidente da República e do PM também enfatizam a necessidade de produzir mais, mas sem questionarem o modelo económico actual. A noção de que a situação actual é atípica implica que, em geral, estamos no bom caminho, com alguns soluções pelo meio. Será, esta abordagem, correcta? Neste texto já demonstrámos que foi o modelo económico actual que gerou a crise. Se as dinâmicas produtivas actuais são prejudiciais à economia (afunilamento, vulnerabilidade aos choques internacionais, incapacidade de substituir importações e de fornecer bens e serviços básicos a baixo custo, etc.), como é que produzir mais, nos mesmos moldes, sem priorizar a transformação da economia, poderá ajudar a sair da crise? Se o financiamento das oligarquias nacionais e internacionais gerou a dívida, como é que continuar com elas vai resolver o problema da crise?

O afunilamento e desarticulação da base produtiva, comercial, fiscal e de emprego, associados à porosidade económica e a mecanismos de centralização e concentração de capital, formam os condimentos essenciais da bolha económica acabada de explodir e em processo de implosão. Como é que mais deste modelo pode ajudar a recuperação da economia e a evitar nova bolha económica? O próximo IDeIAS irá debruçar-se sobre o debate em torno de política económica e medidas de ajustamento alternativas.

IDeIAS Nº88 – CENÁRIOS, OPÇÕES E DILEMAS DE POLÍTICA FACE À RUPTURA DA BOLHA ECONÓMICA

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
(com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate,
Nelsa Massingue e Carlos Muianga)

Nos IDeIAS anteriores, desta série, contextualizámos a problemática da dívida, analisámos o impacto da dívida secreta e discutimos alguns dos principais mitos que têm marcado o debate. Este IDeIAS discute cenários, opções e dilemas de política e de reestruturação económica em face da explosão (crise da dívida) e da implosão (retracção do investimento, do crescimento económico e do emprego) da bolha económica.

A economia moçambicana está a atravessar processos semelhantes aos da periferia europeia, com desafios idênticos, em contextos globais comuns, embora com magnitudes e especificidades históricas diferentes. O que pode acontecer, já que a bolha económica moçambicana explodiu e entrou em fase de implosão? O que será necessário conquistar e defender para avançar com um programa viável de reestruturação da dívida e dos centros e modo de acumulação da economia, que necessitam, urgentemente, de profunda reestruturação, mas, ao mesmo tempo, desafiar tanto a ortodoxia monetarista de “austeridade”, que, certamente, marcará as medidas de ajustamento vindas das organizações internacionais, como o nacionalismo económico corporativista autoritário orientado para os interesses das oligarquias nacionais associadas ao capital multinacional?

Num cenário de crise, a política económica vai mudar de rumo, de um com foco na atracção de mais capital externo e na sua ligação ao capital oligárquico doméstico emergente, para um com foco em medidas excepcionais de controlo dos défices. Quais poderão ser as opções? De entre várias possibilidades, os debates e as tensões centrar-se-ão em torno das seguintes opções ou de uma combinação delas, dependendo da intensidade e articulação da luta social e política sobre a produção e distribuição do rendimento e sobre quem paga e quem beneficia com o processo de ajustamento:

- 1) Cortes nas despesas sociais (segurança social, saúde, educação, transportes públicos, segurança pública, subsídios a preços de bens e serviços básicos, etc.), acompanhados pela privatização, mais ou menos ao desbarato, dos serviços e empresas públicos e dos recursos naturais, gerando novas esferas de lucro privado, reduzindo o acesso dos cidadãos aos serviços e a soberania do Estado sobre os activos e recursos públicos. Dados os níveis de pobreza e as privatizações massivas ocorridas desde os anos 1990, as margens para cortes nas despesas sociais e para privatizações são pequenas. Além disso, estes tendem a agravar a pobreza e a desigualdade social, com o risco de causar crises e tensões sociais. É provável que o processo de entrega do que resta das empresas públicas e dos activos fixos do Estado como a terra e os recursos do subsolo ao capital internacional e oligarcas nacionais seja acelerado, como forma de conversão de dívida em liquidez para satisfazer as necessidades fiscais do Estado a curto prazo. Estas medidas estão entre as favoritas do FMI e do complexo financeiro global, que as impuseram na Grécia e no resto da periferia europeia, em outras zonas de África e na América Latina, pois protegem interesses financeiros de curto prazo. É por alternativas a este tipo de abordagem que será necessário lutar em Moçambique.
- 2) Cortes nas mordomias dos dirigentes públicos e em algumas despesas correntes do Estado. Seria uma medida popular e simbólica, respondendo à percepção popular de que é o “despesismo estatal” que cria a crise, e afirmando um governo sensível e comprometido com as preocupações dos cidadãos. No entanto, libertaria uma quantidade limitada de recursos para enfrentar a crise à escala da economia. Isoladamente, esta medida não resolve o problema, mas pode ajudar a credibilizar o governo e a moralizar a sociedade.
- 3) Redução drástica do pessoal do aparelho de Estado. As despesas salariais correspondem a 40% da despesa pública total, pelo que a margem de ajuste financeiro é grande. No entanto, o grosso deste pessoal está em serviços públicos essenciais, como na saúde, na educação e na polícia. Cortes significativos neste pessoal teriam por impacto a redução da cobertura e a deterioração da qualidade do serviço prestado, conduzindo a uma possível crise mais severa dos serviços públicos. Tal crise teria um impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo dos grupos sociais de baixo rendimento, que constituem a maioria da população, pois estes são os que mais dependem dos serviços públicos. Além disso, o Estado é o maior empregador e há poucas opções alternativas de emprego. Portanto, outro impacto imediato de cortes drásticos no pessoal do aparelho do Estado seria o desemprego. Combinando o desemprego e a deterioração dos serviços sociais, esta medida conduziria ao aumento significativo da pobreza. Esta é outra abordagem favorita do FMI e dos mercados financeiros, mas uma das que mais resistência enfrenta, por

parte das classes trabalhadoras e do governo, por causa das suas implicações políticas, sociais e económicas.

- 4) Combate à corrupção. É difícil destrinçar “corrupção” daquilo que é a lógica de acumulação primitiva de capital (sem a qual não existe capitalismo). Até que ponto é que a legislação e as práticas políticas, que permitem a expropriação sistemática do Estado em favor da acumulação de capital privado, são definíveis como corrupção? O que distingue o caso de um agente do Estado que aproprie fundos públicos em benefício pessoal e o caso de outro agente público que se aproprie de recursos estratégicos públicos (minérios diversos, hidrocarbonetos, terra, infraestruturas e, até, do espaço de endividamento público) e os entregue a corporações multinacionais e oligarcas nacionais? Dependerá, a legitimidade do acto, de o governo do dia o ter ou não autorizado, ou de o agente ter o percurso histórico ou laços familiares ou outros que o habilitem a expropriar o Estado? Nestas circunstâncias, quem irá fazer o combate à corrupção, a qual corrupção e como? Qual será o impacto político, económico e social desse combate? Quanto maior for o problema mais resistência haverá, pois mais haverá a perder. Por exemplo, o debate sobre a EMATUM foi condicionado pelo argumento de que se trata de um projecto de defesa e segurança nacional, o que justifica a sua opacidade. O mesmo argumento foi, recentemente, usado para os casos do Proindicus, do MAM e do empréstimo para o Ministério do Interior. Estes quatro projectos, financiados por dívida comercial externa com altas taxas de juros e curtos períodos de maturação, não foram submetidos ao parlamento para aprovação, nem, no caso dos últimos três, estavam inscritos no orçamento do Estado (portanto, são ilegais). No entanto, representam mais de 2,2 mil milhões de USD de dívida pública (15% do PIB), embora apenas se conheça a alocação de um sexto desses fundos. Esta acção, que lesou o Estado e os cidadãos económica, financeira e politicamente, pode ou não ser considerada corrupção? Quando o novo governo assume estas dívidas e encarrega os cidadãos de as pagar, estará a proteger corrupção ou um modo lógico de capitalização das oligarquias nacionais? O combate à corrupção é uma linha de acção a seguir, que, no entanto, só terá credibilidade e fará sentido se esclarecer as questões centrais (afloradas acima) e focar-se nelas. Para credibilizar o governo actual seria importante iniciar a investigação rigorosa dos empréstimos ilegais e secretos assumidos pelo anterior governo e desencadear acções em várias frentes: corrigir o sistema de planificação e avaliação de projectos, de gestão das finanças públicas e de tomada de decisões; melhorar o sistema de prestação de contas do executivo, incluindo os mecanismos de controlo das suas acções pelo parlamento; e, se suficiente evidência for encontrada, investigar e processar judicialmente os responsáveis de alto nível

suspeitos de envolvimento nestes crimes financeiros contra a estabilidade do Estado, a democracia e o desenvolvimento.

- 5) Cortes drásticos no investimento público (suspensão ou, mesmo, cancelamento de projectos). Tais cortes poderão ter quatro implicações imediatas: redução da actividade ou paralisação de projectos em curso; cancelamento de projectos aprovados; redução das expectativas e possível fuga de investidores e especuladores; e, redução e possível desaparecimento de uma das principais bases de acumulação primitiva das oligarquias financeiras emergentes em Moçambique, nomeadamente a sua associação privilegiada com multinacionais e com os contratos do Estado. Cortes nos projectos de viabilidade ou prioridade duvidosa – EMATUM, Proíndicus, MAM, ponte da Ka Tembe, e outros megaprojectos que favorecem aplicações financeiras e especulação imobiliária, mas que não servem a economia como um todo, podem beneficiar a economia, libertando recursos existentes para opções mais adequadas do ponto de vista económico e social, e travando as tendências de endividamento público descontrolado. Se estes projectos estiverem ligados a interesses poderosos, que tenham decidido sobre a sua implementação e deles beneficiem, apesar da sua viabilidade social duvidosa, poderá ser difícil cortá-los. Nesse caso, o governo poderá ser obrigado a optar pela austeridade social, com impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos comuns e nas opções económicas e sociais futuras. A luta em torno destas questões está a ser travada em Moçambique, e em outros países, pois esta é uma área de contestação e tensão constantes (as prioridades, os beneficiários e os que perdem). As opções não são socialmente neutras nem necessariamente pacíficas e consensuais. A revisão, reestruturação e reorientação do investimento público é uma área de vital importância para a recuperação e transformação da economia.
- 6) Renegociação parcial ou total da dívida, reestruturando-a ou transferindo o problema para o futuro. A dívida da EMATUM foi reestruturada, com uma emissão de títulos de dívida de prazo mais longo, com as taxas de juro mais altas do mercado financeiro internacional, concentrando o pagamento do capital numa única prestação no final, em 2023. Nos próximos sete anos, o Estado terá que mobilizar cerca de 1,4 mil milhões de USD para pagar o empréstimo de 850 milhões de USD mais os juros, excluindo tanto os prejuízos operacionais da empresa (20 milhões de USD, só em 2015), como as implicações de os titulares da dívida exigirem um novo acordo, que lhes seja mais favorável, depois de descobertos os empréstimos secretos. Portanto, embora alivie a pressão de curto e médio prazo sobre o serviço da dívida, pois o capital só será amortizado no fim do período, o acordo de reestruturação tornou este empréstimo mais caro. Além disso, o serviço de dívida dos empréstimos

secretos (Proíndicus, MAM e Ministério do Interior) anula quaisquer ganhos de curto e médio prazo que possam ter sido alcançados com o reescalamento e reestruturação da dívida da EMATUM. Espera-se que os rendimentos futuros dos megaprojectos de hidrocarbonetos permitirão reembolsar estas dívidas até 2023. Porém: (i) não só não se sabe quando nem quanto rendimento vai ser gerado com o carvão e gás; (ii) como se desconhece a capacidade política do Estado de colectar impostos dos rendimentos de capital; (iii) mas, seja qual for o rendimento desses projectos, parte substancial, ou o todo, de qualquer receita fiscal que possa vir a ser colectada já está hipotecada com a dívida corrente, havendo vários compromissos financeiros grandes em concorrência pelos mesmos fundos. Quais serão as prioridades? Qual será o benefício para a economia, como um todo, e para o cidadão comum? Que capacidades terá a economia criado, com a exploração de tais recursos, para impulsionar o seu desenvolvimento quando os recursos não renováveis estiverem esgotados? No caso europeu, os Estados resgataram a banca e geraram a crise económica global. No caso moçambicano, o Estado capitalizou as oligarquias rendeiras e especuladoras nacionais, com apoio do sistema financeiro global resgatado pelos Estados europeus, utilizando a estratégia de investimento público no núcleo extractivo da economia, na especulação imobiliária e no armamento, a porosidade económica, as parcerias público-privadas, a privatização barata dos recursos estratégicos públicos e a avalização de dívida privada em grande escala, o que, no conjunto, gerou a maior crise económica e financeira do último quarto de século no país. A renegociação da dívida (cancelamento parcial e reestruturação) será útil se for para libertar recursos para uma estratégia de diversificação e articulação económica e alargamento da base social de desenvolvimento. Se o seu objectivo for limitado a estabilização fiscal, o risco será o agravamento da dependência externa e consolidação do ciclo e do vício da dívida. A reestruturação da dívida terá que ser global, com dois enfoques: o cancelamento da dívida ilegal, concentrada na avalização de empréstimos externos a empresas privadas; e a reestruturação da restante dívida como parte de um pacote de reorientação do investimento público e da estratégia de desenvolvimento e mobilização de receitas fiscais, especialmente as receitas directas sobre o rendimento do grande capital.

- 7) Reorientação estratégica da política de mobilização de recursos e de despesa pública, do seu actual foco em promover e subsidiar multinacionais e os seus parceiros nacionais (incentivos fiscais redundantes, parcerias público privadas, expropriações a baixo custo, endividamento público para financiar a base infraestrutural e logística das multinacionais, financiamento directo a empresas de oligarcas nacionais, etc.), para uma abordagem tendente a diversificar a

economia e focar nas grandes questões que afectam a maioria pobre do país: emprego decente, acesso a bens básicos (em especial, comida) de qualidade e a baixo custo, educação e formação, desenvolvimento dos serviços públicos e da segurança social, criação de capacidade de substituição de importações e diversificação das exportações. Este enfoque é contrário às práticas correntes de ajustamento neoliberal e às características actuais do sistema social de acumulação em Moçambique. Este é um caminho para evitar os piores efeitos da explosão e da implosão da bolha económica e sair da armadilha da dívida, mas requer a renegociação da dívida, o fim da especulação financeira e o empenho em criar dinâmicas de acumulação assentes na economia real e no emprego decente. Sem desafiar e desempoderar as oligarquias nacionais e internacionais será impossível gerar uma economia de bem-estar para o conjunto da sociedade.

Em paralelo com medidas de austeridade fiscal ou mobilização e realocação de recursos orçamentais, é de prever que sejam discutidas medidas de austeridade monetária para conter a inflação, sobretudo se o Banco de Moçambique continuar com o seu enfoque primário nos alvos de inflação, como é preconizado no Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-19. Aliás, recentemente, o Banco Central aumentou as taxas de referência, o que provocará um aumento das taxas de juro dos bancos comerciais. Os determinantes da inflação são os preços dos bens básicos de consumo, em especial dos alimentos, os custos de combustíveis e a bolha imobiliária. Dado que os bens básicos e combustíveis são importados, a inflação importada joga um importante papel, sobretudo por causa da desvalorização da moeda nacional. Inflação acontece sempre que uma economia cresce rapidamente sem criar a capacidade de fornecer mais bens básicos para consumo, sendo, neste caso, criada pela estrutura e dinâmicas do investimento e do crescimento económico. Estas dinâmicas não são alteráveis por restrições monetárias apenas, pelo que as medidas monetaristas anti-inflacionárias poderão não ajudar a reduzir a inflação. Por outro lado, tais medidas impõem ainda mais restrições às pequenas e médias empresas nacionais, que não estejam ligadas ao núcleo extractivo da economia e que sejam dependentes do sistema financeiro doméstico. Ao restringir o acesso a capital, a política monetária poderá agir contra a diversificação, a articulação e o alargamento da base produtiva, impedindo a solução do problema que causa a inflação e consolidando as dinâmicas especulativas do sistema financeiro. As restrições monetárias não afectam os fluxos externos de capital e, por isso, discriminam contra as empresas dependentes do sistema financeiro doméstico. Finalmente, o aumento da taxa de juros encarece a dívida privada e pública. Em conclusão, medidas monetaristas desta natureza podem agravar a crise económica, financeira e social em vez de ajudarem a resolvê-la.

Seria mais interessante prosseguir outros caminhos para recuperação económica, nomeadamente, como já foi referido em IDEIAS anteriores: (i) a auditoria, reestruturação e cancelamento parcial da dívida (sobretudo da dívida ilegal), dentro de parâmetros consistentes com uma estratégia de diversificação, alargamento e articulação da base produtiva, comercial, fiscal e do emprego, de produção de bens básicos de consumo a baixo custo e de prestação dos serviços públicos básicos; (ii) a renegociação dos contratos com megaprojectos e com projectos que envolvam o Estado como parceiro, e revisão dos incentivos fiscais; (iii) a reestruturação do portfólio de investimento público, incluindo a reavaliação económica e financeira dos projectos, o cancelamento dos menos relevantes para a economia (mesmo que sejam grandes), a adequação do investimento público às prioridades económicas e sociais nacionais; (iv) o aperfeiçoamento dos sistemas de planificação, avaliação, orçamentação e gestão de projectos e decisões públicas e dos sistemas de monitoria do executivo pelo parlamento e outros órgãos de soberania de controlo das contas públicas.

IDeIAS Nº89 – CRÓNICA DE UMA CRISE ANUNCIADA: DÍVIDA PÚBLICA NO CONTEXTO DA ECONOMIA EXTRACTIVA

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
(com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate,
Nelsa Massingue e Carlos Muianga)

Os IDeIAS anteriores descreveram os contornos, as tendências, a estrutura e as dinâmicas da dívida e as suas implicações para a economia de Moçambique, desconstruíram alguns dos mitos que se desenvolvem em torno do debate e discutiram opções de ajustamento e transformação da economia. Deste conjunto de textos ficou claro que o problema do endividamento não é recente, nem atípico ou, apenas, limitado às dívidas ilegais, tem características sistémicas e estruturais e impactos socioeconómicos que excedem a capacidade fiscal de pagar a dívida. Este IDeIAS faz um percurso da evolução da análise da dívida pública, no contexto da crítica do modo de acumulação extractivo, em resposta a novas questões que as dinâmicas económicas nos colocaram.

Dívida pública e estruturas produtivas

O ponto de partida para a discussão da problemática da dívida foi o estudo das estruturas de produção e comércio da economia nacional, as quais incorporam, em si próprias, as dinâmicas de crise sistémica. A economia colonial gerou estruturas produtivas dualistas, em resposta a diferentes pressões socioeconómicas e políticas. Emergiu, primeiro, um sector exportador, focado no semi-processamento de produtos primários para exportação (chá, sisal, açúcar, copra, algodão, caju, entre outros), pois o primeiro objectivo da economia colonial era a extracção. Em relação a este sector, e com a prestação de serviços de transporte aos países da *hinterland*, desenvolveram-se os caminhos-de-ferro e os serviços adjacentes de manutenção (como as oficinas gerais, que marcaram o início da metalo-mecânica pesada em Moçambique, e os da

construção e manutenção naval e das linhas, que lançaram a metalurgia e a produção de cimento). As indústrias de substituição de importações, para consumo doméstico, receberam um impulso com a II Guerra Mundial, por causa da ruptura dos circuitos comerciais internacionais, mas, foi com a migração de colonos portugueses em massa, nos anos 1950-1960, que estas indústrias se expandiram e se diversificam rapidamente. Entre outros, foram seis os principais motivos do desenvolvimento da indústria para o mercado interno: a expansão da procura de bens pelos colonos, a necessidade de criar mais empregos urbanos, a pressão política para gerar capitalistas portugueses nas colónias, a redução dos custos da modernização da indústria portuguesa, conseguida, em parte, por via da venda do equipamento obsoleto para as colónias, a abertura de mercados para aplicações financeiras e industriais pelos capitalistas monopolistas portugueses, e as pressões políticas internacionais sobre Portugal, que se intensificaram com o surgimento dos movimentos de libertação nacional e o desencadeamento das lutas de libertação nacional. Esta indústria de substituição de importações era, ironicamente, dependente de importações, pois não resultava de ligações a montante e a jusante dentro da economia e substituía as importações apenas na fase final do processo produtivo.

Portanto, as indústrias assentes em recursos locais exportavam; as que produziam para o mercado doméstico importavam até 85% dos equipamentos, peças, matérias-primas e materiais auxiliares, e os combustíveis. As indústrias exportadoras expandiam mais lentamente por causa da rigidez na procura mundial de produtos primários, da tendência para a volatilidade nos mercados internacionais e do declínio secular dos termos de troca. As de substituição de importações expandiam mais depressa, pois respondiam a pressões e incentivos políticos, estavam ligadas a mercados domésticos em rápido crescimento e beneficiavam de protecção. Porém, esta estrutura dualista continha factores de crise que reflectiam a sua estrutura: a produção era dependente de importações, porque era débil a substituição efectiva de importações; as exportações eram concentradas em produtos primários com mercados e preços voláteis; portanto, sempre que a economia expandia mais rapidamente que as receitas de exportação, ou sempre que os preços internacionais dos produtos primários baixavam, a economia entrava em crise relacionada com a sua incapacidade de importar, a redução das receitas do Estado e, portanto, a contração da capacidade de endividamento.

Após a independência nacional, resolver este problema foi uma das prioridades do novo governo, e o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) foi o instrumento. No entanto, este plano era focado em megaprojectos de transformação estrutural da economia, em particular os de agro-industrialização, sufocando a capacidade económica existente, e era dependente de grandes influxos de recursos externos, que não se concretizaram. Assim, o investimento produtivo aumentou seis vezes nos três anos entre 1980 e 1982, tendo contraído, em 1983, para dois terços do investimento de

1982 (subsequentemente, continuou a baixar até, em 1986, atingir níveis inferiores aos do fim do período colonial, onze anos antes). Evidentemente, a guerra exacerbou o problema, paralisando a produção e circulação de mercadorias no campo, pois desintegrou os sectores de exportação. Mas, mesmo sem guerra, seria improvável que o ritmo de endividamento a que o PPI obrigava fosse sustentável, pois os retornos dos grandes projectos, mesmo que estes viessem a ter sucesso, chegariam depois de a economia estar esgotada. Se todos os recursos forem aplicados em projectos de muito longo prazo, sufocando o que existe sem o substituir, a economia entra em crise antes de chegar ao destino distante e incerto. Foi isso o que aconteceu com o PPI.

A crise dos anos 1980, o processo, posterior, de privatização sem estratégia produtiva, na primeira metade da década de 1990, e o enfoque da estratégia económica em atrair grande capital internacional, pondo, à sua disposição, a baixo custo, os recursos naturais estratégicos, fontes de energia, recursos minerais e terra contribuíram para um drástico afunilamento da economia. Assim, mais de 40% do parque industrial faliu, dez subsectores industriais, incluindo cinco de substituição de importações, desapareceram, a concentração da produção industrial em produtos primários semi-processados aumentou consideravelmente, para uma média de 70% por sector (99% na metalurgia, dominada pelo alumínio), as dinâmicas agrárias orientaram-se para a exportação de mercadorias, nomeadamente o algodão, o tabaco, a madeira, a banana e o açúcar, ao mesmo tempo que a produção alimentar *per capita* diminuiu. Como resultado, 90% das exportações são derivadas de 9 produtos primários, nomeadamente, alumínio, carvão, areias pesadas, energia, gás natural (que totalizam 72% das exportações), tabaco, banana, açúcar e madeiras (18%). As importações são dominadas pelas necessidades dos megaprojectos do complexo mineral-energético (66% das importações de bens e 60% das importações de serviços) e pelas necessidades alimentares. Portanto, a economia tem menos variedade, menos ligações, menos capacidade de substituir importações, tanto para consumo como para investimento, pelo que a expansão económica, em especial em períodos de aceleração, como foi a década passada, conduz a um rápido crescimento das importações. Por outro lado, as exportações são mais limitadas e concentradas em produtos primários para mercados voláteis, pelo que estão sujeitas a choques constantes dada a concentração das exportações; esses choques têm um impacto na economia maior do que teriam se a base de exportações fosse mais diversificada. Se as importações crescerem mais depressa do que as receitas de exportação retidas pela economia e do que as reservas e a capacidade fiscal do Estado, a crise emerge.

A combinação da dependência de importações para consumo e para investimento, da concentração e volatilidade das exportações e da aceleração do crescimento económico, nestes moldes, gera crises inevitáveis na balança de pagamentos. Estas crises podem ser escondidas por trás da ajuda externa, dos fluxos de capitais

externos, da ruptura das reservas internacionais, da desvalorização da moeda, ou do endividamento público, ou podem manifestar-se imediatamente. A questão central é que são crises sistémicas, construídas dentro do modelo de crescimento, que só podem ser resolvidas com a diversificação e articulação da base produtiva e a substituição efectiva de importações.

Portanto, a análise da estrutura e dinâmicas extractivas da produção permitiu localizar as crises e rupturas, incluindo as razões e o papel do endividamento público, dentro das próprias dinâmicas de crescimento. Esta análise chama a atenção para dois pontos cruciais. Primeiro, as crises não são atípicas nem momentâneas, mas sistémicas. Segundo, a solução não reside em produzir mais dentro do mesmo modelo, mas em transformar a economia, diversificando-a, articulando-a e substituindo importações de forma efectiva, substituindo o enfoque da política económica em usar recursos estratégicos para atrair capital multinacional o que sufoca o resto da economia por um enfoque na solução dos problemas básicos para o bem-estar social e para o desenvolvimento mais equilibrado da economia. O mais importante não é se a economia é maior ou menor, cresce mais ou menos depressa, ou quantos milionários ela cria, mas, quais são os problemas básicos da sociedade, como um todo, que a economia ajuda a resolver.

Dívida pública como opção de desenvolvimento

A análise da estrutura e dinâmicas produtivas explica por que é que o endividamento público é parte orgânica da expansão económica. No entanto, esta análise, por si só, não explica as razões da aceleração do endividamento público na última década, muito acima da taxa de crescimento económico a dívida pública total e a dívida pública comercial cresceram 60% e 13 vezes mais rapidamente que a economia, tendo sido o factor determinante do crescimento da dívida pública. Para explicar estas tendências, é preciso prestar atenção particular à dívida comercial, em especial à sua utilização e aos termos de reembolso, e incorporar esta análise na discussão mais geral do padrão de crescimento em Moçambique.

A dívida comercial de Moçambique aumentou de 300 milhões de USD para cerca de 5,5 mil milhões de USD entre 2006 e 2015 (47% da dívida pública total e 56% da dívida pública externa). A componente externa da dívida comercial aumentou de praticamente zero para 70%, entre 2006 e 2015. Cerca de 40% da dívida pública comercial (2 mil milhões de USD) resultou da avaliação, pelo Estado, de empréstimos comerciais privados relacionados com o núcleo extractivo da economia (complexo mineral-energético e outras mercadorias primárias para exportação), nomeadamente o financiamento directo de serviços, empresas de oligarcas nacionais e segurança. Cerca de 70% do restante resultou de empréstimos para obras e serviços de construção e

outros serviços empresariais prestados ao núcleo extractivo. Portanto, cerca de 81% da dívida comercial (4,5 mil milhões de USD) é resultado directo do financiamento público de interesses privados no contexto da economia extractiva.

O outro lado da questão da dívida é a contínua porosidade da economia, que significa a perda de excedente e riqueza sociais a favor de interesses privados, nacionais e estrangeiros. A manutenção de incentivos fiscais redundantes para os grandes projectos, o repatriamento livre de capitais, a baixa taxa de reinvestimento dos lucros do investimento estrangeiro em Moçambique, a debilidade das ligações dentro da economia, o carácter especulativo do sistema financeiro, o afunilamento da base produtiva, a intermediação e terciarização, em vez da produção, como actividade base de boa parte das empresas nacionais, a entrega de recursos naturais e infra-estruturas, a baixo custo, para as oligarquias nacionais e multinacionais, combinam-se para minimizar a capacidade da economia mobilizar excedente doméstico para investir na sua transformação.

Portanto, tanto os grandes empréstimos comerciais como a porosidade da economia estão ligados a grandes projectos, em especial para atrair grande capital multinacional (reduzindo os seus custos, incerteza e riscos e facilitando a financeirização dos activos em recursos naturais através da especulação em bolsas de valores internacionais), e para ligar o capital internacional às oligarquias nacionais, através de parcerias, acesso à estrutura accionista, partilha do espólio da financeirização dos recursos nacionais, etc.

A base de acumulação de capital das classes capitalistas emergentes nacionais é a ligação com o capital multinacional. O endividamento do Estado é uma consequência da estratégia de atracção desse capital, mas também foi uma oportunidade criada ao longo de um quarto de século de austeridade que gerou um enorme espaço de endividamento, que foi explorado, até à exaustão, ao longo da última década. Assim, o endividamento público não apenas resulta da estrutura material e social da produção, mas é, também, uma estratégia de promoção da acumulação primitiva de capital por via da expropriação do Estado para além das possibilidades económicas.

Dívida pública como factor estruturante e desestabilizador da economia

A magnitude, peso na economia, estrutura e velocidade de crescimento da dívida pública têm claras consequências, que foram discutidas, em detalhe, nos IDeIAS anteriores. Seis dessas consequências são particularmente importantes: (i) o impacto que a dívida pública tem na estruturação da despesa pública e dos serviços públicos, limitando a capacidade do Estado de prosseguir políticas económicas e sociais mais amplas, forçando a crescente mercantilização dos serviços públicos o que limita o acesso, embora crie novas oportunidades de lucro para capitalistas nacionais forçando

o Estado a priorizar credores e especuladores em vez do bem-estar social, e projectos de elevado interesse para as multinacionais, em vez de programas de elevado benefício social; (ii) o endividamento público e as modalidades do seu financiamento encarecem o capital e tornam o acesso a meios de financiamento muito mais difíceis para a pequena e média empresa, e transformam o sector financeiro doméstico num mercado de títulos de dívida, pouco interessado no desenvolvimento da base produtiva. Portanto, privilegiando o grande capital que criou a sua dívida, o Estado sufoca o resto da economia; (iii) o endividamento tão grande, rápido e concentrado, numa economia tão dependente de importações (para consumo e investimento), e de fluxos externos de capital, desestabiliza a economia em múltiplas formas: tem efeito directo na disponibilidade de moeda estrangeira e, por consequência, na instabilidade da taxa de câmbio e, por essa via, na instabilidade dos preços; afecta os custos de produção e os custos de vida, reduzindo o salário real e causando instabilidade política e social; e provoca retracção do investimento e do emprego, sobretudo nas pequenas e médias empresas; (iv) a natureza crescentemente comercial da dívida (que a torna mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar), em termos tão desfavoráveis (as mais altas taxas de juro do mercado e períodos curtos de reembolso) e com aplicações não produtivas, gera a armadilha da dívida: esta não pode ser paga, a reestruturação da dívida comercial aumenta os seus custos, o que a faz reproduzir-se por si, e a economia tem que incorrer em dívida para servir a dívida. Logo, o objectivo principal da política económica deixa de ser o desenvolvimento e passa a ser a gestão da dívida; (v) a crise da dívida faz explodir a bolha económica (crescimento com base especulativa gerada pelo empolamento das expectativas sobre o futuro, alimentadas por endividamento público e financeirização dos activos estratégicos nacionais), o que, por sua vez, afecta negativamente as expectativas sobre retornos especulativos no futuro, gerando as dinâmicas de implosão da economia (retracção do investimento, do crescimento e do emprego, com implicações fiscais imediatas); (vi) o endividamento corrente foi garantido e justificado com expectativas de retornos, no futuro, da aplicação dos empréstimos no núcleo extractivo da economia e nas infra-estruturas e serviços a ele associados, e nas possibilidades de financeirizar os activos produtivos nas bolsas internacionais. A redução das expectativas pode aumentar as tendências especulativas, e a exaustão da capacidade de endividamento impede que o Estado financie a recuperação das expectativas, o que pode conduzir à perda de soberania económica e política sobre as direcções e prioridades de desenvolvimento nacional e sobre os recursos e infra-estruturas estratégicos.

A recuperação económica vai requerer a habilidade para escapar à armadilha da dívida e às políticas neoliberais de ajustamento (austeridade social, privatização de activos estratégicos, repressão monetária, entre outras), focando, antes, na reestruturação e cancelamento parcial da dívida (sobretudo da dívida ilegal), na diversificação,

alargamento e articulação da base produtiva, comercial, fiscal e de emprego, na produção e oferta, a baixo custo, de bens de consumo e serviços públicos básicos, na renegociação dos contratos com megaprojectos e com projectos que envolvam o Estado como parceiro, na revisão profunda dos incentivos fiscais, na reestruturação do portfólio de investimento público, incluindo a reavaliação económica e financeira dos projectos, o cancelamento dos menos relevantes para a economia (mesmo que sejam grandes), e, finalmente, no aperfeiçoamento dos sistemas de planificação, avaliação, orçamentação e gestão de projectos e decisões públicas e dos sistemas de monitoria e controlo democráticos.

IDeIAS Nº73 – ESTADO E A CAPITALIZAÇÃO DO CAPITALISMO DOMÉSTICO EM MOÇAMBIQUE

Carlos Nuno Castel-Branco

Moçambique está numa fase inicial de formação das suas classes capitalistas nacionais. O colonialismo directo, com base na migração em grande escala de colonos portugueses e comerciantes da Ásia do Sul e do Leste, associado à penetração de grande capital das plantações, subjugação ao grande capital mineral-energético da região, e envolvendo maciça expropriação de terras e restrições no acesso a finanças em condições competitivas, “conspiraram” para criar uma base empresarial nacional fragmentada, de pequena escala e financeiramente fraca. Na maior parte do período colonial, as formas dominantes de diferenciação social dependeram do trabalho migratório, do acesso a condições de trabalho assalariado permanente nos grandes pólos de emprego dentro da economia (plantações, caminhos-de-ferro, serviços comunitários e aparelho do Estado) e das condições comerciais e termos de troca ao longo das fronteiras. O posicionamento do primeiro governo moçambicano pós-independência, anticapitalista no sentido de ser focado na construção do aparelho de Estado de direcção da economia e na estatização da propriedade, assim como o bloqueio económico de que Moçambique foi alvo pelo regime do *apartheid* na África do Sul que afectou o recrutamento de mão-de-obra migratória e os níveis de emprego no porto de Maputo e nos caminhos-de-ferro da zona sul, na época os maiores empregadores de mão-de-obra moçambicana, desencorajaram ou impediram o desenvolvimento de uma classe de capitalistas moçambicanos com base produtiva, mas encorajaram a emergência de acumulação especulativa, particularmente no que diz respeito ao comércio rural, que na época era dominado por moçambicanos de origem asiática.

A introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, foi a primeira oportunidade sistemática e em grande escala para o desenvolvimento de classes capitalistas nacionais, através da privatização maciça de activos do Estado, na medida em que mais de 1.200 empresas públicas e acções do Estado em outras tantas empresas

foram privatizadas até meados dos anos 1990. As empresas maiores e mais viáveis foram negociadas directamente com potenciais investidores estrangeiros, de modo a relançar a produção em áreas chave da economia, geradoras de receita fiscal (como as cervejas e os tabacos) e de moeda estrangeira (açúcar e camarão), empregadoras (como as açucareiras e as têxteis) e produtoras de bens para apoio à expansão e viabilização da comercialização agrária (pneus, utensílios agrícolas, vestuário e têxteis). Firms mais pequenas e obsoletas, que representavam cerca de 80% dos activos privatizados, foram vendidas, a baixo custo, a um grupo de empresários moçambicanos emergentes que, na sua quase totalidade, era formado por gestores de empresas públicas, veteranos da luta de libertação nacional e comerciantes. O processo de privatização para este grupo de pequenos capitalistas nacionais emergentes foi subsidiado pelo Estado de três formas: os preços dos activos eram baixos; a maioria dos compradores pagou não mais do que 20% do valor negociado pelos activos adquiridos; e um grupo específico de compradores, veteranos da luta de libertação nacional, beneficiou de fundos públicos concessionais para estas aquisições. No mesmo período, a reestruturação e privatização acelerada da banca pública, em nome da eficiência e da eficácia económicas, encorajou uma fraude financeira maciça, que foi mais tarde coberta pelo Estado com dívida pública contraída junto do FMI.

No entanto, além dos subsídios implícitos da privatização, do acesso a fundos públicos e do “assalto” aos restos da banca estatal, não havia estratégias, políticas e mecanismos específicos para apoiar a reabilitação e o desenvolvimento das firmas privatizadas. O Estado privatizou rendas e activos seus e absorveu custos, mas sem uma contrapartida produtiva. Assim, cerca de 45% das firmas privatizadas faliram nos primeiros anos pós-privatização, e mais de metade das restantes foram transaccionadas por dinheiro ou acções em novas firmas, ou transformadas em armazéns. Naturalmente, o Estado não conseguiu nem mobilizar recursos financeiros (da venda dos activos e do potencial fiscal que existiria se as firmas tivessem sido desenvolvidas), nem gerar emprego produtivo, nem reabilitar a base produtiva. Combinada com a fraude bancária, a privatização de activos do Estado a aspirantes a empresários moçambicanos foi, sobretudo, uma estratégia para acomodar pressões sociais crescentes de elites económicas e políticas em emergência, de modo a promover a formação de novas classes nacionais de proprietários privados de activos económicos. Portanto, esta privatização maciça de activos produtivos e financeiros do Estado, com enormes perdas sociais e alguns ganhos privados, foi a primeira onda, sistemática e em grande escala, de expropriação do Estado para benefício especulativo privado.

Nos princípios dos anos 1990, o colapso do regime do *apartheid* conduziu à remoção das sanções económicas contra o capitalismo sul-africano, que, dada a oportunidade, se lançou num esforço de globalização. A interacção entre as economias de Moçambique e da África do Sul começou a transformar-se: Moçambique deixou

de ser uma economia predominantemente fornecedora de serviços de transporte e mão-de-obra migrante, para se tornar predominantemente receptora de investimento directo estrangeiro (IDE), através do sistema financeiro sul-africano, ligado ao complexo mineral-energético; e a África do Sul tornou-se o maior parceiro comercial de Moçambique. Esta transformação da integração económica de Moçambique no chamado espaço económico sul-africano representou dois importantes desafios para os capitalistas moçambicanos emergentes. Por um lado, passaram a enfrentar uma competição intensa e crescente dos bens e serviços disponibilizados por firmas sul-africanas em Moçambique, que eram geralmente mais baratos e de melhor qualidade, tinham melhor reputação, eram fornecidos com maior fiabilidade e beneficiavam de melhores serviços aos clientes. Por outro lado, a penetração do capital sul-africano, via IDE e investimento de agências públicas sul-africanas, em todas as esferas da actividade económica no complexo mineral-energético (com os grandes investimentos na fundição de alumínio Mozal, na sua fornecedora de energia, Motraco, nas reservas de gás natural de Pande e Temane), nos portos e caminhos-de-ferro, em sectores industriais com características oligopolistas na região e com grandes economias de escala (açúcar, cimento, bebidas, moagens de cereais, entre outros), construção, comércio retalhista, turismo e finanças tornou-se rapidamente muito significativo. Além disso, o sucesso do IDE sul-africano encorajou investimento externo adicional de outras origens, inicialmente associado a empresas e capital financeiro sul-africano, que se expandiu em linha com as expectativas de um *boom* de recursos em Moçambique – terra e água para a expansão da produção de açúcar e biocombustíveis e, mais tarde, minerais e energia (carvão, hidrocarbonetos, areias pesadas, fosfatos e outros). Em associação com estes desenvolvimentos, expandiram-se as ligações com firmas sul-africanas fornecedoras de bens e serviços para os grandes empreendimentos e, onde as economias de escala fossem pouco significativas e as vantagens locais mais importantes, surgiu investimento estrangeiro na base logística orientada para os grandes projectos de IDE. Portanto, objectivos oligopolistas internacionais, concretizados por via de IDE e de outras formas de financiamento externo, estruturaram a economia nacional, formando as bases de uma economia extractiva como modo de acumulação de capital. Mas estes objectivos e processos também se tornaram uma ameaça para as oportunidades e para o espaço de expansão de uma classe de aspirantes a capitalistas nacionais, sem capital, proprietários de activos obsoletos e sem experiência empresarial.

De modo a transformar estes desafios e ameaças em oportunidades para capitalistas nacionais emergentes, o governo lançou a segunda onda de expropriação do Estado visando maximizar influxos de capital externo privado, nomeadamente: a aceleração da disponibilização de reservas de recursos minerais, carvão e hidrocarbonetos no mercado; a adjudicação de enormes concessões destes recursos para empresas multinacionais; a privatização da gestão de algumas infra-estruturas públicas para

reduzir os custos marginais dos grandes investidores e criar novas oportunidades de lucros, mercantilizando áreas de serviços públicos; a introdução e manutenção de um sistema de benefícios fiscais para grandes corporações, redundantes em termos de atracção e alocação de investimento mas importantes como moeda de troca, para garantir acesso à estrutura accionista e a lugares nos conselhos de administração das corporações para representantes da elite económica e política nacional; a aceleração e utilização da dívida pública e de parcerias público-privadas (PPP) para financiar grandes projectos de infra-estruturas e serviços, gerando oportunidades de negócios para facções de capitalistas domésticos, reduzindo custos marginais para o grande capital e comprometendo os hipotéticos fluxos de rendimentos dos hidrocarbonetos no futuro com o financiamento do investimento e subsídios implícitos de curto prazo.

A segunda onda de expropriação do Estado alterou quatro factores fundamentais na estratégia de formação das classes capitalistas nacionais. Primeiro, focou-se na formação de oligarquias financeiras nacionais, concentrando e centralizando o processo de acumulação de capital à custa da contracção da base social de acumulação e afunilamento da base produtiva e comercial. Segundo, estabeleceu ligações directas entre o capital oligárquico doméstico em emergência e o capital multinacional, com o patrocínio do Estado, endogeneizando o financiamento desse processo de acumulação. Terceiro, tornou a economia mais especulativa e focada no rendimento financeiro das transacções, transformou activos reais em financeiros, deu primazia à acumulação de capital fictício sobre a acumulação de capital real e fez do endividamento público uma fonte auxiliar fundamental para manter altas as expectativas dos especuladores financeiros e os fluxos de capital internacional. Quarto, associou, em alguns casos, a acumulação de capital financeiro a capacidades empresariais corporativas reais, como a capacidade de organizar a produção, escolher tecnologia, decidir sobre investimento e aceder a mercados oligopolistas globais (por exemplo, nos casos da Mozal, da Sasol e da Kenmare).

Nas duas ondas de auto expropriação, o Estado jogou um papel vital. Na primeira, ao longo da primeira década e meia do pós-guerra, focou-se em privatizar a propriedade pública e facilitar o acesso a fundos do Estado. “Vendendo” a imagem de pobreza, como se fosse um recurso natural, e de bom seguidor de ideais neoliberais, o Estado mobilizou mais de vinte mil milhões de USD em ajuda externa, que financiou programas e serviços públicos e projectos de acumulação privada. Na segunda onda, ao longo da última década, o Estado seleccionou de entre as elites criadas na primeira fase as que ofereciam mais garantias políticas e qualificações para a formação de oligarquias nacionais. Nesta fase de concentração e centralização, foi o IDE e o sistema financeiro comercial internacional que assumiu a liderança na estruturação das opções económicas, tendo o Estado “vendido” expectativas de rendimentos futuros dos recursos naturais reais e oportunidades de especulação com esses recursos a curto

prazo para minimizar a incerteza e o risco e garantir os lucros dos accionistas nacionais e internacionais, e mobilizado cerca de vinte mil milhões de USD em projectos de investimento. Em ambos os períodos, a expropriação a baixo custo e a socialização dos custos (por exemplo, por via do endividamento do Estado e dos subsídios fiscais para o capital multinacional) formaram a base fundamental da acumulação de capital fictício. Usando a conhecida metáfora dos crocodilos, a primeira República, de Samora Machel, tentou matá-los ainda no ovo, a segunda, de Joaquim Chissano, criou os ninhos onde os crocodilos poderiam desovar e os ovos chocar, e a terceira, de Armando Guebuza, seleccionou os crocodilos que se tornaram gigantes.

Em resumo, as classes capitalistas emergentes moçambicanas resultam, na generalidade, de dois diferentes processos de expropriação do Estado para benefício privado. Primeiro, foi a transferência maciça e subsidiada de empresas e acções do Estado para elites políticas e económicas nacionais, o que basicamente criou uma classe não produtiva de proprietários de activos obsoletos, sem capital nem experiência industrial e de gestão. Os interesses destes grupos foram, então, desafiados e ameaçados pela penetração de IDE em sectores oligopolistas ou com base em recursos e pela expansão da liberalização do comércio com o mundo, em especial com a África do Sul. A resposta estratégica do Estado a esses desafios e ameaças foi o lançamento da segunda grande onda de expropriação do Estado, de modo a maximizar os influxos de capital externo e a garantir a absorção de uma parte dos lucros desses influxos por facções das classes capitalistas nacionais emergentes.

De facto, a palavra de ordem da III República, liderada por Guebuza, “combater o deixa andar”, pode ser mais bem entendida neste contexto se não for possível acumular sem fortes ligações e dependência em relação ao capital multinacional, é melhor chamar as grandes corporações, para grandes projectos, de preferência caros, e juntar-se a elas para extrair uma proporção dos lucros para “capitalizar” o capitalismo doméstico.

A economia que resulta deste processo é extractiva, afunilada e porosa, expande rapidamente mas com base especulativa, precisa da dívida pública para manter elevadas as expectativas do capital internacional e é incapaz de lidar com a questão do emprego e da qualidade de vida da grande maioria da população.

IDeIAS Nº74 – ACUMULAÇÃO ESPECULATIVA E SISTEMA FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE

Carlos Nuno Castel-Branco e Fernanda Massarongo

Introdução

Este IDeIAS discute a interacção entre o sistema financeiro e o resto da economia, que se desenvolve num contexto extractivo e poroso, que resulta numa expansão económica com características de bolha, com o objectivo de ilustrar um dos impactos mais estruturantes da porosidade na economia nacional. A discussão foca-se num ponto paradoxal, a rigidez da resposta do sistema bancário comercial às tentativas do Banco Central de promover uma política monetária mais expansionista. Este tema capta três dimensões da problemática do desenvolvimento financeiro em Moçambique, nomeadamente (i) como este é afectado pelas dinâmicas de acumulação de capital, (ii) como ajuda a estruturar essas dinâmicas e (iii) como funciona perante a inconsistência entre diferentes fases da política monetária e entre esta e a política fiscal.

Bancarização e expansão do sistema financeiro

A bancarização, definida como expansão da cobertura bancária do território e da relevância do sistema bancário nas transacções financeiras e comerciais, é um enfoque recente da política monetária em Moçambique. Associada ao interesse dos bancos pelas oportunidades de negócio em expansão (no núcleo extractivo da economia, na rede de serviços e infra-estruturas que o rodeia, no negócio imobiliário, no consumo de bens duráveis e na especulação com a dívida pública e privada), a estratégia de bancarização contribuiu para que o sistema bancário crescesse a uma média anual de 10% (pouco mais de dois pontos percentuais acima da taxa média anual de crescimento do PIB), ao longo dos últimos oito anos. Apesar desta expansão, 47% dos balcões dos bancos situam-se na cidade e província de Maputo (que constituem

menos de 5% do território nacional e que contém cerca de 15% da população), e 40% dos distritos continuam a não possuir qualquer representação bancária.

A estratégia de expansão financeira também tem em vista, para além da cobertura territorial, o aumento da relevância do sistema financeiro para a expansão da base produtiva através da disponibilização de capital, a baixo custo, para financiamento de operações económicas. Para atingir este objectivo, o Banco de Moçambique começou a reduzir as taxas de referência (ou directoras) a partir de 2011, de modo a encorajar e a viabilizar a redução das taxas de juro dos bancos comerciais. No entanto, a resposta dos bancos comerciais à redução das taxas de referência foi significativamente mais lenta do que o esperado pelas autoridades monetárias. A redução das taxas de referência pelo Banco Central foi oito vezes mais rápida do que a das taxas de juro comerciais (que, em termos reais, se mantiveram próximas dos 14%).

Tensões do sistema financeiro numa economia extractiva e porosa

Portanto, a ligeira melhoria da cobertura territorial do sistema bancário não está a ser acompanhada pela melhoria das condições económicas de acesso a financiamento para as empresas dependentes da mobilização doméstica de crédito. Porquê?

Primeiro, *inconsistência na política monetária (objectivos, seqüências e instrumentos) e entre política monetária e fiscal*. Para fazer face ao impacto da inflação importada, em especial de produtos alimentares, derivada da combinação do aumento da dependência de importações (criada pela quebra da produção alimentar *per capita* para o mercado doméstico) com a crise internacional de alimentos, o Banco Central adoptou medidas de política monetária restritiva em 2010 e 2011: injectou moeda estrangeira na economia, no total de cerca de 1,4 mil milhões de USD nos dois anos, limitou o crescimento da base monetária a uma taxa que foi a mais baixa dos quatro anos anteriores, aumentou a taxa de reservas obrigatórias e as taxas de referência, conduzindo à apreciação do metical, à redução dos preços, em meticais, dos produtos importados e, por consequência, à mitigação da inflação importada. Num certo sentido, foi adoptada uma política cambial que parecia ter como objectivo minimizar o efeito da inflação importada sobre os preços de bens alimentares, de transportes públicos e de combustíveis domésticos, os quais haviam estado por detrás dos protestos de 2008 e 2010. Logicamente, as taxas de juro comerciais reais aumentaram em linha com a subida das taxas de referência e a redução da moeda nacional em circulação.

Neste contexto, a introdução de medidas de política monetária expansivas em 2011, nomeadamente a redução das taxas de referência, não teve credibilidade entre os bancos comerciais, que optaram por ser cautelosos, porque as condições estruturais que haviam levado o Banco Central a adoptar medidas monetárias restritivas não haviam sido alteradas e porque as expectativas de incremento de IDE e do potencial

de inflação e volatilidade, associados a fortes influxos de capitais em condições de porosidade, se mantinham. Portanto, as condições estruturais da economia, o risco, a expectativa e o hábito agiram contra a eficácia de medidas monetárias expansionistas.

A aceleração do endividamento público doméstico foi financiada, em 2011 e 2012, pela maior emissão de títulos públicos que havia sido feita até essa altura. O *stock* de Obrigações do Tesouro e de Títulos do Tesouro aumentou em 48% e 36%, respectivamente, entre 2010 e 2012. A venda de títulos de dívida pública, promovida com taxas de retorno atractivas e risco reduzido, contraiu a quantidade de moeda nacional disponível para o sector privado. Portanto, a incoerência entre políticas fiscal e monetária retirou eficácia à segunda na prossecução de objectivos expansionistas.

Em conclusão, as medidas monetárias expansionistas foram introduzidas em contexto de significante redução de liquidez e de aumento do endividamento público interno, o que deve ter contribuído para retirar eficácia a essas medidas e aumentar os seus custos.

Segundo, a *estrutura subdesenvolvida e não competitiva do sistema financeiro e o impacto da financeirização*. Os bancos comerciais são responsáveis por 90% do crédito e dos depósitos no sistema financeiro formal. A bolsa de valores corresponde a apenas 6% dos valores transaccionados no sistema financeiro, e 80% deste montante são títulos de dívida pública. Além dos bancos, apenas duas empresas (Cervejas de Moçambique e Empresa Nacional de Hidrocarbonetos) estavam cotadas na bolsa até 2013. Portanto, as dinâmicas do sector bancário comercial são determinantes no comportamento do sector financeiro.

Por sua vez, o sistema bancário tem características oligopolistas: 17% dos bancos (ou 9% do total das instituições de crédito) detêm 80% dos balcões e são responsáveis por 77% do crédito e 79% dos depósitos. Os dois maiores bancos, através dos quais o Estado realiza as suas operações financeiras, controlam 62% dos depósitos, 72% das operações de crédito e 53% dos balcões. O poder destes bancos sobre o mercado permite-lhes manter uma estrutura de preços socialmente ineficiente, ao mesmo tempo que a concentração do sistema bancário cria uma procura de crédito quase inelástica, para cada banco, reduzindo o incentivo para baixar as taxas de juro.

Os bancos são controlados por accionistas que, por sua vez, são bancos estrangeiros, predominantemente portugueses ou sul-africanos, que detêm acima de 70% das acções nos quatro maiores bancos. Estes accionistas estão mais directamente expostos aos efeitos da crise internacional e às dinâmicas de financeirização, sendo provável que estejam mais interessados em responder às suas estratégias globais de rentabilidade do que às taxas de referência do Banco Central em Moçambique.

Além disso, nos últimos cinco anos, cerca de 34% dos depósitos à ordem e 18% dos depósitos a prazo foram em moeda estrangeira. A legislação limita a concessão de crédito em moeda estrangeira, pelo que os bancos mantêm poupança ociosa que não

podem rentabilizar, mas sobre a qual recaem custos. Assim, os bancos podem estar a compensar pela perda de rendimento com as contas em moeda estrangeira, mantendo elevadas as taxas de juro das operações activas. Uma possibilidade é os bancos estarem a realizar operações em moeda estrangeira *offshore* para capitalizarem nos depósitos em moeda estrangeira.

Finalmente, é possível que os maiores bancos comecem a especializar-se no comércio financeiro interbancário, emprestando dinheiro a outros bancos e transaccionando em títulos de dívida pública e privada, que são garantidos pelo governo e que têm retornos financeiros mais altos. Assim, não é surpreendente que a estrutura dos activos dos bancos se esteja a alterar, com o peso do crédito à economia (cerca de metade dos activos) a diminuir ligeiramente (2%) nos últimos três anos, enquanto o peso dos activos financeiros (investimento em títulos financeiros e noutras instituições de crédito) quase duplicou. Nos últimos três anos, cerca de um quarto do crédito dos bancos comerciais foi usado para compra de títulos de dívida pública, excedendo a soma de todo o crédito para a indústria, agricultura, construção e transportes e comunicações.

Os relatórios de contas dos quatro bancos principais, em 2011, mostram margens financeiras elevadas e crescentes, o que faz dos bancos as empresas mais lucrativas da economia nacional. Entre 2004 e 2011, a margem financeira destes quatro bancos cresceu a uma média anual de cerca de 60%, muito acima do que seria possível com financiamento da actividade real da economia.

Terceiro, a *estrutura extractiva da economia*. O sistema extractivo da economia limita as oportunidades de negócio a um leque afunilado de actividades no núcleo extractivo e na rede de serviços e infra-estruturas que o rodeia. Este sistema cria dificuldades específicas para o desenvolvimento de ligações. Portanto, as oportunidades de crescimento do mercado dos bancos são limitadas ao sistema extractivo, à especulação imobiliária, aos bens duráveis e aos títulos financeiros de dívida pública (o primeiro e o quarto são amplos e dinâmicos, mas o segundo e o terceiro são dinâmicos, mas pequenos, dado o limitado tamanho da economia e do seu poder de compra).

A porosidade, associada ao sistema extractivo, gera oportunidades de especulação financeira devido à crescente utilização de títulos de dívida como modalidade de financiamento do Estado. Portanto, por um lado, a dívida pública gera negócios e lucros privados subsidiados pelo Estado, no sistema extractivo da economia, e, por outro, é um negócio para o capital financeiro relacionado com os retornos, estabilidade e segurança dos títulos de dívida. Assim, não surpreende que a estrutura do crédito esteja a alterar-se, como foi mencionado acima, com o aumento da proporção gasta em transacções de activos financeiros, em especial da dívida pública, do consumo privado de bens duráveis e de luxo, das actividades directamente ligadas ao núcleo extractivo da economia (em que se incluem recursos minerais e energéticos,

florestas e *commodities* agrícolas para exportação) nomeadamente a construção e os grandes corredores, em detrimento da indústria, da agricultura, do comércio e do desenvolvimento do transporte público.

A dependência da economia em relação a fluxos externos de capital (ajuda externa, IDE e dívida), combinada com o enfoque da política monetária nos alvos de inflação, provoca medidas monetárias restritivas (como, por exemplo, a esterilização da ajuda) que têm impacto na redução da quantidade de dinheiro em circulação. Como tais fluxos de capitais são aplicados predominantemente na promoção da economia extractiva, a escassez e elevado preço do capital no mercado doméstico prejudica directamente as opções de desenvolvimento das pequenas e médias empresas e consolida as dinâmicas extractivas e especuladoras da economia.

Portanto, a ineficácia da política monetária em aumentar a disponibilidade de capital para investimento produtivo e reduzir os seus custos é o resultado de uma combinação de factores: inconsistências nos objectivos e sequências da política monetária e entre esta e a política fiscal; estrutura do sistema financeiro; dinâmicas mais gerais de acumulação e crescimento na economia; e dinâmicas internacionais de financeirização. Neste contexto económico, os bancos ajustam-se e estão a estruturar a economia de acordo com os seus interesses, e a economia real, em geral, e as políticas económicas, em particular, estão a condicionar as opções que os bancos têm para definir e prosseguir esses interesses.

IDeIAS Nº23 – ACUMULAÇÃO DE RESERVAS CAMBIAIS E POSSÍVEIS CUSTOS DERIVADOS – CENÁRIO EM MOÇAMBIQUE

Sofia Amarcy

O presente artigo tem por objectivo partilhar um dos pontos que têm vindo a adquirir mais destaque e relevância no debate sobre política monetária e cambial. Pretende-se aqui fornecer uma breve visão sobre os níveis de acumulação de reservas cambiais (RC)¹ tanto a nível mundial como em Moçambique, as causas dessa mesma acumulação, bem como as implicações para os Bancos Centrais (BC) e para o desempenho da economia real. O principal argumento exposto é que economias em desenvolvimento não devem perpetuar a acumulação de RC por dois motivos: (1) os custos associados a tal acumulação são elevados para os BC devido à disparidade entre as taxas de juros dos Bilhetes de Tesouro (BT) e as taxas de juro recebidas pela manutenção de moeda estrangeira; (2) o custo de oportunidade: em países “formalmente” declarados como estáveis, o valor excessivo de RC acumuladas deveria ser canalizado para o aumento do investimento interno e para a expansão da procura agregada. A análise foi essencialmente focada nos seguintes aspectos: as causas que se encontram por detrás da acumulação excessiva, sem precedentes, de RC a nível mundial, os instrumentos de avaliação do que é excessivo no nível de RC, as implicações do processo de esterilização do excesso de RC e a racionalidade dos BC para a contínua acumulação de tais reservas.

Evolução das reservas cambiais a nível mundial e em Moçambique

As RC a nível mundial aumentaram significativamente e com uma dimensão sem precedentes. Em 2006, as RC atingiram um recorde histórico de cerca de 5 triliões

1 Por Reservas Cambiais entende-se os meios de pagamento disponíveis por parte das autoridades monetárias de um país com vista a saldar os défices da sua Balança de Pagamentos para com os países estrangeiros com os quais mantém relações comerciais, sendo essencialmente constituídas por moeda estrangeira e ouro acumulado pelo Banco Central.

de USD (China Daily, 2009). Os países da África Subsaariana também se destacaram nesta onda de acumulação, quintuplicando o seu volume de RC, tendo acumulado 87 mil milhões de USD, de 1996 a 2007 (Economist, 2007). A nível internacional, as principais fontes de divisas são as receitas de exportação de bens e serviços, as remessas do exterior, os fluxos de investimento directo privado e os fluxos de empréstimos oficiais. Moçambique apresentou igualmente um crescimento significativo no nível de RC, acumulando até 2008, 1,664 milhões de USD (FMI, 2009), constituindo um aumento na ordem dos 294% comparativamente ao que detinha em 1998.

O debate à volta das RC em Moçambique enquadra-se no âmbito da discussão sobre as “excessivas”² RC acumuladas a nível mundial e em particular em países mais pobres, como é o caso de Uganda e Lesotho, que até 2007 acumulavam RC equivalentes a 6 meses de importações. Em Moçambique, as RC cobriam, em Julho de 2009, cerca de 6,2 meses de importação (BdM, 2009), o que, segundo as regras convencionais de acumulação, encontra-se acima do nível adequado capaz de evitar quebras nos níveis de importação em caso de choques adversos externos.

O comportamento das RC em Moçambique depende essencialmente dos fundos de ajuda externa, em apoio ao orçamento de Estado, dos depósitos efectuados nas contas do Estado, dos desembolsos em forma de empréstimos para o sector público, dos rendimentos provenientes de aplicações do BdM no mercado internacional, entre outros (BdM³, 2008, p.33).

Causas da acumulação de reservas cambiais

Em conformidade com o principal argumento apresentado em Amarcy (2009), assume-se, com base em evidências de estudos anteriores, como principais responsáveis pela acumulação excessiva de RC a nível mundial, os motivos transaccionais, intervencionais e mercantilistas.

Na teoria sobre as RC, o argumento convencionalmente mais aceite é que as reservas deveriam servir para cobrir o financiamento imediato da procura de divisas para motivos transaccionais, tanto no sector público como no sector privado (Aizenman, 2005). Normalmente, a utilização de reservas para esta finalidade nos países em desenvolvimento ocorre quando o acesso a empréstimos externos é limitado e as evidências sugerem que os custos decorrentes de empréstimos, para financiamento do défice da conta corrente, são mais elevados do que as reservas cambiais que o país detém.

2 O termo “excessivo” é usado para caracterizar economias que acumulam RC superiores ao estipulado pelas duas regras mais convencionais: (i) a primeira assente na convenção de que as reservas deveriam ser capazes de cobrir pelo menos o equivalente a 3 meses de importação com vista a evitar quebras nos níveis de importação em caso de choques adversos externos, por forma a não prejudicar a Balança Comercial; (ii) a segunda regra, de Guidotti-Greenspan que sugere que o montante de RC deve ser igual ao montante de dívida externa de curto prazo, ou seja, 12 meses ou menos. Assim, o rácio RC/dívida externa de curto prazo deveria ser igual a 1, como forma de se precaverem possíveis crises ou retiradas avultadas de moeda estrangeira a curto prazo (Aizerman, 2005).

3 Preços e Conjuntura Financeira.

O intervencionismo, por sua vez, é mais destacado em países desenvolvidos, caracterizados por mercados de bens e serviços e de capital com bastante abertura. A acumulação de RC para este fim encontra-se ligado à influência que tais RC exercem sobre o mercado de câmbio (Aizenman, 2005), visto que o processo pelo qual o BC acumula reservas é comprando divisas no mercado. A intervenção dos BC na acumulação de RC surge no âmbito da estabilização de preços relativos, sendo o principal objectivo evitar a apreciação ou depreciação elevada da moeda nacional. Desta forma, a intervenção dos BC sobre o Mercado Cambial Interbancário (MCI) e Mercado Monetário Interbancário (MMI) tem por objectivo a estabilização a curto prazo, através da venda de moeda estrangeira, em circunstâncias em que a disponibilidade desta moeda é limitada, por forma a evitar a depreciação da taxa de câmbio. O contrário também acontece, quando os BC intervêm para comprar moeda estrangeira do mercado, em casos de excesso de oferta, para evitar a acentuada apreciação da taxa de câmbio (McIntosh, 2000). No entanto, uma compra excessiva de divisas no mercado feita com base em moeda nacional, pode dar origem ao risco de um aumento da dívida interna.

A diferença entre o intervencionismo e o mercantilismo assenta no facto que o primeiro zela pela estabilidade de preços, enquanto o objectivo final no mercantilismo é a expansão da Balança Comercial (BCom) derivada do impulso às exportações. No que concerne a acumulação de RC para fins mercantilistas, alguns autores argumentam que determinadas economias pautam por acumular elevados níveis de RC com vista a obter um maior poder de manipulação das taxas de câmbio, criando como consequência a expansão da BCom e das transacções internacionais (Gupta e Agarwal, 2004; Wijnholds e Sondergaard, 2007). Desta forma, a expansão da BCom encontra-se dependente tanto de um maior intervencionismo como de um alargamento das actividades mercantilistas.

Particularizando para o caso de Moçambique, a maior percentagem das RC deriva de fundos de ajuda externa, logo, não segue o princípio de uma base produtiva e, consequentemente, os motivos mercantilistas não estão em ênfase neste caso. Adicionalmente, segundo o BdM (Comunicado 19/2009), as RC têm estado, recentemente, a ser drenadas para o pagamento da dívida externa e diversas despesas do Estado. Embora os fluxos de entrada de divisas estejam discriminados em termos de investimento do Estado, remessas de mineiros no exterior e ganhos decorrentes da variação cambial e da gestão externa de reservas, não é possível quantificar o montante de moeda estrangeira usado para investimento interno, bem como os retornos derivados desse investimento. Daí que não se possa inferir com exactidão que motivos transaccionais estejam por detrás do nível de RC detidas pelo BdM. No entanto, a necessidade de impedir a depreciação ou apreciação acentuada da moeda nacional faz com que o BdM injecte ou enxugue divisas no mercado. Neste caso

assume-se que está em causa o precaucionismo através da estabilização dos preços e dos níveis de inflação.

Implicações da acumulação de reservas cambiais para o BdM

Em Moçambique, a política de gestão de RC é feita da seguinte forma: em casos de excessiva oferta de moeda estrangeira, o BdM intervém no MCI comprando moeda estrangeira. Este processo origina o aumento da massa monetária. Seguidamente o BdM implementa a política de enjugamento do excesso de moeda nacional através da emissão de Bilhetes de Tesouro (BT) no MMI. A consequência desta política é a anulação da entrada de fluxos externos e a manutenção da base monetária inalterada. Outros instrumentos de gestão de liquidez são as Operações Repo (venda de títulos com compromisso de recompra e simultânea compra com compromisso de venda) e Reverse Repos (compra de títulos com compromisso de revenda).

No entanto, esta política implica uma maior acumulação de RC por parte do BdM e a não absorção completa dos fluxos externos para a expansão do investimento e para o alargamento da procura agregada, pois significativa porção dos fluxos é direccionada para fins precaucionais e toma a forma de RC geridas pelo BC.

A questão decorrente desta política é a seguinte: porque razão o BC emite BT para enxugar o excesso de moeda nacional no mercado, assumindo que este excesso irá apenas influenciar negativamente os níveis de inflação e as taxas de câmbio? O argumento alternativo seria: um aumento de liquidez no MMI leva a uma expansão do crédito que por sua vez impulsiona o investimento e a procura agregada. A base fiscal também registaria um aumento, o que levaria a uma menor dependência em fluxos de ajuda externa inclusivamente por parte do orçamento do Estado.

No entanto, a actual política, baseada no processo de esterilização do excesso de moeda no mercado, apresenta custos, que seriam minimizados num cenário de promoção de investimento. Entre os principais custos destacam-se: (i) os ganhos e perdas decorrentes do poder de compra das reservas, principalmente se estas estiverem em USD (Jang-Yung, 2007); (ii) o poder de compra da moeda fiduciária tende a decrescer constantemente devido à depreciação através da inflação (Jang-Yung, 2007). A emissão de BT implica o pagamento de taxas de juros sobre os BT. Os ganhos para o BdM derivados da gestão de RC provêm da diferença entre os juros pagos em BT e os juros recebidos pelas RC no exterior. Normalmente, e como é possível verificar pelo desempenho das taxas de juros domésticas de BT, estas encontram-se acima das taxas de juros internacionais o que torna bastante baixos os ganhos para o BdM. Além disso, parte significativa das RC mantidas pelo BdM são denominadas em USD o que actualmente constitui uma

desvantagem, visto que a nível internacional, as taxas de juros para aplicações em USD têm estado bastante baixas, próximas de zero, não constituindo esta moeda uma inspiração para os investidores.

Adicionalmente, o processo de esterilização depara-se com algumas deficiências a nível de economias em desenvolvimento com rendimentos médios e baixos: (i) existência de fracos mercados de activos financeiros, o que leva a um processo de esterilização, não só mais difícil de executar em sistemas financeiros não completamente liberalizados, mas também que se transforma numa política auto-destrutiva, pois gera aumento de taxas de juro domésticas que, por sua vez, estimula a maior entrada de capitais externos (Jang-Yung, 2007); (ii) não existe independência⁴ entre o BC e o Governo, o que faz com que a política monetária seja parcialmente determinada por desejos políticos dos membros do Governo, que se podem encontrar relacionados com interesses privados.

Portanto, pelos custos implícitos encontrados no processo de manutenção da base monetária inalterada, e tendo em conta que o recursos externos poderiam ser melhor aplicados em áreas produtivas e capazes de gerar sinergias, a tese defendida em Amarcy (2009) é que, no caso de economias não exportadoras de petróleo como é a de Moçambique, não é viável a contínua acumulação de RC, sob risco de se converterem em economias cronicamente dependentes de fluxos externos para a realização das suas actividades, aumentando a sua dependência externa.

Referências

- Aizenman, J. & Lee, J. (2005). "International Reserves: Precautionary versus Mercantilist views, Theory and Evidence". Disponível em: http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2007/0106_1015_1303.pdf.
- Amarcy, S. (2009). *The negative implications of the excessive accumulation of Foreign Exchange Reserves: The rationality of the Central Banks in hoarding Foreign Reserves*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/sa/dissertacao_sofia.pdf.
- Banco de Moçambique. (2008). *Preços e Conjuntura Financeira*. Nº 38, Ano 13, pg.33. Março, Maputo-Moçambique.
- Bastourre, D. et al. (2008). *What is driving reserve accumulation? A dynamic panel data approach*. Disponível em: <http://sccie.ucsc.edu/conference/2008/april/Bastourre-Carrera-Ibarlucia%20January%202008.pdf>.
- China Daily. (2009). "China's forex reserves top \$2.13t by end of June". Disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-07/15/content_8430754.htm.

⁴ A maioria das discussões centraram-se em duas principais dimensões da independência. A primeira dimensão engloba as características institucionais que isolam o BC a partir da influência política na definição dos objectivos da sua política. A segunda dimensão engloba os aspectos que permitem que o Banco Central implemente a sua política livremente em busca de objectivos de política monetária (Walsh, 2005).

- Economist. (2007). "African foreign-exchange reserves". Disponível em: http://www.economist.com/businessfinance/displayStory.cfm?story_id=9414591&source=login_payBarrier.
- Gupta, A. & Agarwal, R. (2004). *How should emerging economies manage their foreign exchange reserves?*. Disponível em: <http://129.3.20.41/eps/if/papers/0401/0401005.pdf>.
- Jang-Yung, L. (2007). Sterilizing Capital Inflows. *Economic Issues No.7*, International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/ISSUES7/INDEX.HTM>.
- Mcintosh, H. (2000). How the Foreign Ex-change Market Works. Disponível em: www.boj.org.jm/.../papers_pamphlets_How_The_Foreign_Exchange_Market_Works_.pdf.
- Mohanty, M. S. e Turner, P. (2006). Foreign exchange reserve accumulation in emerging markets: what are the do-mestic implications? Disponível em: http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0609f.pdf.

IDEIAS Nº30 – A DÍVIDA PÚBLICA INTERNA MOBILIÁRIA EM MOÇAMBIQUE: ALTERNATIVA AO FINANCIAMENTO DO DÉFICE ORÇAMENTAL?

Fernanda Massarongo

Introdução

Este artigo analisa a Dívida Pública Interna (DPI), componente da Dívida Pública Total (DPT), especificamente o seu segmento mobiliário. O artigo faz uma descrição da evolução da Dívida Pública Interna Mobiliária (DPIM) e das circunstâncias em que esta tem ocorrido, e analisa implicações económicas da utilização desta forma de financiamento do défice orçamental. O argumento principal é que: a) os elevados custos associados à emissão da DPIM fazem com que seja inadequado usá-la para financiar as despesas públicas nas condições económicas actuais, com taxas de juro elevadas e baixos níveis de poupança interna; b) a limitação e gestão da DPIM é parte de um desafio mais amplo de aumentar as receitas públicas internas. A DPIM é a dívida contraída pelo Estado, via emissão de títulos, junto de entidades de direito público ou privado, com residência no país, cujo pagamento é exigível dentro do território nacional. Desde 1999, a DPIM tem sido contraída através da emissão de Obrigações do Tesouro (OTs) e Bilhetes do Tesouro (BTs)¹ para financiar o défice orçamental. Apesar de existir há mais de 10 anos, este segmento da DPT não tem sido estudado em detalhe, o que pode dever-se ao reduzido peso da DPIM (9%) na DPT (Ministério das Finanças (vários anos))².

1 A partir de 1999, DPIM refere-se a dívida que o Estado começou a contrair junto de entidades privadas. A DPIM representa 98% da DPI e é, portanto, a parcela do endividamento interno que o Estado utiliza para necessidades próprias de financiamento (Tribunal Administrativo (vários anos), DNT (vários anos) e DNT 2008).

2 A Dívida Pública Externa (DPE) representa cerca de 91% da DPT, sendo, portanto 10 vezes maior que a DPIM (Ministério das Finanças (vários anos)).

A DPIM é 9% da DPT, num contexto em que as receitas públicas (RP) estão a crescer lentamente partindo de um nível baixo, apenas porque a estratégia de gestão da DPIM tem sido de não a contrair, substituindo-a por donativos externos e empréstimos externos concessionais. No entanto, a vulnerabilidade causada pelo défice público existe. Logo, dado que as RP são limitadas, sempre que há atrasos ou reduções nos fluxos de recursos externos, o governo recorre à emissão de DPIM. Há duas provas para este argumento. Num caso, a análise da estrutura da DPIM e dos períodos em que foi contraída mostra descontinuidades da DPIM associadas com as variações no acesso a recursos externos (quer no que diz respeito a quantidades, quer no que diz respeito aos fluxos ou calendário de desembolsos). Noutro caso, recentemente, diante da actual crise financeira e do atraso nos desembolsos de ajuda externa pelos doadores, a emissão de DPIM foi uma das principais alternativas para financiar o défice público. Em face dos efeitos de médio prazo da crise económica internacional e do risco real de redução da ajuda ao orçamento do Estado³ há a possibilidade de o Estado recorrer à DPIM com mais frequência, o que torna relevante o estudo das dinâmicas desta parcela da dívida. Finalmente, uma análise da literatura permite constatar a existência de um debate inacabado sobre as prováveis implicações económicas da emissão da DPIM, estando identificadas três posições⁴. Qual, destas posições, é mais relevante no contexto moçambicano?

Evolução da DPIM (1999-2007)

A DPIM foi contraída pela primeira vez em 1999 através da emissão de OTs no valor de 60 milhões de meticais para dinamizar a Bolsa de Valores de Moçambique (BVM). Posteriormente, registou-se um crescimento rápido e contínuo do *stock* desta dívida chegando a ultrapassar 6 mil milhões de meticais em 2004, e aproximar-se dos 8 mil milhões de meticais em 2007 (Tabela 1).

Portanto, a DPIM cresceu de cerca de 0,1% do Produto Interno Bruto (PIB) e da DPT, em 1999, para cerca de 4% do PIB e 9% da DPT em 2007; e de 1% das receitas internas totais para cerca de 23%, durante o mesmo período (Gráfico 1). Apesar deste crescimento, a DPIM ainda se mantém dentro do limite dos rácios de sustentabilidade da DPI, definidos pela Iniciativa de Alívio da Dívida (DRI) (Johnson, 2001).

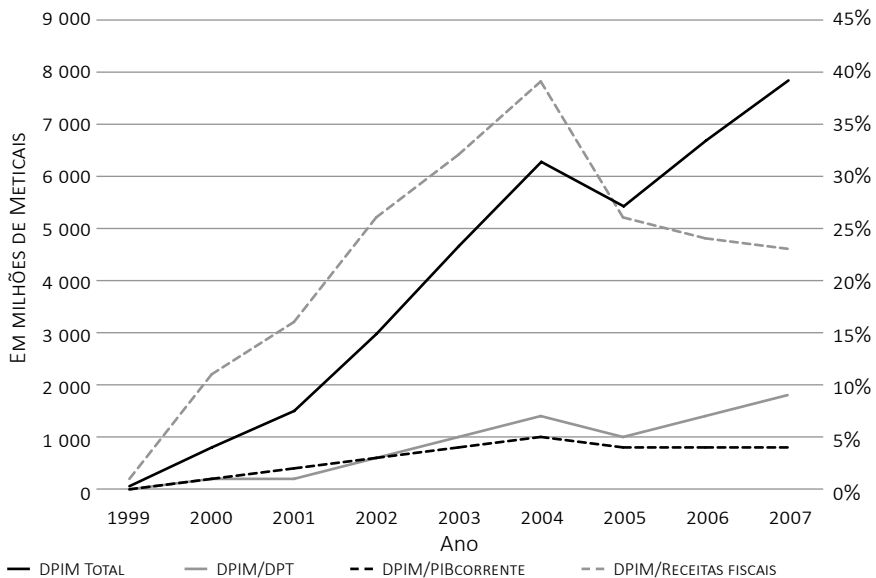
3 A CGE mostra que a ajuda externa tem financiado mais de 50% do orçamento do Estado, sendo prevista uma redução para cerca de 45% em 2010 (Castel-Branco, Ossemame e Amarcy, 2010).

4 Em geral, as três posições dominantes no debate sobre as implicações da DPIM são: (i) DPIM como estimuladora do sistema económico através dos efeitos multiplicadores que podem derivar da sua emissão; (ii) a DPIM como prejudicial ao sistema económico por desviar recursos de actividades consideradas produtivas e pelos encargos que representa para o sector público; e (iii) a DPIM com efeito nulo sobre a economia, pois constitui “dívida do povo ao povo” (Bhattacharya e Guha, 1999).

Tabela 1 – Stock de DPIM por instrumentos (1999–2007)

Fonte	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
OT's	60	805	1 505	2 985	2 804,1	2 585,5	5 432,8	6 695,1	7 848,5
BT's	–	–	–	–	1 867,3	3 700,0	–	–	–
DPIM Total	60	805	1 505	2 985	4 671,4	6 285,5	5 432,8	6 695,1	7 848,5

Gráfico 1 – Evolução da DPIM em Moçambique



Nos primeiros anos da década de 2000, os principais motivos que ocasionaram a emissão da DPIM foram a falência e a recusa dos doadores em participar na operação de recapitalização dos bancos comerciais em que o Estado tinha participações, nomeadamente o Banco Austral e o Banco Comercial de Moçambique (Hodges e Tibana, 2005). A emissão de OTs para financiar estas operações determinou o crescimento da DPIM neste período. Entre 2001 e 2002 foram emitidas as OTs 2000, 2001-Iª série, BAU (2001-II, 2002-I e III séries) e 2002-IIª série, no valor, respectivamente, de 745 milhões de meticais, 233,8 milhões de meticais, 2.356 milhões de meticais e 100 milhões de meticais (Ministério das Finanças (vários anos))⁵. Posteriormente, procedeu-se à amortização antecipada de dívida previamente contraída em 2000, no valor de 745 milhões de meticais, cujo prazo

5 Na nomenclatura das OT's usa-se o ano, acompanhado do número da série, para indicar o número de emissões de OT's no mesmo ano. Por exemplo, a primeira emissão de OT's em 2000, caso haja mais do que uma emissão em 2000, é designada por OT 2000 – Iª série.

era de 10 anos. Para este efeito, foram emitidas as OTs 2004 e 2005 – Iª série no valor 250 e 496 milhões de meticais, respectivamente, com prazo de 5 anos (DNT (vários anos)). Em 2004, nos termos do artigo 14º da Lei Orgânica do Banco de Moçambique (Lei 1/1992 de 3 de Janeiro), o Estado assumiu o financiamento de uma alteração desfavorável nos activos e passivos do Banco de Moçambique (BdM), derivada de flutuações cambiais, acumulada em 4.500 milhões de meticais. Para o efeito, foram emitidas três OTs, em 2005, 2006 e 2007, no valor de 1.500 milhões de meticais cada, a favor do BdM (BdM (vários anos)). Ao longo deste período, a DPIM manteve-se constituída apenas por OTs e BTs. Os BTs passaram a constar do *stock* anual em 2003 e 2004, quando foram emitidos para fazer face ao atraso de desembolsos de ajuda externa. (Ministério das Finanças (vários anos))⁶.

Implicações económicas da emissão da DPIM

Em primeiro lugar, os credores desta dívida são os bancos comerciais nacionais (BVM, 2009). Logo, os recursos usados são disputados por outros agentes económicos para outras actividades. Assim, e tendo em conta o contexto de taxas de juro elevadas (acima de um dígito) das OTs para as tornar atractivas e a sua aplicação no financiamento do défice corrente, a DPIM deve ter contribuído tanto para o desvio de recursos das actividades produtivas como para o encarecimento do crédito à economia. Além disso, tomando em consideração que os bancos financiam a economia no limite da sua capacidade, a emissão da DPIM deve ter enxugado uma proporção considerável dos recursos financeiros, especialmente no período entre 2000 e 2005, o que deve ter reduzido o acesso do sector privado a recursos financeiros domésticos (Massarongo, 2010). A Tabela 2 confirma este ponto, mostrando o peso dos recursos financeiros absorvidos pela emissão da DPIM como proporção da poupança financeira, medida pelos depósitos bancários. Deste cálculo, exclui-se a emissão de BTs pelo BdM para efeitos de política monetária. Logo, a emissão de DPIM deve estar a causar considerável *crowding out* do sector privado (isto é, criação de escassez de recursos financeiros para o sector privado e o seu encarecimento)⁷.

6 Tal como sugerido por Osman (2009), a capacidade de financiamento dos bancos poderá ser medida pela sua poupança financeira mais os reembolsos de empréstimos anteriores. Porém, atendendo e considerando que os dados sobre reembolsos não são facilmente obtidos, a poupança financeira (representada pelos depósitos a prazo) poderá ser um proxy da variável em causa.

7 É importante referir que nesta análise não se exclui a possibilidade destes recursos absorvidos pelo sector público contribuírem para estimular a despesa privada, pois os efeitos *crowding out* ou *crowding in* dependem não só da magnitude da absorção pública de recursos financeiros da banca comercial mas também, e sobretudo, de como é que esses recursos são usados pelo orçamento do Estado.

Tabela 2 – Relação entre a DPIM emitida e a poupança financeira de 1999 a 2007 (valores em milhões de meticais)

Fonte	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Poupança financeira total	2 318	3 579	4 759	6 293	9 097	9 695	11 154	15 194	20 785	82 874
Emissão de DPIM	60	745	700	1 990	1 867	3 950	3 592	1 572	1 500	15 975
% da DPIM	3%	21%	15%	32%	21%	41%	32%	10%	7%	19%

Fonte: IMF (2002, 2003, 2005, 2007 e 2008) em Massarongo (2010), DNT (vários anos) e cálculos da autora

O sistema de negociação da BVM de 3 de Novembro de 2009 indica que 91% do total de títulos alocados através deste mercado são OTs e apenas 9% são Obrigações Privadas, OPs, (uma parte das quais são obrigações de instituições financeiras), o que mostra a fragilidade e ineficácia deste mercado como meio de mobilização de recursos para financiamento do sector privado, em especial das pequenas e médias empresas. Em segundo lugar, as despesas públicas com os juros da DPIM superam as despesas com encargos sociais importantes, sendo superiores ao dobro das despesas públicas com o combate ao HIV/SIDA e, em alguns anos a metade das despesas públicas com agricultura e desenvolvimento rural. Estes dados ilustram o elevado custo social do financiamento do défice público com recurso a DPIM (Ministério das Finanças (vários anos) e Grupo Moçambicano da Dívida 2006). Em terceiro lugar, os juros da DPIM, indexados aos BTs, cresceram rapidamente até 2002, altura em começaram a cair lentamente até 2007, o que mostra a relação entre a DPIM e a política monetária, na medida que a primeira em muito poderá ser influenciada pela segunda. Logo, a eficácia da política monetária poderá ser influenciada pela existência do *stock* de DPIM. Esta interdependência entre a DPIM e a política monetária torna crucial a coordenação dos instrumentos da DPIM e as políticas do BdM.

Considerações finais

As circunstâncias em que ocorreu a emissão da DPIM permitem confirmar a hipótese de esta se poder tornar numa das principais alternativas ao financiamento do défice público, especialmente se a ajuda externa não aumentar ou começar a diminuir, e se as receitas fiscais continuarem limitadas e a crescer lentamente. A DPIM tem sido usada em emergências (atrasos nos desembolsos ou ocasionais reduções nos fluxos de ajuda externa, despesas extraordinárias como o do financiamento dos défices dos bancos, entre outras), mas poderá tornar-se num instrumento privilegiado de financiamento do défice. Parte do serviço da DPIM está a ser paga através da emissão de nova DPIM. É, pois, necessário repensar a estratégia de gestão da DPIM

de forma que os recursos através dela mobilizados produzam retornos que paguem os seus próprios custos. Esta necessidade cria um outro problema, nomeadamente o incentivo para o Estado passar a privilegiar os retornos financeiros sobre os retornos sociais da sua despesa.

Enquanto o Orçamento do Estado for tão deficitário, a possibilidade de emissão da DPIM não poderá ser descartada. No entanto, as condições actuais de emissão da DPIM, em que a poupança financeira ainda é escassa e as taxas de juro são elevadas, fazem com que o custo de contratação desta dívida seja elevado tanto para o sector privado (por causa do efeito *crowding out*), como para o sector público (por causa do impacto dos custos financeiros desta modalidade de financiamento do défice na despesa pública). Em última análise, a DPIM pode resultar em aplicações não produtivas de recursos, o que representa um custo adicional para a economia como um todo.

Portanto, o recurso a DPIM para financiamento do défice deve ser minimizada. Para tal, será necessário aumentar a capacidade do Estado financiar as suas despesas ao mesmo tempo que substancialmente reduz a sua dependência em relação à ajuda externa e a fontes privadas de financiamento do orçamento. As alternativas sustentáveis à ajuda externa e à DPIM passam pela aceleração do crescimento das receitas fiscais através da tributação interna. Logo, entre outras acções é necessário rever as fontes de receitas que tem sido subexploradas, reduzir os incentivos fiscais minimizando os que são redundantes, renegociar os contratos já existentes com grandes projectos que beneficiam de largos incentivos fiscais redundantes, e ligar a despesa pública directamente com a criação de condições para diversificação da base produtiva, comercial, de investimento e de distribuição de modo a expandir e diversificar a própria base fiscal (Castel-Branco e Ossemame 2010).

Referências

- Banco de Moçambique. (Vários anos). *Relatório Anual*. Maputo.
- Bolsa de Valores de Moçambique. (2009). *Sistema de negociação da Bolsa de Valores de Moçambique*.
- Castel-Branco, C. & Ossemame, R. (2009). Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Económico em Moçambique. In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (organizadores). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., Ossemame, R. & Amarcy, S. (2010). *Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e Tendências do Desempenho no período 2004-2009*. Relatório de investigação. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf.
- DNT (Direcção Nacional do Tesouro). (Vários anos). *Brochura de Evolução da Dívida Interna*. Ministério das Finanças. República de Moçambique. Maputo.

- DNT (Direcção Nacional do Tesouro). (2008). *Relatório Anual sobre a Dívida Pública ano 2007*. Ministério das Finanças. Maputo: República de Moçambique.
- Governo de Moçambique. (2002). *Lei nº 9/2002 – Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)*. Maputo.
- Grupo Moçambicano da Dívida. (2006). *Dívida Externa e Interna de Moçambique: Evolução, Desafios e Necessidade de uma Estratégia Consistente e Inclusiva*. Maputo.
- Hodges, T. & Tibana, R. (2005). *A Economia política do Sector Público em Moçambique*. Principia: Publicações Universitárias e Científicas. 1ª Edição.
- Johnson, A. (2001). *Aspectos Chave para Análise da sustentabilidade da Dívida Interna*. Londres: Debt Relief International Ltd.
- Massarongo, F. A. P. (2010). *A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique. Evolução, Estrutura e Implicações Económicas (1999-2007)*. Dissertação de Licenciatura não publicada. Faculdade de Economia. Maputo: UEM.
- Ministério das Finanças. (Vários anos). *Conta Geral do Estado. República de Moçambique*. Maputo.
- Osman, A. M. (2009). Financiar o desenvolvimento. In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (organizadores). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Tribunal Administrativo. (Vários anos). *Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado. República de Moçambique*. Maputo.

IDeIAS Nº44 – TAXAS DIRECTORAS E PRODUÇÃO DOMÉSTICA

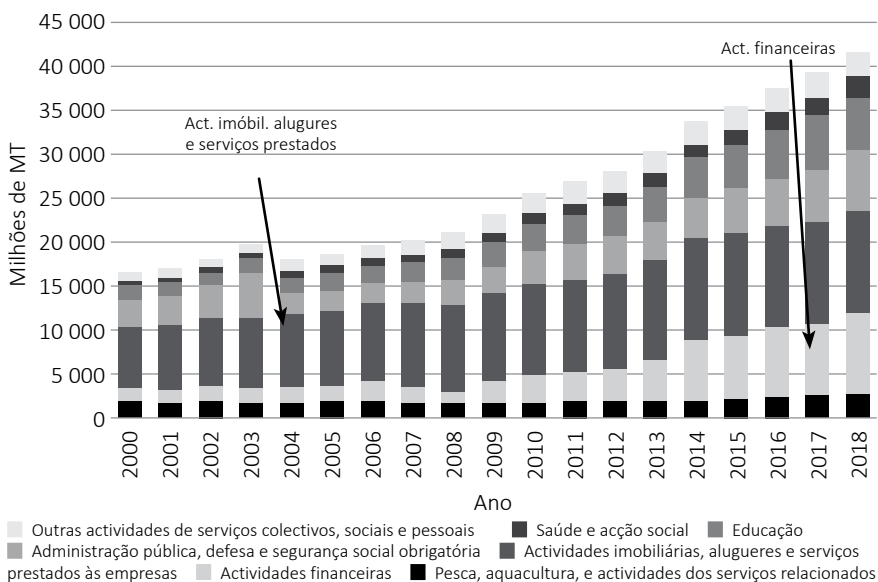
Sofia Amarcy

Recentemente o Banco de Moçambique (BdM) anunciou a redução das taxas directoras (taxas de juro determinadas pelo Banco Central, também chamadas de taxas de referência, e que determinam as taxas de juro de mercado). Segundo o BdM, esta redução visa responder ao ambiente de “estabilidade” do sector financeiro, através da expansão do crédito bancário ao sector privado. Com uma redução nas taxas de referência, seria expectável que ocorresse um aumento nos níveis de consumo devido ao aumento da capacidade de aquisição de bens e serviços. No entanto, o efeito pode ser inverso se não estiverem criadas as condições domésticas para fazer face a este aumento da procura, e neste caso é de esperar que aconteça um aumento no nível de preços e conseqüentemente um aumento dos níveis de inflação, que, de facto, contraria as expectativas da política monetária em vigor.

O presente artigo tem como objectivo principal argumentar que uma política monetária voltada exclusivamente para a redução e controlo das taxas de inflação, através da manipulação das taxas de juros pode ter efeitos nas metas de inflação definidas, porém não se estende ao impacto no PIB, nem aos níveis de emprego e de rendimento *per capita*. Tal acontece porque ao assumir a estabilidade e a neutralidade da moeda elimina-se qualquer efeito que a política monetária possa causar em variáveis como produto interno e níveis de rendimento.

A principal crítica aqui apresentada não é sobre a definição de metas de inflação como objectivo da política monetária, mas sim, sobre a única e exclusiva perseguição dos objectivos de inflação utilizando essencialmente o processo de manipulação das taxas de juro para atingir o objectivo principal, como se este fosse o único mecanismo capaz de estabilizar a taxa de inflação. Neste segmento de política são desconsiderados outros determinantes da inflação tais como o processo de formação de preços e o seu diferente comportamento nos diversos sectores da economia, a dependência em produtos de primeira necessidade importados e os factores que ditam os preços desses produtos em Moçambique.

Figura 1 – Contribuição dos outros sectores no PIB (2000-2009) – Milhões de MT



Contextualização

Em Janeiro de 2011, o Comité de Política Monetária do Banco de Moçambique (CPMO) decidiu aumentar as taxas directoras, sendo que a taxa de juro da Facilidade Permanente de Cedência (FPC)¹ passou de 15,5% para 16,5%, a Facilidade Permanente de Depósitos (FPD)² passou de 4% para 5% e o Coeficiente de Reservas Obrigatórias (RO)³ subiu de 8,75% para 9%. O principal argumento apresentado pelo BdM na ocasião foi que este aumento serviria para favorecer o ambiente de negócios e atrair maiores fluxos de investimento (O País, 27/01/11). Na mesma ocasião, o BdM defendeu que uma medida de aumento das taxas directoras, com impacto na redução e controlo da inflação, era uma medida necessária para o aumento da produção, geração de emprego e de rendimentos, bem como para a promoção de menores níveis de assimetrias de rendimentos (XXXV CCBM, 2010). Ainda em 2011, aconteceram mais duas alterações sendo a primeira em Agosto de 2011, em que a FPC passou de 16,5% para 16% e a FPD manteve-se constante em 5%. Em Dezembro de 2011 ocorreu a segunda alteração, o Banco de Moçambique voltou a mexer nas taxas directoras, mantendo constante mais uma vez a FPD em 5%. A FPC

1 Taxa de juro que os bancos comerciais pagam ao BdM pelos créditos que estes obtêm através do BdM.

2 Taxa de juro que o BdM paga aos bancos comerciais pelos depósitos que estes efectuam no BdM.

3 Montante de dinheiro que os bancos comerciais depositam no BdM para efeitos precaucionais.

baixou de 16% para 15%. O Coeficiente de RO baixou de 8,75% para 8,5% com efeitos a partir de Janeiro de 2012 (BdM, 2012).

Em menos de quatro meses, em Março de 2012, o BdM anuncia a redução das taxas directoras, nomeadamente da taxa de juro da FPC, que passa de 15% para 13,75% e a FPD de 5% para 3,5%, com efeitos imediatos. Na mesma ocasião o BdM adicionou que o Coeficiente de RO se manteria constante, ou seja, continuaria nos 8,5%, e que iria intervir nos mercados interbancários com a finalidade de garantir que o saldo da base monetária não ultrapasse os 33.381 milhões de meticais no final de Março de 2012. Esta decisão por parte do CPMO tem como base o desempenho das taxas de inflação e o ambiente de estabilidade no sector financeiro (BdM, 2012). Após um mês, O BdM volta a alterar as taxas directoras, desta vez reduzindo a FPC de 13,75% para 13,5%, a FPD para 3% e desta vez inclusive o Coeficiente de RO sofreu uma redução em 25 pontos base, passando para 8,25% com efeitos a partir de 7 de Maio passado (BdM, 2012).

Os dados acima mostram que de acordo com a estratégia de médio e longo prazo da política monetária, o BdM continua a perseguir o objectivo de manutenção da estabilidade de preços e usa como indicador a variação do Índice de Preços no Consumidor da Cidade de Maputo. Sendo o controlo dos índices de inflação o único objectivo principal, o BdM persegue este objectivo através da manipulação das taxas de juro, ignorando os efeitos desta medida sobre outras variáveis responsáveis pelo desempenho da economia.

No entanto, é necessário considerar o efeito especulativo que é gerado pelos agentes económicos quando começa a ficar clara a percepção de que existe uma expectativa de que as taxas de juro de mercado podem sofrer alterações resultantes das mexidas nas taxas directoras, por consequência do desempenho dos índices de inflação.

A título de exemplo, aquando da redução das taxas directoras em Março do presente ano, vários agentes interpretaram que a decisão do BdM teria efeitos positivos na redução das obrigações dos bancos comerciais para com o BdM permitindo que haja maior disponibilidade de moeda na economia, o que se traduz numa expectativa de que os juros comerciais vão baixar e consequentemente haverá efeitos positivos nos montantes de crédito disponíveis para os vários sectores de actividade (O País, 16/03/12).

Desempenho da inflação e comportamento das taxas directoras (2001-2009/10)

Ao longo dos últimos 3 anos (2008-2011) a inflação tem-se mostrado bastante inconstante e em quase todos os períodos correspondentes ao início de cada ano, os preços registaram reduções significativas.

Perante este cenário pode-se inferir que depois das quadras festivas em que os preços dos produtos sofrem todos os anos um processo de especulação e aumentam significativamente, ao começar o ano, os consumidores sejam obrigados a fazer algumas restrições às suas cestas como resultado dos excessos ocorridos em Novembro e Dezembro do ano findo. Como resultado da redução da procura, mantendo-se os níveis de oferta, regista-se uma redução no nível de preços. Portanto, esta redução dos preços pode ter como causa o comportamento dos consumidores e não o melhor desempenho dos processos de produção e oferta.

Além disso, tanto a inflação mensal como as variações que ocorreram num ano comparativamente ao ano homólogo, oferecem um cenário em que o IPC varia significativamente ao longo dos meses e tal deve-se a ausência de estratégias que vão além do controlo ideológico das metas programadas e de estratégias que analisem os processos que estão por trás dos actuais índices de inflação. Adicionalmente, é necessário considerar que mexer nas taxas de juro não é um processo isolado e que os agentes económicos têm consciência de que existe um processo de manipulação de taxas de juro em resposta ao desempenho dos índices de inflação, logo gera-se um ciclo de especulações por parte dos agentes económicos que pode viciar negativamente as outras variáveis económicas.

Contribuição sectorial para o PIB (2000-2009)

Ao longo da última década a indústria foi o único sector que registou um aumento pouco significativo no seu contributo para o PIB, na óptica da produção.

No entanto, a maior contribuição dos outros sectores é liderada pelas actividades financeiras e imobiliárias (Gráfico 1), que de certa forma traduzem o carácter especulativo que tem vindo a registar-se na economia. Tal especulação faz parte do processo de financeirização do capitalismo especulativo em Moçambique, onde apenas crescem os grupos económicos nacionais com elevado poder político (O País, 09/03/12).

Portanto, a ideia de que os juros, ao baixarem, consequentemente beneficiam a produção torna-se algo duvidosa. Sectores como a agricultura e indústria, por exemplo, apresentam percentagens cada vez menores de crédito bancário. Não se quer aqui dizer que os sectores não tenham crescido, porém este crescimento esteve pouco dependente das taxas de juro de mercado e talvez altamente comprometido pela estrutura concentrada do sector bancário que, entre outras consequências, não permite que determinados sectores beneficiem do crédito bancário.

Daí pode-se perguntar, quais os sectores que se têm estado a desenvolver como resultado da política monetária em vigor. Por outro lado, quais os sectores que contribuíram ou que beneficiaram da redução dos índices de inflação?

A principal dificuldade em responder a esta questão prende-se ao facto de que a actual política monetária parece estar desalinhada dos outros objectivos macroeconómicos tais como aumento da produção, promoção de incentivos e motivações para diversificação da produção doméstica. Esta ausência de ligações e estratégias alinhadas fragmentam ainda mais o sistema que já é dependente de um índice de inflação altamente vulnerável, dependente de preços externos, é altamente dependente de importações, não possui uma estratégia definida de substituição de importações e não tem uma estratégia clara de promoção e diversificação da produção doméstica.

Esta tendência tenderá a manter-se enquanto a política monetária estiver comprometida com os alvos de inflação, pois existirá sempre uma tendência de enxugar o excesso de liquidez da economia, com vista a manter as metas programadas. Esta prática apenas serve para consolidar um sistema financeiro altamente especulativo, acompanhado pela apreciação do metical, e, em cadeia, reduz a competitividade da economia e aumenta os custos de capital bancário.

Em jeito de conclusão, pode-se dizer que as mexidas nas taxas directoras, tanto no sentido de aumento como de redução, dificilmente produzirão efeitos na economia, pelo facto de se tratar de um objectivo intermédio que serve essencialmente para controlar as taxas de inflação sem considerar os processos que estão associados aos preços que formam o IPC, nomeadamente, o processo de formação dos preços, a composição dos preços relativos e acima de tudo o processo interno de produção e diversificação doméstica da produção.

Referências

- Banco de Moçambique. (2010). XXXV Conselho Consultivo do Banco de Moçambique. Maputo.
- Banco de Moçambique. (Vários anos). *Relatório Anual*. Maputo.
- Banco de Moçambique. (2012). Comunicados de Imprensa. Maputo.
- Instituto Nacional de Estatística. (Vários anos). *Anuário Estatístico*. Maputo.
- O País Online, 14/03/12. “Gove corta taxas directoras e liberta financiamento para economia”: SOICO.
- O País Online, 09/03/12. “Os dilemas da indústria extractiva”. Maputo: SOICO.

IDeIAS Nº69 – POR QUE É QUE A EMISSÃO DE OBRIGAÇÕES DO TESOURO NÃO É A MELHOR ALTERNATIVA PARA FINANCIAR O REEMBOLSO DO IVA ÀS EMPRESAS?

Fernanda Massarongo

Introdução

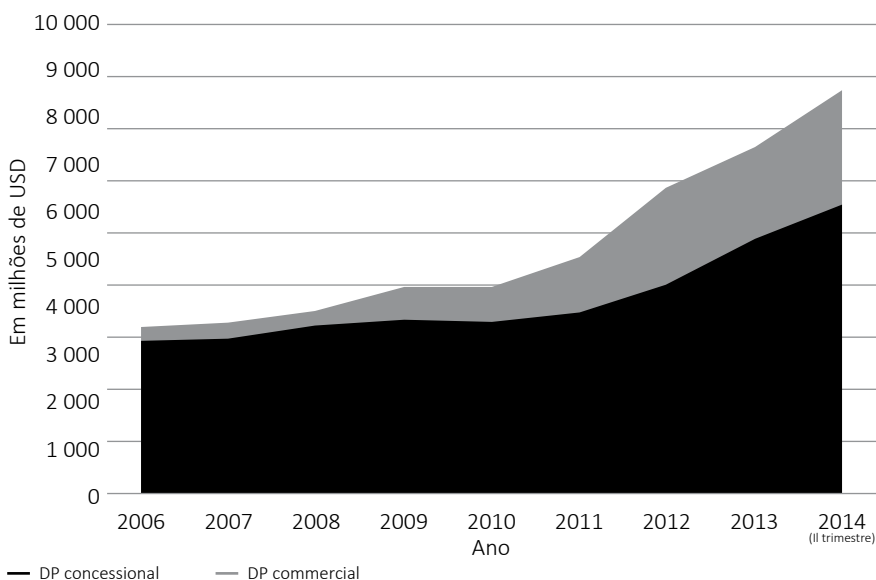
Actualmente, estima-se que o Estado Moçambicano acumulou cerca de 140 a 300 milhões de USD em dívida referente ao reembolso do Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) ao sector privado (FMI, 2015). Este valor foi acumulado ao longo dos anos em resultado da diferença superavitária entre o valor de IVA que as empresas efectivamente pagaram e o que era suposto pagar ao Estado. Segundo a lei (Lei nº 331/2007), o IVA incide sobre a transmissão de bens e prestações de serviço a título oneroso no território nacional e sobre a importação de bens. Assim, as empresas devem apresentar a relação entre o valor de IVA pago nas suas compras e o valor do IVA resultante das suas vendas. Quando a diferença entre o IVA pago nas compras é superior ao valor do IVA recebido nas vendas, o Estado deve reembolsar à empresa em causa (caso contrário o Estado tem a receber). Mas, devido à morosidade institucional, vários processos de pedidos de reembolso foram acumulados ao longo do tempo, levando ao nível de dívida actualmente estimado (CIP, 2014).

Presentemente, o reembolso do IVA constitui uma das principais preocupações do sector privado. Uma primeira tentativa de liquidação desta dívida foi através do uso dos recursos ganhos pela tributação de mais-valias arrecadadas em resultado da venda de acções de empresas que operam no ramo minério e petrolífero. Mas, esta opção foi reprovada pelas comissões dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade e do

Plano e Orçamento da Assembleia da República¹. Recentemente, o ministro da economia e finanças anunciou que o Estado Moçambicano vai pagar esta dívida através da emissão de Obrigações de Tesouro (OT) (O País Económico, 13/02/2015)².

A opção de financiamento apresentada pelo ministro da economia e Finanças suscitou diferentes opiniões entre académicos, sector privado e público em geral sobre a racionalidade desta escolha. O presente IDeIAS contribui para este debate. O IDeIAS basicamente relembra os custos e implicações de usar os títulos públicos para liquidar a dívida acumulada com reembolsos do IVA. O IDeIAS defende que no contexto actual o uso de títulos para o financiamento da dívida do IVA é uma opção com elevados custos socioeconómicos para o Estado e para o sector privado.

Gráfico 1 – Evolução da dívida pública (milhões de USD)



Quais são os custos sócioeconómicos do uso de OT para o financiamento do reembolso do IVA?

Antes de iniciar a discussão sobre as implicações do uso de OT, importa referir as implicações do uso de OT para financiar a despesa pública serão aqui analisadas considerando o global de títulos que têm sido emitidos pelo governo. Em

1 Em 2013 o governo arrecadou cerca de 600 milhões de USD em resultado de tributação de venda de activos de empresas que operam no sector petrolífero e mineiro.

2 O ministro referiu que os processos exactos que vão caracterizar esta operação ainda estão por esclarecer. Apenas foi explicado que as empresas nacionais poderão deter títulos de dívida que, caso o governo demore com o reembolso, lhes dará direito a reclamar o valor do reembolso junto dos bancos comerciais. Portanto, a dívida passará a ser entre o governo e os bancos comerciais (O País Económico, 2015).

Moçambique, para além de OT, são usados os Bilhetes de Tesouro (BT) para financiar a despesa pública. Em conjunto, as OT e os BT constituem a Dívida Pública Interna Mobiliária (DPIM)³. É importante fazer esta referência porque as consequências de uso de OT podem ser melhor analisadas olhando para o espaço que estas ocupam no global de dívida pública interna (DPI).

Uma importante implicação do uso de OT, para financiar a dívida dos reembolsos do IVA, é o aumento da dívida comercial do governo que tem estado a crescer consideravelmente, seja a nível interno como externo. Este é um problema por duas razões: a dívida comercial tem curto prazo de vencimento e taxas de juro altas.

O perigo de uma opção de dívida de prazo curto é que não há clareza ou indicação da possibilidade de aumento significativo das receitas públicas a médio e curto prazo. Análises recentes sugerem que, realisticamente, o fluxo de receitas públicas provenientes da exportação de gás deve ser prevista para 2026 e não 2020 (CIP, 2013). Isto implica que o governo está a acumular passivos de curto prazo num contexto em que expectativas de fluxo de receitas públicas são de médio e longo prazos. Consequentemente, há perigo de falta de liquidez devido a *maturity mismatch* que é quando há uma disparidade entre os prazos dos passivos e activos de um determinado balanço. A Tabela 1 mostra o valor e o prazo de vencimento de diferentes OT. Pode-se verificar que as OT emitidas vencem entre 2015 e 2017. Segundo o plano de endividamento, o governo vai emitir dívida no corrente ano e em 2016 e 2017 para fazer face às OT por vencer. Portanto, para além da contínua emissão de dívida para financiamento de outras despesas, o governo está a emitir dívida para financiar dívidas previamente contraídas. Isto representa um perigo de espiral da dívida e questiona a sustentabilidade da forma como os recursos provenientes desta dívida são aplicados.

Outra questão é que a dívida pública interna, ainda que seja apenas 13% da dívida total, é onerosa. Por exemplo, o custo com os juros da dívida interna é quase três vezes superior ao custo com juros da dívida pública externa que representa praticamente 90% do endividamento público total⁴. O total de serviços da DPI é cerca de sete vezes mais o serviço da dívida externa.

Um outro problema é que os títulos de dívida pública são comprados pelos bancos comerciais, e dessa forma podem ser um entrave ao acesso a crédito pelo sector privado. Especificamente, os títulos de dívida pública são relativamente mais líquidos e mais seguros que um crédito a uma pequena e/ou média empresa. Isto é, os riscos e incerteza de não pagamento da dívida pelo Estado são mínimos se comparados a uma empresa inserida num contexto de défice de infra-estruturas

³ A DPIM é definida como aquela que é contraída através de títulos mobiliários junto de entidades residentes, seja de direito público ou privado, cujo pagamento é exigível dentro do território nacional.

⁴ Note que a DPIM é mais de 70% da DPI total.

de apoio, ausência de instituições de gestão de risco, limitada capacidade do sistema judicial de garantir o cumprimento contratos, dentre outras questões. Os dados do BdM (2014) e dos bancos comerciais mostram que os títulos de dívida são o segundo principal activo e a segunda principal fonte de rentabilidade dos bancos comerciais. E este peso dos títulos públicos é justificado pela importância da gestão de risco pelos bancos (Millennium BIM, 2014).

Adicionalmente, a venda de títulos a bancos comerciais implica que uma certa quantidade de moeda é retirada de circulação. Logo, o uso de títulos para financiamento do Estado equivale a uma política monetária restritiva. Uma hipótese levantada em Massarongo (2013) é que a emissão de títulos de dívida pública contribui para a baixa elasticidade das taxas de juro comerciais em relação às taxas de juro de referência. Como é sabido, o BdM tem estado a reduzir as suas taxas de referência desde Agosto de 2011. Actualmente, a taxa da Facilidade Permanente de Cedência (FPC) e a taxa da Facilidade Permanente de Depósito (FPD) são, respectivamente, 7,5% e 1,5%, de cerca de 16,5% e 5% que eram em 2011. Contudo, as taxas de juro dos bancos comerciais não respondem numa proporção que seria de esperar. Por exemplo, a taxa de juro de operações activas para a maturidade de 1 ano, foi reduzida de cerca de 21% para cerca de 19%, actualmente. Portanto, à redução em cerca de 55% das taxas de juro de referência, os bancos comerciais responderam com uma redução de cerca de 10%. Os títulos de dívida pública podem estar a contribuir para esta “rigidez” das taxas de juro comerciais na medida que actuam no sentido contrário à política de redução das taxas de juro de referência. Isto é, a emissão de títulos, como anteriormente dito, absorve liquidez do sistema bancário, actuando como uma política monetária restritiva. Isto de certa forma pode contrabalançar o efeito expansionista da redução das taxas de juro de referência. E dadas as taxas de juro reduzidas, a rentabilidade dos títulos é garantida pela quantidade de títulos comprados, ou seja, para manter pelo menos o mesmo nível de rentabilidade os bancos comerciais têm que comprar uma maior quantidade de títulos. Isto implica que uma maior proporção de crédito é desviada para financiar o governo no lugar do sector privado. Uma questão que se pode colocar é se neste caso em que os valores são para reembolsar o IVA do sector privado este efeito de *crowding out* dos títulos de dívida pública não é eliminado. A resposta seria não. Porque são apenas algumas empresas do sector privado que vão ser reembolsadas, e ao que a informação indica, 80% pertence às grandes mineradoras. Isso significa que a parte do sector privado não abrangida pelo reembolso do IVA e dependente do financiamento da banca nacional, continuará a competir com o Estado por fundos dos bancos comerciais.

Tabela 1 – Condições das Obrigações do Tesouro

OT	Valor (milhões de Meticais)	Ano de Vencimento	Taxa de juro média
OT 2005 2ª série	1 500	Perpétua	8%
OT 2005 3ª série; OT 2010 1ª série, OT 2012	5 767	2015	8%
OT 2011; OT 2013 (2ª e 5ª série)	3 621	2016	9%
OT 2013 (1ª, 2ª e 4ª série); OT 2014 (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª série)	7 871	2017	10%

Fonte: BVM (Bolsa de Valores de Moçambique): <http://www.bvm.co.mz/index.php/mercado/obrigacoes>

Tabela 2 – Serviço da dívida (em milhões de meticais) e rácios DPE e DPI

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Juros DPI	804	823	1 848	2 580	2 803	2 231
Juros DPE	453	530	812	994	1 1070	1 720
Serviço DPI	1 247	1 292	7 215	24 371	28 100	31 550
Serviço DPE	1 710	1 305	1 827	2 110	2 812	4 241

Fonte: Relatório e Parecer da CGE (2008- 2012) BdM 2014, Ministério das Finanças 2014, Ministério das Finanças (Vários anos)

Conclusão

A emissão de OT para o pagamento do reembolso do IVA resolve um problema imediato entre o governo e o sector privado, mas pode trazer outros problemas mais graves para ambos. Esta opção é um pagamento de dívida com emissão de dívida interna que pode levar à necessidade de se emitir mais dívida, para além de aumentar o custo de oportunidade de os bancos comerciais financiarem o sector privado e actuar como instrumento de política monetária restritiva em momento inapropriado. Portanto, esta alternativa de financiamento implica, por um lado, custos adicionais e crescentes para o Estado, que podem pôr em causa a sua capacidade de intervir em sectores sociais como educação, saúde, acção social, dentre outros. Por outro lado, as necessidades de financiamento do governo continuarão a pôr em causa o financiamento do sector privado, e portanto a limitar a sua capacidade de expansão e de contribuição para as receitas do próprio Estado.

Referências

- Banco de Moçambique. (2014). *Relatório Anual 2013*. Maputo.
- CIP. (2013). As potenciais Receitas do Rovuma: Implicações dos Contratos de 2006 para as Receitas do Estado. Serviço de Partilha de informação: Boa Governação, Transparência e Integridade – Edição nº 07/2013. Maputo. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc/207_As%20Potenciais%20Receitas%20do%20Rovuma%20-%20Portugues.pdf.
- CIP. (2014). Reembolso do IVA: Burocracia Excessiva, Corrupção e Abuso de Poder. Serviço de Partilha de informação: Boa Governação, Transparência e Integridade – Edição nº 08/2014. Maputo. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc/319_Servi%C3%A7o%20de%20Partilha%20de%20Informacao_n%C2%BA08_2014_pt.pdf
- FMI. (2015). *Republic Of Mozambique Third Review Under The Policy Support Instrument: Staff Report And Press Release*. IMF Country Report No. 15/12
- Governo de Moçambique. (2007). Lei nº 331/2007, de 31 de Dezembro de 2007. *Boletim da República*, I Serie, Nº 52, Suplemento. Maputo.
- Massarongo, F. (2013). Porque é que os Bancos Comerciais não Respondem à Redução das Taxas de Referência do Banco De Moçambique? In: L. de Brito et al. (orgs.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Ministério das Finanças. (2014). Análise de sustentabilidade da dívida Pública. Maputo: República de Moçambique.
- Ministério das Finanças. (Vários anos). Relatório Anual da Dívida Pública. Maputo: República de Moçambique.
- Ministério das Finanças. (Vários anos). Boletim Trimestral Sobre a Dívida Pública. Maputo: República de Moçambique.
- O País económico 13/02/2015. “Maleiane garante que vai reembolsar às empresas”. Maputo: SOICO, p. 6.
- Tribunal Administrativo. Relatórios e Parecer da Conta Geral do Estado. Disponível em http://www.ta.gov.mz/article.php?id_article=133.

Websites:

- BVM (Bolsa de Valores de Moçambique): <http://www.bvm.co.mz/index.php/mercado/obrigacoes>.

IDeIAS Nº82 – SALDOS ROLANTES NO ORÇAMENTO DO ESTADO MOÇAMBICANO: NYUSI ENCONTROU COFRES VAZIOS?

António Francisco e Ivan Semedo

“Filipe Nyusi encontrou cofres vazios”. Esta declaração foi difundida pela imprensa ao longo do ano 2015, tornando-se referência emblemática nas apreciações críticas do primeiro ano da governação do Presidente da República (PR), Filipe Nyusi. Mesmo comentadores insuspeitos de compromisso com o regime político vigente referem-se aos alegados cofres vazios, como se de um facto inquestionável se tratasse. Contudo, como mostra esta reflexão, tal alegação não encontra suporte nos dados oficiais de execução orçamental da Conta Geral do Estado (CGE) auditada pelo Tribunal Administrativo e aprovada pela Assembleia da República (AR). (MEF 2015a, 2015b).

Esta nota não se destina a defender, muito menos visa desculpabilizar qualquer tipo de irregularidade detectada na gestão orçamental dos governos, sejam eles o anterior ou o actual. Mais importante do que denunciar a já mencionada alegação é alertar para uma prática orçamental que se tornou comum, no Estado Moçambicano, cuja justificação é preocupante. Uma prática que, se nada for feito para ser controlada e corrigida, poderá converter-se num importante factor endógeno de fragilidade e instabilidade financeira na economia moçambicana. Referimo-nos, em particular, aos significativos saldos de caixa transitados, de ano para ano, cujo valor seria suficiente para cobrir e evitar a totalidade do empréstimo obrigacionista da controversa Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM). Tais saldos de caixa acabaram sendo reconduzidos para o exercício orçamental de 2015; mais surpreendente ainda, apesar do Governo do Presidente Nyusi praticamente não ter usado o valor de caixa reconduzido do exercício orçamental anterior, solicitou e obteve aprovação da AR para recorrer a um financiamento interno até ao limite de nove mil milhões de Meticais.

Um saldo de 72 mil milhões de meticaís é pouco?

A alegação de que o Governo do ex-PR, Armando Guebuza, terá deixado os cofres vazios é claramente contrariada, pelos dados da CGE 2014, ilustrados na Figura 1 (MEF 2015a, Mapa 1). Na coluna do débito, a Figura 1 mostra os saldos de caixa reconduzidos de 2013 para 2014, no valor total de 70 mil milhões de meticaís. Na coluna do crédito, o mesmo mapa apresenta os saldos de caixa reconduzidos de 2014 para 2015, no valor de 71,5 mil milhões de meticaís, correspondente a 2,3 mil milhões de USD, à taxa de câmbio média do mesmo ano (30,69 MT/USD). Apesar de não ser visível no mapa, dos cerca de 72 mil milhões de meticaís, 39 mil milhões de meticaís (54%) referem-se às Instituições cobertas pelo Orçamento do Estado (OE), enquanto os restantes 33 mil milhões de meticaís (46%) pertencem às Instituições do Estado não cobertas pelo OE, tais como: Autarquias, Empresas Públicas, Institutos, entre outros.

Figura 1 – Mapa Global de Receitas, Despesas e Financiamento do Estado (Em mil meticaís)

Débito		Crédito	
Saldos de caixa do ano anterior		Saldos de caixa p/o ano seguinte	
Conta Única do Tesouro	13 618 200	Conta Única do Tesouro	10 634 970
Recebedorias	4 063 311	Recebedorias	6 867 213
Outras Contas do Tesouro	7 289 343	Outras Contas do Tesouro	7 698 634
Outras Contas do Estado	45 074 833	Outras Contas do Estado	46 321 071
	<u>70 045 687</u>		<u>71 521 888</u>
Receitas do estado		Despesa de funcionamento	
Receitas Fiscais	135 084 802		118 469 864
Receitas não Fiscais	4 443 056	Despesa de Investimento	
Receitas Próprias	5 222 757	Financiamento Interno	45 374 484
Receitas Consignadas	8 698 448	Financiamento Externo	41 661 712
Receitas de Capital	2 887 044		<u>87 036 196</u>
	<u>156 336 108</u>	Operações Financeiras	
Recursos Externos		Operações Financeiras	
Donativos	24 106 479	Operações Activas	16 513 912
Empréstimos	50 396 280	Operações Passivas	5 029 224
	<u>74 502 759</u>		<u>21 543 136</u>
Empréstimos internos		Operações Financeiras	
Obrigações do Tesouro	5 715 091	Outras Instituições do Estado	
Outros Bancos e Instituições Financeiras	0	Receitas (-)/ Despesas (+)	8 028 560
	<u>5 715 091</u>		
Total	306 599 645	Total	306 599 645

Para que o leitor perceba a dimensão do valor em saldos de caixa, ilustrado na Figura 1, comparámo-lo com dois exemplos mais comuns. Primeiro, os 72 mil milhões de meticais representam quase 80% do valor das Reservas Internacionais Líquidas (RIL), em 2014, avaliadas em 90 mil milhões de meticais, equivalente a 2,9 mil milhões USD; um valor capaz de assegurar a cobertura de 4,1 meses de importação de bens e serviços, excluindo as importações de bens e serviços dos grandes projectos (GdM 2014, p. 22). Por outro lado, os 39 mil milhões de meticais, das entidades cobertas pelo OE, representam 43% das RIL; o equivalente a 1,7 meses de importação cobertas pelas RIL, ainda que, tanto quando se sabe, tais saldos de caixa não são propriamente “reservas nacionais líquidas”.

Ainda sobre os 39 mil milhões de meticais, equivalente a 1,3 mil milhões de USD, à taxa de câmbio acima referida, este valor seria suficiente, e sobriaria uma parte substancial, para cobrir a totalidade dos encargos da EMATUM, uma empresa criada em Agosto de 2013, por três entidades públicas, para a compra de barcos de pesca de atum e equipamento de segurança marítima. O Governo do Presidente Guebuza agiu como avalista dos referidos encargos, contraindo para o efeito um empréstimo obrigacionista no valor de 850 milhões de USD (6% do Produto Interno Bruto PIB) (IMF 2014, p. 4, 2016, p. 8). Como mostra ainda a Figura 1, o Governo de Armando Guebuza não só recebeu do exercício de 2013 um saldo idêntico ao que acabaria por reconduzir para o ano 2015. Adicionalmente, o anterior Ministro das Finanças (MF), Manuel Chang, recorreu a créditos adicionais, tanto externos como internos. Estes últimos envolveram empréstimos na forma de Obrigações do Tesouro, no valor de 3,2 e 5,7 mil milhões de meticais, em 2013 e 2014, respectivamente.

À semelhança do que fez o Governo de Armando Guebuza, no exercício de 2015, Adriano Maleiane, Ministro das Finanças também fez vista grossa ao saldo de caixa, reconduzido do exercício de 2014, e paralelamente obteve aprovação da AR para a emissão de um crédito interno de 9,2 mil milhões de meticais; ou seja, um valor 60% superior ao crédito interno utilizado no último ano da governação de Guebuza.

Perante este panorama, duas questões tornam-se inevitáveis. Primeiro, como entender a acumulação de saldos rolantes, de um exercício orçamental para outro, aparentemente mantidos ociosos, enquanto em paralelo se recorre a novos empréstimos externos e internos? Segundo, o que dizem as autoridades de supervisão e entidades de monitoria da sociedade civil sobre esta prática orçamental, que como ilustra a Figura 2, uma prática longe de ser circunstancial ou conjuntural, pois remonta, pelo menos, ao fim do século XX? De forma breve, vejamos a resposta que foi possível encontrar nos documentos disponíveis, para as duas questões anteriores.

Explicação ambígua do Governo

As reduzidas referências aos saldos transitados, encontradas no documento principal da CGE-2014 e outros a ela relacionados, nada contribuem para perceber o motivo da acumulação de saldos orçamentais rolantes, muito menos a sua aplicação específica nos anos seguintes. A única excepção encontra-se na CGE-2014: “...as contas do Estado registaram uma variação de saldos no valor de 12.003,6 milhões de meticais, resultante do desembolso tardio de uma parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico” (MEF, 2015a, p.34).

Assumindo que este tenha sido o principal motivo, no exercício de 2014, é improvável que seja o único. Aliás, tal improbabilidade é confirmada pelos relatórios de execução do OE-2014; por exemplo, quando reportam: “...um apuramento de saldos transitados de exercícios anteriores, provenientes de receitas próprias e consignadas, que careciam de inscrição no OE” (MEF, 2015b, p.7).

Como e onde foram usados os saldos de caixa transitados para o exercício de 2015? Por enquanto, a consulta dos mapas de execução orçamental em 2015 ainda não fornece um mapa similar ao da Figura 1, dificultando a comparação com os resultados do MF de Manuel Chang. O mapa de equilíbrio orçamental apresentado pelo MEF de Maleiane não revela os saldos de caixa, em débito e em crédito, como na Figura 1, tornando a percepção e leitura dos movimentos orçamentais menos transparente e difícil de avaliar.

Porém, por vias indirectas, é possível confirmar que até Setembro de 2015, a maior parte do saldo de caixa do ano anterior permanecia por utilizar. A Tabela 2 do relatório de execução orçamental (REO), entre Janeiro e Setembro 2015, menciona um saldo transitado inscrito e usado no OE de 2014, no valor de 2.498,8 milhões de meticais (MEF, 2015a, p.32; 2015b, p.10). O mesmo relatório refere que para OE 2015 não foi inscrita nem utilizada nenhuma parte dos saldos rolantes. Fornece ainda uma breve explicação que justifica a dúvida acima levantada, sobre a improbabilidade da acumulação de saldos resultar unicamente dos desembolsos tardios dos fundos externos: “Face ao nível de mobilização de recursos, associado ao nível de realização das despesas, as contas do Estado registaram uma variação de saldos no valor de 12.609,2 milhões de meticais” (MEF, 2015b, p.11). Com base nesta informação pode-se inferir que o saldo inicial de 39 mil milhões de meticais, no primeiro trimestre de 2015, subiu para 51 mil milhões de meticais no quarto trimestre do mesmo ano.

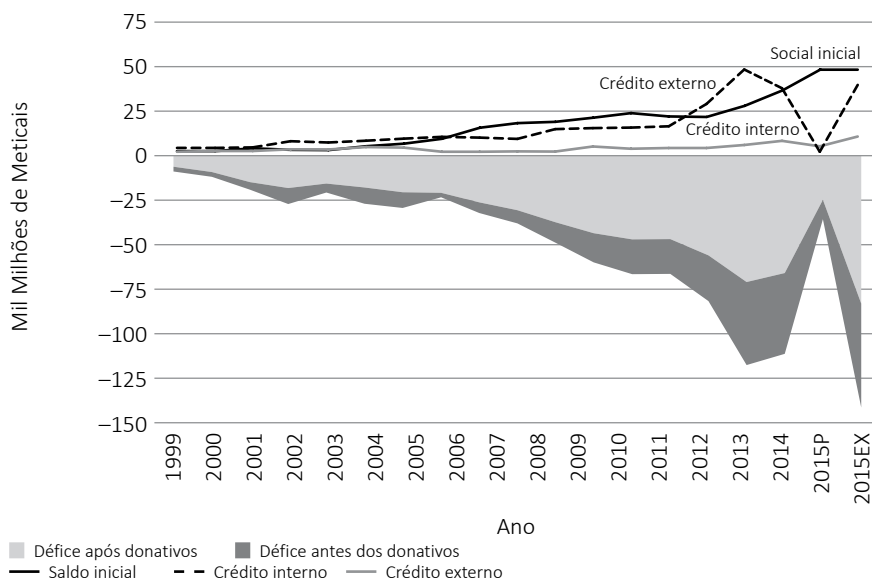
Indiferença das autoridades supervisoras

Por determinação da Constituição da República de Moçambique, o Tribunal Administrativo (TA) é a entidade oficial encarregada de “emitir o Relatório e o

Parecer sobre a Conta Geral do Estado”. Contudo, os pareceres do TA sobre os saldos de caixa transitados, de ano para ano, não avaliam o grau de eficiência e eficácia dos mesmos no equilíbrio orçamental. Porquê? Só podemos conjecturar. Ou o TA não tem qualquer ideia do que se está a passar, muito menos das suas implicações; ou acha normal e legítimo que avultados saldos em caixa rolem, de ano para ano, enquanto paralelamente o Governo obtém a aprovação da AR para incorrer em mais endividamento público; principalmente empréstimos obrigacionistas que envolvem elevadas taxas de juro, dependentes do mercado, e outros encargos de dívida pública.

E o que diz o Fundo Monetário Internacional (FMI), entidade internacional que há mais de três décadas tutela e apoia técnica e financeiramente os esforços de estabilização da economia moçambicana? Apesar do FMI ser uma entidade externa e distante da gestão quotidiana do OE, diferentemente do TA, exerce uma monitoria operacional, de longe, muito mais regular, competente, relevante e efectiva, tanto em termos técnicos como políticos. Graças ao FMI, recentemente, o Governo começou a declarar-se empenhado em limitar a despesa, por forma a minimizar o impacto das derrapagens orçamentais causadas pelas eleições de 2014 e pelos encargos da EMATUM, empresa de duvidosa viabilidade e sustentabilidade.

Figura 2 –Défice Orçamental Antes e Após Donativos, Crédito Externo, Crédito Interno e Saldo Inicial, 1999-2016



Fonte: CGE, 1999-2014; REO, 2015; OE, 2016

No entanto, tal como o TA, o FMI nada tem dito especificamente sobre os saldos de caixa rolantes. Será que considera o montante do crédito interno uma “quantia irrisória”, pelo facto de apenas representar um por cento dos recursos totais mobilizados? Se for esse o caso é lamentável e imprudente. Ainda que em termos relativos 1% seja um valor baixo, a verdade é que, em 2014 e 2015, representou valores anuais entre 180 e 220 milhões de USD. Sem dúvida, um bom *pocket money* para um Governo que precisa de ser mais austero.

O silêncio da sociedade civil

Quanto aos actores da sociedade civil (SC), individuais ou colectivos, envolvidos na monitorização e avaliação do endividamento público e dinâmica da fiscalidade. Também nenhuma atenção tem sido prestada pela SC ao ponto aqui levantado, sobre os crescentes saldos finais rolantes, apesar dos mesmos estarem a crescer continuamente desde o início do corrente século (Figura 2). Por enquanto, as análises do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), do Centro de Integridade Pública (CIP) e do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), particularmente nossas pesquisas sobre o espaço fiscal para a protecção social, têm ignorado a questão aqui levantada, no leque das suas preocupações com o endividamento público, interno e externo. Contudo, quanto mais aprofundamos o assunto, mais convencidos ficamos que a análise sobre a fiscalidade e o endividamento público em Moçambique, dificilmente poderá ser entendida, como uma questão endógena às finanças e à economia nacional, se não prestarmos a devida atenção à complexa interdependência entre o défice orçamental, os saldos rolantes e o crescente recurso ao financiamento externo e interno.

Considerações gerais e conclusão

Quando a existência de défices orçamentais se torna estrutural, continuada e persistente, a acumulação de elevados saldos de caixa agrava os referidos défices, principalmente se, em paralelo, o Estado recorre à emissão de nova dívida pública. Se este for o caso, teremos que admitir estar perante um problema tanto de concepção como de execução da política orçamental. Se tomarmos em consideração a literatura sobre finanças públicas, poderemos perceber que as causas da instabilidade económica e financeira, particularmente em economias subdesenvolvidas, são, em muitos casos, mais endógenas do que exógenas; algo que as autoridades governativas e de supervisão nacional evitam admitir. Oportunamente, esperamos partilhar resultados adicionais que relacionam a questão, aqui levantada, com o recurso ao financiamento externo e interno, suposta e alegadamente para cobrir os défices orçamentais. Em particular,

parece-nos cada vez mais pertinente indagar se o Estado Moçambicano não estará a praticar um esquema de jogos de Ponzi, em que sucessivos défices orçamentais são pagos com a emissão de nova dívida pública (Minsky 2008, p.7; Pereira *et al.* 2009, p.530). Se for este o caso, então, a acumulação de saldos rolantes tem mais sentido do que parece; ou seja, tem uma racionalidade económica especulativa ou fraudulenta, como diria Minsky (2008, p.14), “mesmo quando a intenção não seja necessariamente a de trapacear”.

De momento, não nos é ainda possível afirmar categoricamente que estamos perante práticas financeiras de tipo Ponzi. O que podemos afirmar com confiança, voltando aos alegados cofres vazios do Estado, é que a situação encontrada pelo Presidente Nyusi é bem diferente do que se tem alegado. Na verdade, sejam quais forem os motivos para a acumulação de saldos transitados, lamentavelmente o novo Governo perdeu uma oportunidade ímpar para mostrar vontade e capacidade de fazer a diferença, pela positiva, relativamente à controversa gestão e execução orçamental da governação de Armando Guebuza. Do ponto de vista estritamente eleitoralista, compreende-se a grande motivação dos políticos e governantes de deixarem para segundo plano a racionalidade económico-financeira, e em troca, tenderem a usar e abusar do endividamento público. Contudo, é preocupante que a sociedade moçambicana esteja cada vez mais refém da racionalidade eleitoralista e dos caprichos políticos. Por isso, mais do que nunca, importa tomar consciência do que se passa por de trás das aparências e exigir maior rigor e transparência na gestão orçamental.

Referências

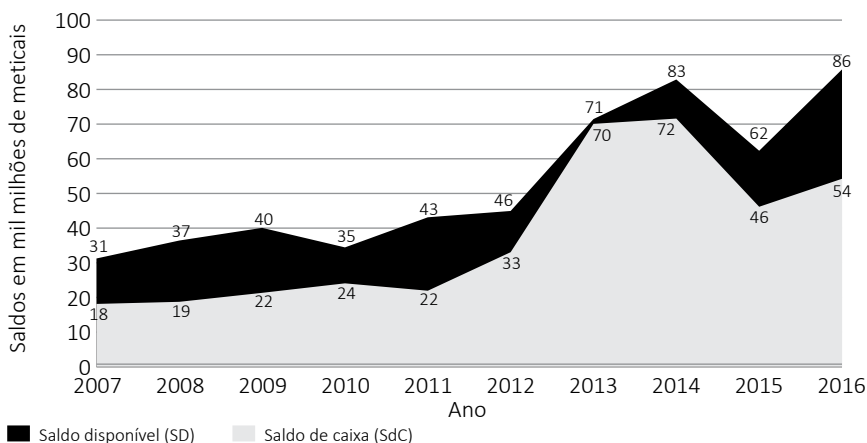
- IMF. (2016). República de Moçambique, Relatório do FMI n.o 16/9. Disponível em: <http://www.imf.org>.
- MEF. (2015a). *Conta Geral do Estado, Ano 2014, Volume I*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças (MEF). Disponível em: www.dno.org.mz.
- MEF. (2015b). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2014, Janeiro a Dezembro*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças (MEF). Disponível em: www.dno.gov.mz.
- Minsky, H. P. (2008). *Estabilizando uma Economia Instável*. New York: McGraw-Hill Professional. Disponível em: http://fabianodalto.weebly.com/uploads/3/6/8/2/3682836/minsky_9_e_10.pdf.
- Pereira, P. T., A. Afonso, Arcanjo, M., & J.Santos. (2009). *Economia e Finanças Públicas (3a ed.)*. Lisboa: Escolar Editora.

IDeIAS Nº93 – A FACE OCULTA DO ORÇAMENTO DO ESTADO MOÇAMBICANO: SALDOS DE CAIXA SÃO FICTÍCIOS?

António Francisco e Ivan Semedo

Como se explica que 25% do total de recursos financeiros colocados à disposição do Estado de Moçambique, na forma de Saldo de Caixa, sejam mantidos à margem do Plano Económico e Social (PES) e da sua expressão financeira no Orçamento do Estado (OE), como se de um fundo oculto ou paralelo se tratasse? Ainda que sejam reportados na Conta Geral do Estado (CGE), fiscalizados e confirmados pelo Tribunal Administrativo (TA), os saldos de caixa são geridos como um novo tipo de fluxos extra-orçamentais, à margem da execução orçamental do Governo, nem a Assembleia da República (AR) se pronuncia sobre eles, quando delibera sobre os níveis de despesas, empréstimos, subsídios, avals e donativos.

Figura 1 – Saldo disponível (depósitos bancários do Estado) e saldo de caixa na Conta Geral do Estado, Moçambique, 2007–2016



Fonte: Ministério da Economia e Finanças (MEF) e Banco de Moçambique (BdM) 2016

Há sensivelmente um ano, os autores deste texto, apresentaram publicamente, um conjunto de questões relacionadas com os Saldos de Caixa (Francisco e Semedo, 2016a). Designamo-los “saldos rolantes” porque compreendem saldos transitados e acumulados, de ano para ano, em diversos organismos do Estado, dentro e fora do OE. Nas três últimas CGE (2013-2015), o valor transitado rondou em média 63 mil milhões de meticais (MT) anuais, correspondente a 1,9 mil milhões de USD, à taxa de câmbio média do mesmo período (32,96 MT/USD). Um valor superior ao capital social das 114 empresas com participação do Estado, quatro vezes maior do que o capital social das 14 empresas públicas com 100% de capital do Estado, e ainda, suficiente para liquidar 91% do *stock* total da dívida interna em 2015 (CGE 2015, Vol. I Tabela 28; CGE 2015, Vol. III, Anexo 4 a).

Considerando a longa trajetória do défice orçamental público moçambicano, o surgimento de saldos rolantes tão elevados dificilmente poderia passar despercebido. Obviamente, não tem sentido tratar tal valor como provisões contingentes, porque o OE prevê provisões para riscos e eventos fiscais imprevistos. Então, como justificar saldos transitados e acumulados superiores a 20% dos recursos totais fora da execução orçamental formal?

O mínimo que se esperaria perante este fenómeno, era que despertasse a curiosidade e interesse tanto académica e jornalística, de analistas e investigadores, como também atenção política, principalmente dos políticos com consciência da relevância de uma gestão orçamental eficiente, eficaz e saudável. No nosso caso, o interesse pelos saldos rolantes surgiu no processo de pesquisa que temos realizado, sobre os mecanismos de protecção social. Uma pesquisa que visa identificar oportunidades de ampliação do espaço fiscal e orçamental para uma proposta de Pensão Universal para Idosos.

Para nossa surpresa, antes mesmo de pensarmos que poderíamos estar perante uma boa oportunidade de espaço orçamental, digna de ser colocada à consideração do Ministério da Economia e Finanças (MEF) e ministérios directamente envolvidos na problemática de protecção social (p. ex. Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social e Ministério do Género, Criança e Acção Social), vimo-nos confrontados com dois obstáculos. Primeiro, da parte do organismo competente (MEF) para esclarecer a razão de ser e o funcionamento dos saldos de caixa recebemos silêncio e aparente indiferença. Por outro lado, daqueles que, apesar de não conhecerem o assunto, dizem-se interessados em se inteirar e monitorar o processo orçamental, recebemos uma reacção de incredulidade, quanto à fiabilidade ou mesmo existência real dos saldos de caixa.

Compreendemos que o Governo não queira despertar a curiosidade pública para este assunto, mas se o silêncio se prolonga por mais de um ano, deve-se à complacência e indiferença de múltiplos actores. Primeiro, as autoridades fiscalizadoras da execução orçamental (p. ex. TA), nos termos da obrigatoriedade consagrada nas leis constitucional e orçamental, limitam-se a produzir relatórios e pareceres de controlo

jurisdicional minimalista e meramente burocrático. Segundo, desconhecemos se as agências internacionais, sobretudo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os doadores que apoiam o OE indagam sobre o paradeiro dos montantes das aplicações desembolsados tardiamente, remetidos para gestão extra-orçamental no exercício do ano seguinte. Terceiro, parece que a sociedade civil, principalmente os mais preocupados com o endividamento público, na actual crise económico-financeira, preferem acreditar que valores tão elevados de saldos de caixa correspondam a erros involuntários ou equívocos contabilísticos. Assim, dificilmente o assunto receberá a atenção devida e, neste contexto, os responsáveis pela execução e prestação de contas sobre o OE agradecem, aliviados, por tão generalizado e complacente desinteresse em relação aos saldos rolantes.

O mais intrigante nas atitudes acima referidas, é que nem mesmo o facto de os dados em causa serem produzidos pelo próprio Governo, fiscalizados e auditados pelo TA, bem como apreciados e aprovados pela AR, constitui motivo suficiente para encorajar os questionamentos que surgiram, tais como: se os saldos de caixa são reais, onde está esse dinheiro, principalmente nos anos recentes, em que o Governo diz estar com falta de dinheiro para fazer face às despesas programadas? O saldo de caixa não será um mero artifício contabilístico, para efeito de equilíbrio das contas? Se são reais, porque é que o Ministro das Finanças não recorreu a esse valor para evitar o corte de 50% do 13º vencimento dos funcionários públicos?

Esta reflexão visa mostrar que a negação da existência real do saldo de caixa carece de base, não só jurisdicional, mas principalmente empírica. Para dissiparmos as dúvidas que os nossos artigos, até aqui, não foram capazes de evitar, recorreremos ao cruzamento dos dados de domínio público, nomeadamente: Conta Geral do Estado (CGE) (www.dno.gov.mz/), relatórios do TA (www.ta.gov.mz/) e estatísticas do Banco de Moçambique (BdM) (www.bancomoc.mz). Em momento algum procuramos esclarecimentos sobre o assunto por vias informais, sobre eventuais motivos inconfessáveis para a mistificação e forma estranha como os saldos transitados têm sido geridos. A nossa metodologia de pesquisa baseia-se na análise crítica, e no cruzamento e confrontação dos dados das fontes disponíveis.

Saldos transitados no relatório do TA

O último relatório e parecer do TA, recentemente tornado público, confirma que o Balanço Global de Caixa da CGE apresenta saldos transitados de 2014 para 2015, totalizando 72 mil milhões de MT, representando 25% do Total de Recursos. Em momento algum o TA põe em dúvida a existência efectiva dos saldos transitados. Pelo contrário, ao referir que os recursos mobilizados em 2015 totalizaram 214,7 mil milhões de MT, acrescenta: “Este montante, adicionado ao Saldo de Caixa de

71.521.888 mil meticais, transitado do exercício de 2014, perfaz o total de recursos do Estado em 2015, de 286.224.170 mil meticais”(TA, 2016, p. VIII-2).

O TA reporta que “...em 2015, houve uma diminuição de 35,1% do Saldo de Caixa, influenciado, principalmente, pelos valores transitados das Outras Contas do Estado, com redução de 64,5%”. Em 2014, a maior parte do saldo de caixa estava nas Outras Contas do Estado (65%). Já em 2015, o saldo transitado nesta rúbrica, reduz significativamente, em cerca de 30 mil milhões de MT; como nas outras rúbricas os saldos registaram ligeiros aumentos, os gastos finais dos saldos transitados foram de 25 mil milhões de MT (TA, 2016, p. VIII-5, VIII-6).

Ainda sobre as variações dos saldos transitados, como sublinhamos no IDeIAS 91, a Tabela 7 – “Equilíbrio Orçamental” da CGE 2015, apresenta um acréscimo de 14 mil milhões de MT, resultante “... do desembolso tardio de parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico” (Francisco e Semedo, 2016b; MEF, 2016, p.37). Significa que o Governo não só utilizou parte dos saldos transitados de 2014, mas também os 14 mil milhões de MT adicionados em 2015. Se não o tivesse feito, o saldo final transitado seria 86 mil milhões de MT. Portanto, o saldo de caixa efectivamente utilizado em 2015, totalizou 39 mil milhões de MT (25 mil milhões transitados de 2014 e os 14 mil milhões de MT incrementados em 2015).

Lendo o relatório do TA, percebe-se um significativo processo de desorçamentação dos saldos transitados; ou seja, a sua transferência para fora do controle directo do OE, contrariando o estipulado no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Mas para onde vão tais valores? Como, quem e porque foram utilizados? O relatório do TA não revela com precisão, alegadamente por falta de informação adequada fornecida pela a Direcção Nacional do Tesouro (DNT).

Nesta reflexão, não discutiremos os méritos e deméritos do Relatório e Parecer do TA sobre a CGE. Contudo, sendo nosso objectivo dissipar dúvidas sobre a existência real dos saldos de caixa, justifica-se referir algumas das limitações da fiscalização do TA, que de algum modo contribuem para a obscuridade e incredulidade em torno dos saldos rolantes. Primeiro, a opção do TA por uma abordagem fragmentada, leva a que o Relatório e Pareceres sobre o CGE não facilitem a percepção e avaliação da interdependência entre o Movimento de Fundos, as Operações de Tesouraria e a Dívida Pública. Segundo, o TA acabou por não aferir devidamente a fiabilidade dos valores globais dos saldos de caixa. Terceiro, não se percebe porque é que o TA não procurou confirmar a existência efectiva do valor do saldo de caixa da CGE, através dos extractos dos depósitos das instituições governamentais, no Banco de Moçambique e Bancos Comerciais.

Através desta última fonte procuramos complementar, na próxima secção, o apuramento fornecido no relatório do TA. Concentramo-nos no agregado designado

“Crédito Líquido ao Governo”, das estatísticas do BdM, corresponde aos créditos e depósitos de instituições do governo central e demais instituições que dependem do OE, incluindo entidades dentro e fora do orçamento geral do Estado (p. ex. instituições descentralizadas autónomas, governos locais e Instituto Nacional de Segurança Social – INSS).

Saldos de caixa em depósitos bancários

É importante distinguir dois conceitos de saldos: “saldo disponível” (SD) e “saldo de caixa” (SdC). Ainda que intimamente ligados, entre si, estes dois saldos desempenham papéis diferentes na programação orçamental. O SD compreende a totalidade dos valores em caixa e em depósito nas contas bancárias de todas as instituições públicas, numa data determinada (representa um *stock*). Já o SdC abrange a totalidade dos valores em caixa e em depósito, nas contas bancárias de todas as instituições públicas, num intervalo de tempo (representa um *fluxo*); diferentemente do SD, o SdC corresponde a todo o valor que o Estado possui para efectuar novas despesas que surjam no exercício do ano seguinte.

A Figura 1 compara a evolução dos depósitos bancários do Governo (SD) relativos ao último dia do mês de Dezembro com os valores do saldo de caixa (SdC), extraídos da CGE do MEF. Repare-se que o valor do SdC representa parte significativa do SD, o qual não inclui os valores guardados fora dos bancos. Todo o valor de SdC pode ser programado, para novas despesas no exercício do ano seguinte, mas nem todo o valor de SD pode ser usado para novas despesas, por parte dele já estar comprometido.

Quais as principais constatações e conclusões que a Figura 1 permite identificar?

1. Em todos os anos, o saldo disponível é maior do que o saldo de caixa, incluindo em 2014, ano em que o SD rondou 83 mil milhões de MT, contra os 72 mil milhões de MT do saldo de caixa. O SD foi significativamente maior do que o SdC (o rácio SdC/SD em média 68%, entre 2007 e 2016, com excepção dos anos 2013 e 2014, últimos anos da governação do Presidente Guebuza (rácio foi 98% e 86%, respectivamente)).
2. Como mostramos nos IDeIAS 82 e 91, os cofres de Estado nunca estiveram vazios e sempre houve liquidez suficiente no início de um novo exercício. Por isso, questionamos as alegações, amplamente difundidas em 2015, tais como: “Os cofres de Estado estão vazios”, “Presidente Nyusi encontrou cofres vazios”, “O Estado está sem dinheiro”.
3. O valor do saldo transitado para 2017 deverá rondar os 54 mil milhões de MT, previsão baseada no Relatório de Execução Orçamental (REO) de Janeiro a Dezembro de 2016, sujeita a confirmação pela CGE de 2016,

ainda não disponível. Assim, tal como prevemos no IDeIAS 91, apesar do agravamento da crise económico-financeira, devido à controvérsia criada pelas dívidas ocultas, ainda por esclarecer, no início do corrente ano 2017 existiam condições para que o Estado tivesse os cofres mais cheios do que teve no início do ano 2016.

Considerações finais

Esperamos que as evidências aqui partilhadas ajudem a esclarecer a questão destacada no subtítulo deste IDeIAS. Uma vez dissipada a dúvida quanto à existência real dos saldos de caixa na CGE, podemos concentrar as nossas atenções na interrogação inicial do texto. Parte da resposta já foi aflorada, ao longo desta breve reflexão, mas muito fica por ser dito sobre os fluxos de recursos e despesas extra-orçamentais que, em 2015, representaram 25% de todos os recursos financeiros mobilizados pelo Estado.

Nesta nota, a nossa preocupação foi contribuir para a remoção dos dois obstáculos de percepção que temos enfrentado. Uma vez confirmada a existência dos saldos rolantes, não será difícil admitir que estamos perante um processo orçamental bastante *sui generis*, para não dizer paradoxal e profundamente anómalo. Em meados da primeira década do corrente século XXI, Moçambique possuía dois tipos principais de fluxos de recursos e despesas extra-orçamentais (ou *off-budget*): 1) a parte da ajuda externa, executada e controlada através de mecanismos especiais de projectos específicos; e 2) as receitas e despesas de vários organismos do Estado desorçamentadas que não são incluídas no OE (Hodges e Tibana, 2005, p. 69). Entretanto, ao longo desta última década, em vez de se superar a fragmentação dos fluxos de recursos e despesas do Estado, ela foi sofisticada e ampliada, através do fluxo extra-orçamental, que designamos por saldos rolantes. Este novo fluxo é alimentado pelos dois outros fluxos, mas segundo uma racionalidade muito diferente. Como antecipamos no IDeIAS 82, e discutiremos noutra oportunidade, os saldos rolantes evidenciam sinais de *jogos de Ponzi*, pelo facto de o Estado recorrer cada vez mais ao pagamento dos sucessivos défices orçamentais com a emissão de nova dívida pública (p. ex. Bilhetes e Obrigações de Tesouro).

Pelo que podemos perceber, à medida que nos habituamos a desfrutar de um OE crónica e persistentemente deficitário (mesmo após os donativos externos), parece dispormos de mais motivos, alento e espaço para nos convenceremos que em Moçambique não haverá vida e futuro melhor sem défices permanentes. Esta convicção é consistente com a estratégia de crescimento económico de maximização da substituição da poupança interna pela poupança externa que acreditamos prevalecer na economia moçambicana contemporânea (Francisco *et al.*, 2016).

Referências

- Francisco, A., Siúta, M., Semedo, I. (2016). Estratégia de Crescimento Económico em Moçambique: Desta vez é diferente? In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S & Francisco, A. (orgs). *Desafios Para Moçambique 2016*. Maputo: IESE.
- Hodges, T., Tibana, R. (2005). *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*, 1a ed. Lisboa: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.

IDeIAS Nº59 – A POLÍTICA MACROECONÓMICA E A MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO PRIVADO EM MOÇAMBIQUE

Fernanda Massarongo e Rogério Ossemane

Contextualização

O presente IDeIAS resulta de uma discussão sobre a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) levada a cabo por investigadores do IESE¹. O objectivo desta discussão era contribuir analiticamente para a formulação da ENDE, que, como previsto na sua contextualização, pretende-se que seja o documento orientador da política de desenvolvimento nacional nos próximos 20 anos². O IDeIAS analisa a forma como um dos principais entraves ao desenvolvimento do sector privado em Moçambique – o acesso a financiamento - é discutido na estratégia.

O principal argumento deste IDeIAS é que é meritório que a ENDE apresente avanços na discussão e propostas de acção para a questão do acesso a financiamento. Porém, a definição do problema e o seu tratamento são limitados. A questão é que esta não considera a forma como as diferentes variáveis macroeconómicas se ligam ao problema. Especificamente, a ENDE não discute como a política monetária e fiscal e as dinâmicas dominantes de financiamento privado se relacionam e as implicações e os desafios que geram. Este IDeIAS analisa a interacção destas variáveis, que gera cenários e desafios cujo tratamento (negligenciado pela ENDE) é fundamental para o alcance os objectivos traçados.

1 A referida discussão teve lugar num seminário interno do grupo Economia e Desenvolvimento do IESE, no dia 26 de Julho de 2013.

2 A elaboração da ENDE é coordenada pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento, com a participação de outros ministérios e organizações.

Breve contextualização sobre a ENDE e o enquadramento da questão do financiamento

A ENDE é uma actualização da visão da *Agenda 2025*, para assegurar a sua continuidade e implementação num contexto com novos desafios sociais, económicos e políticos. Especificamente, a necessidade de massificar os esforços do combate à pobreza, a descoberta de recursos naturais, a conjuntura internacional, a necessidade de garantir a integração das diferentes políticas e estratégias, dentre outros, justificaram a formulação da ENDE como documento orientador da intervenção pública nos próximos 20 anos.

A ENDE assenta a sua visão no desenvolvimento da actividade industrial e aponta dois instrumentos como fundamentais para o alcance de tal objectivo: (i) os incentivos ao desenvolvimento do sector privado; e (ii) os mecanismos de financiamento do investimento público. Segundo a estratégia, estes dois instrumentos vão criar as condições institucionais, económicas e sociais propícias para o alcance do objectivo preconizado. No que respeita aos incentivos ao desenvolvimento do sector privado, a mobilização de recursos para a minimização dos problemas de acesso a financiamento é apontada como prioridade.

A mobilização de recursos destaca quatro passos fundamentais para resolver o problema do acesso a financiamento: (i) o aumento da oferta de recursos para crédito através da mobilização de fundos vindo do sector público (dos recursos orçamentais e de diferentes fundos públicos dispersos), poupança externa e doméstica, fundos de organismos e do mercado financeiro internacionais através da criação do Banco de Desenvolvimento de Moçambique (BDM); (ii) ligação do BDM a bancos comerciais e a instituições de crédito rural e de micro-crédito, para, respectivamente, aumentar o financiamento aos sectores produtivos e cobrir as áreas não abrangidas pela banca comercial; (iii) ligação do BDM a entidades que apoiam o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, de forma a identificar potenciais clientes e ter suporte na elaboração de planos de negócios; e (iv) constituição, pelo BDM, de um fundo de compensação das taxas de juro (para cobrir a margem entre a taxa de juro comercial e a taxa de juro economicamente viável para diferentes projectos) e de um fundo de garantia (para reduzir o valor das garantias exigidas pelos bancos comerciais e o risco de *default*).

Como é que política monetária e fiscal pode afectar a mobilização de financiamento para o sector privado?

A presente análise tem como base o contexto actual da política monetária e fiscal e objectivos e mecanismos do BDM. O objectivo principal da política monetária em

Moçambique é controlar a inflação, gerindo a quantidade de dinheiro em circulação. Ou seja, as autoridades monetárias garantem que não haja excesso ou défice de dinheiro na economia. Para tal, as autoridades monetárias retiram ou injectam dinheiro na economia dependendo das metas definidas (Massarongo, 2013; Castel-Branco e Ossemane, 2012).

O segundo aspecto a considerar é o facto de o orçamento do Estado ser consistentemente deficitário. Isto significa que, para o Estado financiar o BDM, terá de mobilizar fundos adicionais a nível externo ou interno, ou então alterar a sua estrutura de despesas para garantir que parte dos seus recursos possam ser realocados ao BDM.

O terceiro aspecto é a natureza e o objectivo pretendido do BDM. Financiar, através dos bancos comerciais, sectores produtivos actualmente marginalizados pelo sector financeiro subsidiando a taxa de juros e as garantias. Considerando estes aspectos, destacamos abaixo algumas as implicações de o Estado financiar um BDM.

i) Mobilização de recursos externos adicionais e a política monetária

A efectividade da mobilização de recursos externos adicionais é condicionada pelos objectivos e mecanismos de actuação da política monetária. Especificamente, se o governo recorre ao mercado internacional de capitais para mobilizar financiamento externo (conforme destacado na ENDE), o envelope total de recursos disponíveis na economia aumentará. Uma vez que o mercado internacional financia em divisas e o BDM deverá operar em moeda local, o Banco Central terá que absorver as divisas e em contrapartida injectar meticais na economia. *Ceteris paribus*, o impacto imediato será um aumento da massa monetária em circulação. O aumento da massa monetária em circulação, por sua vez, deverá ser esterelizado pelo Banco Central de modo a manter a quantidade de moeda desejável na economia. Para tal, o Banco Central realiza operações de mercado aberto onde os bancos comerciais trocam o dinheiro que têm por títulos das autoridades monetárias. Neste contexto, assumindo que o BDM efectivamente cumpre o seu papel de garantir que sectores marginalizados passam a aceder a crédito, a compra de títulos pelos bancos comerciais irá significar uma redução dos montantes disponíveis para os restantes sectores da economia. Por outro lado, se o BDM transferir os seus recursos para os bancos comerciais (como preconizado pela ENDE) efectivamente não vai ocorrer um aumento total dos recursos disponíveis ao sector produtivo, mas sim uma realocação.

Um outro aspecto importante a considerar é que a postura da política monetária do Banco de Moçambique poderá aumentar o custo do subsídio das taxas de juro pelo BDM. Com vista a atingir as metas de inflação preconizadas, o Banco de Moçambique usa a política cambial (apreciação do metical) como um dos

instrumentos para controlar o nível de preços. O objectivo é reduzir o custo da importação de bens que é um dos principais contribuintes do nível geral de preços. Assim, muitas vezes o Banco de Moçambique, entre outros, emite títulos ou aumenta a oferta de divisas no mercado cambial interbancário e em contrapartida absorve meticais. Isto leva à redução da quantidade de moeda em circulação disponível para financiamento das actividades dos agentes económicos. Consequentemente, há uma pressão sobre as taxas de juro na economia (pois os agentes económicos que procuram recursos para financiamento acabam disputando uma menor quantidade de recursos disponíveis). Isto acaba agravando o custo de crédito para os diferentes sectores da economia. Portanto, a política monetária terá implicações para o fundo de compensação das taxas de juro do BDM, seja aumentando as taxas praticadas caso estas sejam diferenciadas das taxas comerciais numa proporção fixa ou aumentando o custo de oportunidade, caso o BDM procure manter as suas taxas de juros perante o aumento das taxas comerciais. Esta pressão será permanente face à fraca capacidade de a produção interna acompanhar a evolução das necessidades de consumo que mantém a inflação refém dos preços das importações e a política monetária (focada no curto prazo) presa ao controlo da inflação importada.

ii) Mobilização de poupanças internas e o financiamento do Estado

Ao mesmo tempo que destaca a necessidade de mobilização de poupanças internas, a ENDE prevê que o endividamento público interno continuará a ser uma importante fonte de financiamento do Estado, dado o défice orçamental persistente e a tendência de redução da ajuda externa. Contudo, a estratégia não considera as implicações que o endividamento interno tem sobre a mobilização de poupanças internas para financiamento privado. Especificamente, o financiamento do Estado por via do endividamento doméstico constrange a expansão do crédito ao sector privado.

O que acontece é que o endividamento público interno, por ser contraído junto dos bancos comerciais, acaba competindo com recursos que financiariam o sector privado. Os títulos do Estado, que são a principal forma de contratação de dívida pública interna, são mais líquidos, mais seguros e em alguns anos mais rentáveis que o financiamento ao sector privado que enfrenta maiores riscos (Massarongo, 2010).

Adicionalmente, a ENDE preconiza que os bancos comerciais serão os agentes através dos quais o BDM vai actuar nas suas operações de crédito com potenciais clientes de pequeno porte. A questão que se coloca é: até que ponto não será mais interessante aos bancos comerciais rentabilizar os seus recursos em títulos do Estado e usar os recursos do BDM para financiar o sector privado? Isto significaria que, efectivamente, poderá não haver um aumento do volume dos recursos, mas uma substituição. Nesta situação, o BDM funcionaria mais como um financiador dos

bancos comerciais aumentando o volume das suas operações e reduzindo o seu risco, sem instrumentos claros de aumento dos volumes totais de financiamento ao sector privado.

Para além do mencionado, a dívida pública interna interfere com políticas monetárias expansionistas. A contratação de dívida internamente implica enxugamento de parte dos recursos do sector bancário, este acaba contrabalançando medidas de expansão da massa monetária tomadas pelo Banco de Moçambique, pois, enquanto o banco central expande a massa monetária, o sector público actua no sentido contrário. E ao que tudo indica, há uma certa falta de coordenação entre as duas políticas, que acabam actuando em sentidos contrários, prejudicando a expansão de recursos para o financiamento do sector privado. Então, indirectamente, a dívida pública interna constringe a expansão de recursos financeiros, que é destacada na estratégia. O que poderá ocorrer é a realocação de crédito dos sectores actualmente privilegiados para os marginalizados, com as implicações analisadas anteriormente.

Uma alternativa seria o Estado reestruturar as suas despesas. Neste caso, o Estado não interfere com a moeda em circulação. A questão é se existe efectivamente espaço para o Estado alterar a sua estrutura de despesa para financiar o sector privado. Cerca de 65% das despesas do Estado vão para os chamados sectores sociais estratégicos de acordo com o PARP. E, actualmente existe grande pressão para financiamento público de infra-estruturas relacionadas com o sector extractivo bem como avultados investimentos em infra-estruturas de transporte (ponte Maputo-Catembe, estrada circular). A ENDE não discute os vários cenários, logo não discute que despesas públicas seriam contraídas para financiar o BDM.

Poder-se-ia aventar um quarto cenário que seria um BDM com escassos recursos para fazer alguma diferença significativa. Neste caso, seria mais um custo desnecessário do que um instrumento de desenvolvimento.

Considerações finais

A discussão da solução para o problema de acesso a financiamento pelo sector privado não deve ignorar o contexto macroeconómico em que o problema tem origem. A política macroeconómica é parte da origem e/ou contribui para exacerbar o problema, daí que soluções que não tomam tal em consideração dificilmente poderão ser efectivas. A ENDE falha na discussão deste problema por considerar os assuntos como separados, isto é, por um lado fala das perspectivas para o financiamento do Estado e da importância da manutenção da estabilidade de preços, mas não interliga as questões, nem discute a sua correlação com o acesso a financiamento que considera fundamental para o desenvolvimento do sector privado, um dos pilares da estratégia.

Referências

- Massarongo, F. (2010). *A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique: Evolução, Causa e Implicações Económicas (1999-2007)*. Tese de Licenciatura não publicada. Faculdade de Economia Universidade Eduardo Mondlane. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento. (2012). *Estratégia Nacional de desenvolvimento (ENDE)*. Maputo.
- Castel-Branco C.N. & Ossemame, R. (2012). Política Monetária e Redução da Pobreza em Moçambique: uma discussão crítica. In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S & Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.

IDeIAS Nº63 – POUPANÇA INTERNA MOÇAMBICANA: 2000-2010, UMA DÉCADA INÉDITA

António Francisco e Moisés Siúta

Na passagem do Século XX, Moçambique registou um fenómeno económico sem precedentes, pelo menos no meio século (1960-2010) para o qual existem dados macroeconómicos confiáveis. Pela primeira vez, no último quinquénio do século passado, a poupança privada e a poupança interna em Moçambique foram positivas.

Durante 37 anos consecutivos, a poupança privada foi persistentemente negativa. Contudo, a partir de 1997 o consumo privado passou a ser menor do que a produção. Isto permitiu que em 1998, pela primeira vez, a poupança interna moçambicana também deixasse de ser negativa. Esta constatação empírica, baseada na série temporal macroeconómica mais longa disponível, usada no estudo que inspira este texto - Penn World Table 7.1 (PWT 7.1) (Heston *et al.*, 2012), é confirmada, por outras fontes, como se mostra mais adiante.

Os resultados aqui partilhados antecipam análises mais detalhadas, apresentadas em artigos que deverão ser publicados brevemente, produzidos no contexto de uma das pesquisas em curso no Grupo de Investigação “Pobreza e Protecção Social” do IESE. Uma investigação sobre os alicerces económicos e demográficos dos mecanismos de protecção social em Moçambique, tendo como foco principal o comportamento do consumo, da poupança, do investimento e do crescimento económico (Francisco & Siúta, 2014).

Fontes da poupança nacional

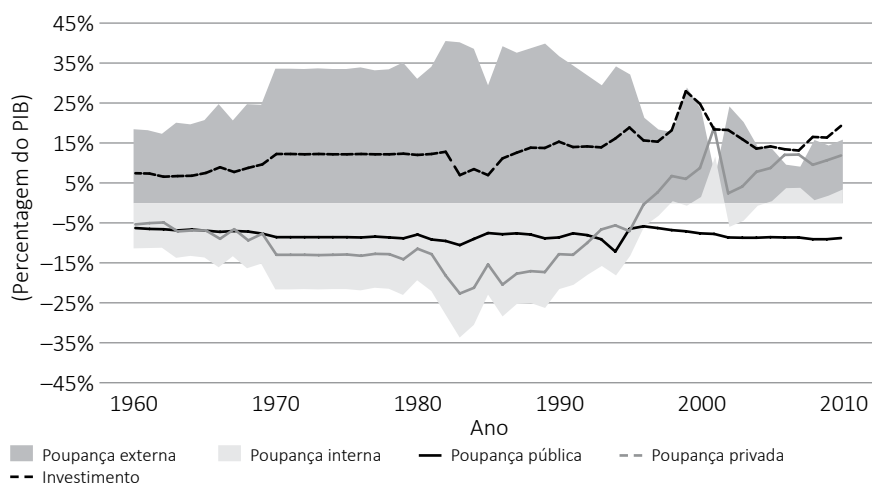
Tal como é importante para uma pessoa ou família ter reservas financeiras ou não-financeiras, para fazer face a qualquer eventualidade na vida, ou simplesmente consumir e investir no futuro, em termos macro, a sociedade também precisa de criar reservas.

A sociedade cria reservas abstendo-se de consumir uma parte da renda nacional, representada neste caso pelo produto interno bruto (PIB). Esta reserva agregada e residual

é chamada “poupança interna”, ou mais vulgarmente em inglês, “poupança doméstica”. A poupança interna é a soma da poupança privada e da poupança pública. A poupança privada é a parte da renda dos indivíduos e das empresas que não é consumida, num determinado período. Resulta da poupança de três agentes principais: pessoas singulares, famílias, empresas, incluindo bancos privados. Por sua vez, a poupança interna é a soma da poupança privada e da poupança pública, ou do governo. Esta última é obtida pela diferença entre as receitas do Estado e de outras entidades públicas (impostos, taxas, mais-valias e outras) e o seu consumo. É representada pelo superavit ou défice, dependendo se o saldo é positivo ou negativo (Dornbusch et al., 1998, pp. 298–314; Oliveira et al., 1998). Entretanto, para além da poupança interna ou doméstica, a poupança total ou nacional integra uma outra fonte, chamada “poupança externa”. A poupança externa justifica-se em pelo menos duas situações: quando a poupança interna é insuficiente, ou mesmo inexistente, como tem acontecido em Moçambique; ou para ampliar a capacidade produtiva para além dos recursos financeiros, proporcionados pela poupança interna. É obtida, *grosso modo*, pelo défice das transacções correntes da balança de pagamentos (a soma algébrica da balança comercial, da balança de serviços e das transferências unilaterais), decorrendo do fluxo de capitais que financiam o défice em transacções correntes, através de empréstimos, donativos, investimentos directos estrangeiros (IDE), investimentos no mercado financeiro, e outras fontes de ingressos de recursos externos no país (Dornbusch et al., 1998, pp. 298–314; Oliveira et al., 1998).

As definições operacionais anteriormente referidas são ilustradas empiricamente na secção seguinte e na Tabela 1, com o caso específico de Moçambique.

Figura 1 – Evolução da poupança em Moçambique, 1960-2010: taxas de poupança interna (privada e pública) e externa



Fonte: PWT 7.1

Evolução da poupança moçambicana

A taxa média anual de poupança total em Moçambique rondou os 13% do PIB, no último meio século. Este valor médio anual corresponde contabilisticamente ao investimento nacional. Ao longo das primeiras quatro décadas aumentou para 18%, tendo baixado ligeiramente para cerca de 17%, na última década. Contudo, esta ligeira queda no valor agregado esconde mudanças estruturais muito mais importantes na composição e componentes da poupança total.

Entre 1960 e 1997, o valor da taxa média de poupança total, ou seja os 13% do PIB, representou o contributo positivo, unicamente da poupança externa, já que outras fontes foram negativas (Tabela 1). Esta tendência histórica alterou-se significativamente a partir de 1997, ano em que a taxa média de consumo privado passou a ser 3% inferior ao PIB. Enquanto isso, a taxa de consumo público aumentou de 6% para 9% do PIB, entre 1997 e 2010, respectivamente. Por outro lado, a taxa de poupança externa situou-se nos 27% do PIB, no meio século coberto pelos dados, um valor que tem servido para compensar a sistemática poupança interna negativa, ou despoupança, rondando -14% do PIB, e garantir uma taxa média anual de investimento de 13% do PIB, no período 1960-2010.

Nascimento da poupança interna

O nascimento da poupança interna significa, neste caso, a emergência de um valor positivo correspondente à parte da renda não consumida, num determinado período. Isto é, a parte retida e que fica à espera de ser consumida ou investida num próximo período.

Em geral, não é possível identificar quando é que a poupança interna nasceu num país específico. Todavia, no caso específico de Moçambique, talvez porque o crescimento económico moderno se estruturou no contexto de uma economia colonial, edificado num ambiente de economia mercantil simples e predominantemente de subsistência, a economia formal começou por crescer graças ao investimento de recursos financeiros, tecnológicos e mesmo humanos financiados pela poupança externa.

Como nasceu a poupança interna moçambicana? De acordo com os dados já referidos (Tabela 1), a poupança interna em Moçambique foi criada essencialmente pela poupança privada nacional. Desde que o consumo privado passou a ser menor do que o PIB, em 1997, pelo menos em nove dos 12 anos até 2010 (na verdade até ao presente, se bem que os dados da série não incluam os últimos três anos), a poupança interna foi maioritariamente positiva. Nos restantes quatro anos, voltou a ser negativa, se bem que os referidos valores negativos não tenham influenciado a taxa média anual, ao ponto de tornar negativa a poupança interna. Entre 1998 e 2010, a taxa média anual de poupança interna situou-se em 1,5% do PIB.

Apesar de a série temporal usada neste texto estar disponível publicamente, desconhece-se que tenha merecido atenção dos pesquisadores que anteriormente analisaram o comportamento da poupança moçambicana. No entanto, como ilustra a Figura 2, alguns autores recorreram a fontes diferentes, mas corroboram a constatação apresentada aqui sobre o nascimento e emergência da poupança interna. Os anos específicos apontados por tais fontes divergem, por razões principalmente metodológicas, mas num aspecto todas elas convergem: identificam o último quinquénio do século XX, um dos anos entre 1995 e 1998, como o período em que a poupança interna terá nascido em Moçambique (Arnaldo *et al.*, 2008, p. 45; BdM, 2014, p. 26; Heston *et al.*, 2012; The World Bank, 2014).

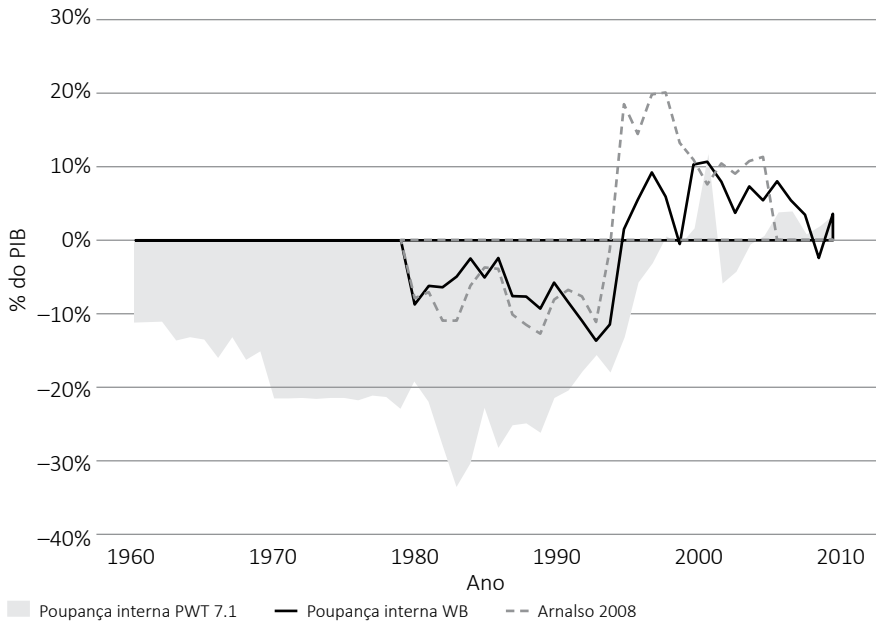
Tabela 1 – Taxas de consumo e poupança em Moçambique, 1960-2010

Ano e Período	Consumo			Poupança		
	Privado	Público	Total	Interna	Externa	Total (Invest.)
(Em percentagem do PIB)						
1960	105	6	111	-11	18	7
1970	113	8	122	-22	34	12
1975	113	8	121	-21	34	12
1980	112	8	119	-19	31	12
1990	113	9	121	-21	37	15
1997	97	6	103	-3	18	15
1998	93	6	100	0	18	18
1999	94	7	101	-1	29	28
2000	91	7	98	2	24	25
2010	88	9	97	3	16	19
1960-70	107	7	114	-14	22	8
1970-80	113	8	121	-21	34	12
1980-90	117	8	126	-26	37	11
1990-2000	103	8	110	-10	28	18
2000-2010	90	8	98	2	15	17
1997-2010	91	8	99	1	17	18
1960-2010	106	8	114	-14	27	13

Fonte: PWT 7.1

Além disso, o recente estudo do Banco de Moçambique adianta dois importantes detalhes para se perceber, pelo menos em parte, a recente dinâmica da poupança privada. Primeiro, apenas 2% das famílias possuem poupanças positivas, enquanto cerca de 98% das famílias continuam a apresentar poupanças negativas. De igual modo, a posição fiscal do Estado, medida pelo saldo fiscal antes dos donativos, também é negativa, em cerca de 12% do PIB. Segundo, o aumento da poupança nacional tem sido maioritariamente garantido pelo sector privado, com destaque para as empresas comerciais, contribuindo em média 63% para o PIB, no período de 1996-2012 (BdM, 2014, p. 2, 45).

Figura 2 – Evolução da poupança interna, da poupança externa e do investimento em Moçambique, 1960-2010



Fonte: Arnaldo et al., 2008;PWT 7.1, WB, 2014

Talvez mais importante do que a identificação do ano específico em que a poupança interna terá nascido, é o facto de, ao longo da última década, a sua tendência ter-se tornado predominantemente positiva. O tempo dirá se é uma tendência sustentável. Por enquanto, como destaca o título deste texto, considera-se a primeira década do corrente século XXI como uma década inédita. A menos que apareçam dados a mostrar o contrário, historicamente a década de 2000-2010 emerge como a primeira, em meio século, a registar uma média decenal positiva.

Breves inferências para reflexão

Muito poderá ser inferido, debatido e concluído a partir das evidências empíricas apresentadas neste texto e nos artigos que o inspiraram. Como não é possível fazê-lo neste espaço, podemos, no entanto, adiantar alguns pontos para reflexão futura:

- É sabido que em economias abertas e fortemente integradas a poupança interna pode deixar de ser o factor determinante da formação do capital e do crescimento económico. Contudo, não é comum, ou normal, que a poupança externa substitua a poupança interna por um período tão longo e de forma tão massiva, como tem acontecido em Moçambique, ao longo do último meio século.
- A trajectória histórica dos componentes da poupança total sugere que o crescimento económico em Moçambique tem estado ancorado na poupança externa, independentemente do regime político prevalente ao longo do tempo: colonial, socializante, ou intervencionista (mais ou menos) liberalizador.
- Por que será que tanto os defensores como os críticos do modelo de crescimento económico prevalente em Moçambique se têm mostrado tão indiferentes às mudanças destacadas neste texto, relativamente à composição e estrutura da poupança Moçambicana? Será que o surgimento da poupança interna positiva não reflecte uma progressiva capacidade da economia moçambicana em reter e acumular capital?
- O nascimento da poupança interna resulta da emergência da poupança privada, se bem que, como revelou recentemente o Banco de Moçambique (BdM, 2014), a poupança nacional deriva das empresas privadas e de 2% das famílias. Por outro lado, na última década, enquanto a poupança externa registou uma tendência de diminuição a poupança privada parece ter sido capaz de compensar o défice total da poupança pública e complementar o contributo da poupança externa.
- Considerando a trajectória histórica do intervencionismo estatal, caracterizado em muitos casos, por um forte monopólio do Estado sobre os factores de produção, é surpreendente e preocupante que o sector público continue a ser tão deficitário e a contribuir negativamente para a poupança interna. Na verdade, como é sabido, Moçambique já experimentou sérias crises de dívida pública e eminentes bancarrotas (1984, 1998) decorrentes do risco de bloqueio dos fluxos da poupança externa.

Referências

- Arnaldo, P., & João, E.N. (2008). Poupança nos países em desenvolvimento: o caso de Moçambique (Thesis).
- Banco de Moçambique. (2014). Determinantes da Poupança em Moçambique. Maputo: Banco de Moçambique.
- Dornbusch, R., Fischer, S. & Startz, R. (1998). *Macroeconomia*, 7a. ed. New York: McGraw Hill, Alfragide.
- Francisco, A., Siúta, M.S. (2014). O Nascimento da Poupança Doméstica Moçambicana: Evidências e Significado. In Brito, L. de, Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (orgs.). *Desafios Para Moçambique 2014*. Maputo: IESE.
- Heston, A., Summers, R. & Atena, B. (2012). Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania [WWW Document]. Penn World Table. Disponível em: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php
- Oliveira, F.E.B. de, Beltrão, K.I. & David A.C. de A. (1998.) Previdência, Poupança e Crescimento Econômico: Interações e Perspectivas (No. Texto para Discussão No. 607). Rio de Janeiro.
- The World Bank. (2014). Gross savings (% of GDP) | Data | Table [WWW Document]. World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.ZS>.

IDeIAS Nº64 – POUPANÇA INTERNA: MOÇAMBIQUE E OS OUTROS

António Francisco e Moisés Siúta

Terá o nascimento da poupança interna moçambicana, no último quinquénio do século XX, iniciado a transição da economia de Moçambique para um novo padrão de crescimento económico? Novo padrão de crescimento num duplo sentido: 1) relativamente à evolução histórica da economia moçambicana, no último meio século, caracterizada por uma prolongada poupança interna negativa e investimento acima da capacidade de poupar financiado predominantemente pela poupança externa (parte da renda não consumida pelos cidadãos de outros países); 2) em relação à contribuição de Moçambique para a poupança interna da região da África Austral e do mundo em geral.

Poupança interna, convém recordar, é a soma das poupanças das pessoas, das famílias, das empresas e do Estado, correspondente à parte da renda que não é consumida, num determinado ano ou período. O IDeIAS 63 (Francisco & Siúta, 2014) descreveu resumidamente a trajetória da poupança interna moçambicana, entre 1960 e 2010. Mostrou que o consumo foi em média 114% do produto interno bruto (PIB). Em 1983, chegou a atingir um terço acima do PIB, mas desde 1984 a tendência anterior foi invertida. Na década de 1990, a proporção de poupança interna negativa reduziu progressivamente e foi mesmo anulada, permitindo alcançar uma taxa média positiva na primeira década do corrente século XXI. Por isso, no IDeIAS 63 consideramos os anos 2000-2010, uma década inédita, por ter sido a primeira, desde 1960, que logrou uma pequena porção positiva de renda não consumida imediatamente (Figura 1).

As estimativas da taxa média de poupança interna, entre 2000 e 2010, variam dependendo das fontes: cerca de 2% do PIB, segundo a fonte usada nesta pesquisa (Heston *et al.*, 2012); 4% e 5%, segundo o Banco de Moçambique (BdM, 2014) e o Banco Mundial (The World Bank, 2014), respectivamente. Independentemente das diferenças nas fontes, todas corroboram a evidência sobre a ruptura com a longa trajetória negativa anterior.

O objectivo deste texto é adicionar novos dados, aos que já foram partilhados no IDEIAS 63, situando Moçambique no contexto internacional e em particular, na África Austral. Os dados aqui usados, baseiam-se na série temporal macroeconómica chamada Penn World Table 7.1 (PWT 7.1); uma base de dados das contas nacionais de 189 países, incluindo Moçambique, para o período 1950-2010 (Heston *et al.*, 2012).

Moçambique no mundo

A Figura 1 ilustra a evolução da taxa de poupança interna média mundial, estimada em cerca de 17% do PIB, entre 1960 e 2010 (linha chamada “Mundo”), comparada com as taxas de poupança de países com uma longa história de poupança negativa. Como se pode verificar, no final do século XX, Moçambique abandonou o grupo de poupança interna negativa.

Em 1960, de um total de 110 países com dados sobre poupança interna, 15 países registaram níveis negativos, contra 18 com elevados níveis de poupança, entendendo-se por elevado, neste caso, taxas de poupança superiores a um terço do PIB (p. ex. Irão 67%; Gabão 58%; Argélia 56%; China 47%; Venezuela 47%). Meio século mais tarde, de um total de 189 países, 33 (17%) registaram poupança negativa, em 2010 (p. ex. Libéria -110%; Lesoto -68%; Timor-Leste -43%), enquanto 36 países alcançaram poupanças elevadas (p. ex. Guiné Equatorial 87%; Macau 70%; Singapura 61%; Gabão 53%; China 49%).

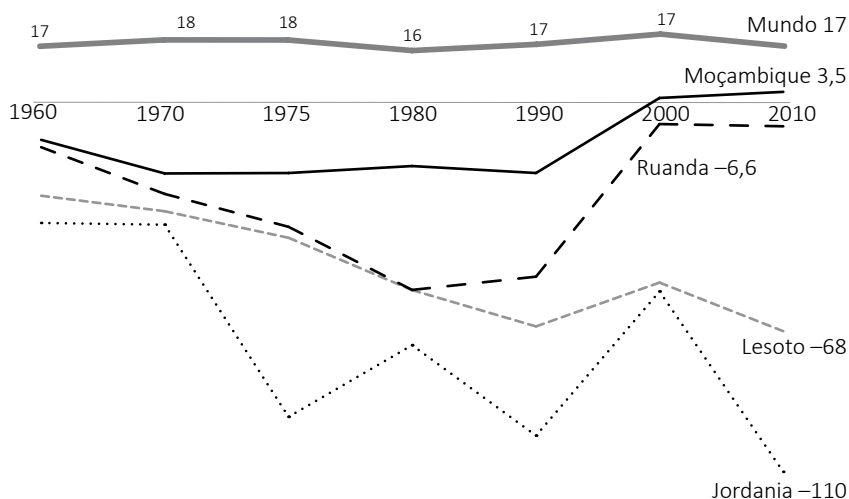
A heterogeneidade observada nas taxas de poupança interna, no Mundo, já era bastante elevada em 1960 e foi aumentando nos anos seguintes. Isto é confirmado pelo coeficiente de variação (CV - igual ao desvio-padrão dividido pela média), uma medida de dispersão que permite comparar distribuições diferentes. Em 1960, o CV foi 109%, enquanto em 2010 subiu para 140%. Em outras palavras, a já elevada dispersão no passado, tornou-se ainda mais assimétrica e heterogénea, nos dias de hoje.

Todavia, mais importante do que a referida heterogeneidade, é o facto de a generalidade dos países desfrutarem de uma base regular e estável de poupança interna para financiar o investimento que sustenta o crescimento económico. Não admira, por isso, que analistas e fazedores de políticas que reconhecem a relevância da poupança interna, reajam com preocupação à sua queda para níveis baixos. Uma breve busca na literatura testemunha tal preocupação; no Brasil, por exemplo, taxas de poupança interna de 16% ou 17% do PIB são consideradas baixas, ou mesmo um “drama” (Crespo, 2011). O que dizer de Moçambique?

É verdade que a importância da poupança interna é desvalorizada, ou mesmo questionada, pelos que acreditam que o investimento determina a poupança e não o contrário; mas este não é o espaço adequado para se entrar em tal debate. Em conformidade com o objectivo deste artigo, vejamos de seguida a posição de

Moçambique, comparativamente aos 15 países integrantes da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla inglesa).

Figura 1 – Moçambique distancia-se dos países com poupança interna cronicamente negativa, 2000-2010 (poupança em % do PIB)



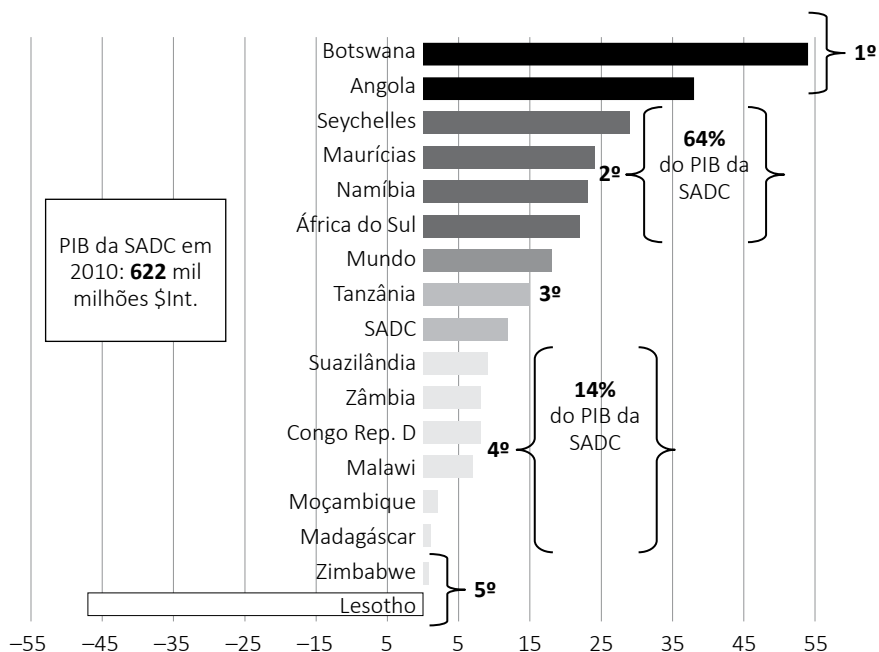
Fonte: PWT 7.1

Moçambique na África Austral/SADC

Em 2010, o PIB agregado da SADC foi cerca de 622 mil milhões de USD internacionais (\$Int.), correspondente a 2.329 de USD *per capita*, para uma população estimada em 267 milhões de pessoas (Tabela 1 e Figura 2). Visto numa perspectiva internacional, o tamanho do PIB da SADC situou-se entre o PIB da Holanda (641 mil milhões USD) e o da Tailândia (535 mil milhões USD); ou ainda, 37% do PIB do Brasil (1,7 mil milhões USD), presentemente uma das 10 maiores economias do Mundo (The World Bank, 2014).

A Tabela 1 e a Figura 2 classificam os países da SADC em ordem decrescente da taxa média de poupança em 2000-2010. Cinco grupos de poupança interna regional podem ser identificados na África Austral. O primeiro grupo, países com poupança interna elevada (acima de um terço do PIB), inclui Botswana e Angola. Juntos representam 14% do PIB regional, com uma grande diferença entre eles, quanto à natureza do crescimento económico. Botswana, o maior poupador (54%) na SADC, possui o terceiro maior PIB *per capita* (9.673 USD). Angola, segundo maior poupador (38%), parece investir mais fora do que no próprio país (19% de investimento).

Figura 2 – Cinco grupos de poupança interna na África Austral (SADC), média em 2000-2010 (poupança em % do PIB)



Fonte: PWT 7.1

O segundo grupo, com poupança interna entre um terço do PIB e a média mundial, abrange quatro países, com 64% do PIB da SADC. A África do Sul singulariza-se, porque sozinha possui 59% do PIB regional. Em contrapartida, Maurícias e Seychelles, dois dos mais pequenos países da SADC, desfrutaram do maior PIB *per capita* na região.

O terceiro grupo com poupança interna entre a média mundial e a média da SADC, conta apenas com a Tanzânia, com quase 8% do PIB regional. O quarto grupo possui seis países, incluindo Moçambique, com poupança interna positiva, mas abaixo da média regional, abrangendo cerca de 14% do PIB da SADC. Neste grupo todos os países investem mais do que poupam, resultando em défices nas suas contas externas.

Finalmente o quinto grupo, compreendendo países com poupança interna negativa, inclui Lesotho e Zimbabwe, representando apenas 1% do PIB regional. Lesotho é um exemplo histórico de uma economia cronicamente ancorada na poupança externa. O Zimbabwe é um exemplo contemporâneo emblemático de uma espantosa opção anti poupança, com consequências trágicas para o seu crescimento económico (319 USD de PIB *per capita*).

Considerações para reflexão

Sem poupança interna, a única maneira de um país crescer economicamente, é ancorar a sua economia à poupança externa, recorrendo a múltiplas formas de financiamento importado, tais como: dívida externa, ajuda concessionada ou não-concessionada, investimento directo estrangeiro, emissão ou venda de títulos e empréstimos. É o que tem feito Moçambique, nas seis décadas passadas. Fê-lo, como refere o IDeIAS 63, independentemente do regime político prevalecente: colonial ou pós-colonial, socializante ou intervencionista, mais ou menos liberalizador. Entre 1960 e 2010, a média anual de poupança externa rondou 27% do PIB; pouco mais de metade desta percentagem foi para o consumo e os restantes 13% foram para o investimento produtivo (em bens de capital).

Não sendo possível alongar muito este texto, pelo menos pode-se adiantar algumas considerações para futuras reflexões sobre o significado, a importância e as possíveis implicações da recente mudança na correlação entre renda, consumo e poupança interna em Moçambique.

Significado – A interrogação que inicia este texto está relacionada com uma dúvida legítima que emerge dos dados empíricos. Estará Moçambique a viver apenas uma pausa na sua longa propensão para não poupar, ou algo de mais fundamental está a acontecer na economia moçambicana? Como o Banco de Moçambique (BdM, 2014) reconheceu recentemente, a base positiva da poupança interna não só é baixa e frágil, mas abrange apenas 2% das famílias moçambicanas. Por outro lado, o papel do Estado Moçambicano deixa muito a desejar, por vários motivos. A sua longa posição fiscal deficitária contribui negativamente para a poupança interna (cerca de 8% do PIB em 2010). Além disso, o Estado tem revelado sérias dificuldades em se converter num verdadeiro facilitador e promotor de oportunidades de acumulação de capital e poupança interna, principalmente para 98% de famílias com poupanças negativas. Apesar disto, se no futuro a recente transição para o patamar positivo de poupança interna persistir, isto significa que a economia moçambicana passou a contribuir positivamente, e não negativamente, para o desenvolvimento da poupança interna regional e mundial.

Importância – Desde a década de 1990, várias reformas lograram superar parcialmente as políticas públicas adversas à formação da poupança interna, principalmente políticas ostensivamente contra a formação de capital produtivo nacional. Refira-se, por exemplo, o abandono parcial das políticas concebidas na primeira República, conhecidas como “matar o jacaré enquanto é pequeno” (Adam 2006, p. 119), um sanguinário eufemismo das políticas contra a formação de poupança interna. Assim, enquanto nos países com uma base regular e razoável de poupança interna, o ritmo de crescimento depende do quanto aceitam complementá-la com

a poupança externa que financie o investimento produtivo, em Moçambique ainda é o oposto. O ritmo de crescimento depende do quanto aceitamos e conseguimos substituir a poupança interna pela poupança externa.

Implicações – O tempo dirá se, ou quando, a poupança interna passará a ser complementada pela poupança externa, em vez do contrário. Contudo, mesmo com uma poupança interna proporcionalmente inferior à poupança externa, tal não significa que o seu contributo seja irrelevante. Pelo contrário. Se o ritmo de crescimento económico moçambicano acelerar, como é esperado, graças aos avultados investimentos externos canalizados para os sectores altamente lucrativos, como o mineiro e energético, a poupança interna poderá ainda induzir a mudança substancial do padrão de crescimento. Mas para isso, algo de substantivo necessita de ser feito, de forma a se criar oportunidades e condições reais para que um crescente número de pessoas, famílias, empresas e sobretudo o Estado, contribuam positivamente para a poupança interna.

Tabela 1 – Poupança Interna: Moçambique e os países da África Austral/SADC, 1990-2010

Países	Poupança Interna (%)	Investimento (%)	Produto Interno Bruto (PIB) 2010		
			per capita	Volume	
	2000-2010	2000-2010	\$ Int (ano base 2005)	Mil Milhões	%
Botswana	54	46	9 673	20	3,2
Angola	38	19	5 108	67	10,7
Seychelles	29	39	32 300	3	0,5
Maurícias	24	29	10 164	13	2,1
Namíbia	23	30	4 807	10	1,6
África do Sul	22	22	7 509	369	59,3
Mundo	18	24	9 982		
Tanzânia	15	23	1 178	49	7,9
SADC	12	24	2 329		
Swazilândia	9	14	3 681	5	0,8
Congo, Rep. D.	8	18	240	17	2,7
Zâmbia	8	22	1 518	20	3,3
Malawi	7	29	655	10	1,6
Moçambique	2	17	781	18	2,8
Madagáscar	1	18	702	15	2,4
Zimbabwe	-6	4	319	4	0,6
Lesotho	-47	29	1 393	3	0,4
Total				622	100
SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)					

Fonte: PWT 7.1

Referências

- Adam, Y. (2006). *Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo: Trajetória de Moçambique Pós-colonial (1975-1990)*. Maputo: Promédia.
- Banco de Moçambique. (2014). Determinantes da Poupança em Moçambique. XXXVIII Conselho Consultivo do Banco de Moçambique, 22-24 de Janeiro. Maputo.
- Crespo, S.G. (2011). Mailson: O drama da baixa poupança interna do Brasil. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/radar-economico/2011/08/29/mailson-o-drama-da-baixa-poupanca-interna-do-brasil/>.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014). *Poupança Interna Moçambicana: 2000-2010, uma Década Inédita*. IDEIAS, Boletim No 63p. Maputo: IESE.
- Heston, A., Summers, R. & Atena, B. (n/d). Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. Disponível em: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.
- The World Bank. (n/d). Gross savings (% of GDP) | Data | Table. Working for a World Free of Poverty. Disponível em: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.ZS>.

IDEIAS Nº72 – FINANÇA ISLÂMICA: QUANDO TERÁ MOÇAMBIQUE UM SISTEMA FINANCEIRO HALAL?

António Francisco

“Diferentemente do catolicismo, em que o rico nunca vai para o céu, no islamismo, o dinheiro deve ser usado para fazer a economia crescer” (Martin n/d), explica Angêla Martins, directora da área inter-nacional do Banco ABC Brasil que se notabilizou por publicar o primeiro livro em português sobre a finança e banca islâmica (Martin, 2004).

É intrigante que uma especialista em finanças islâmicas, católica e sem antecedente árabe, recorra a uma comparação mistificadora, para exaltar as virtudes da ética islâmica em detrimento da ética do catolicismo. Todavia, o propósito desta reflexão não é procurar pontes conciliadoras entre diferentes profissões de fé religiosa, mas mostrar como a valorização da ética islâmica em Moçambique, para além de ser um direito de cerca de cinco milhões de moçambicanos muçulmanos (o Censo de 2007 estimou a população muçulmana em cerca de 18%), poderia contribuir para aumentar a poupança interna e um crescimento económico mais ético.

Os muçulmanos procuram, na medida do possível, pautar a sua vida quotidiana, de acordo com as leis do Alcorão ou do Islão (*Shariah*). Diz-se na medida do possível, porque o contexto moçambicano, sobretudo jurídico-legal, não permite que os muçulmanos actuem escrupulosamente segundo os princípios da islamismo, relevantes para uma finança islâmica, tais como: i) partilha de lucros e perdas (*profit and loss sharing*); ii) proibição da usura ou juros (*riba*); iii) proibição da especulação ou risco de vantagens ilegais (*gharar*); iv) proibição do financiamento de actividades pecaminosas, nomeadamente álcool, tabaco, carne de porco, pornografia, bem como empresas que super-explorem a natureza ou recorram a trabalho infantil; iv) promoção de investimento produtivo ético, no sentido de que as transacções sejam lastreadas por um bem ou serviço e o lucro compartilhado entre o cliente e o banco.

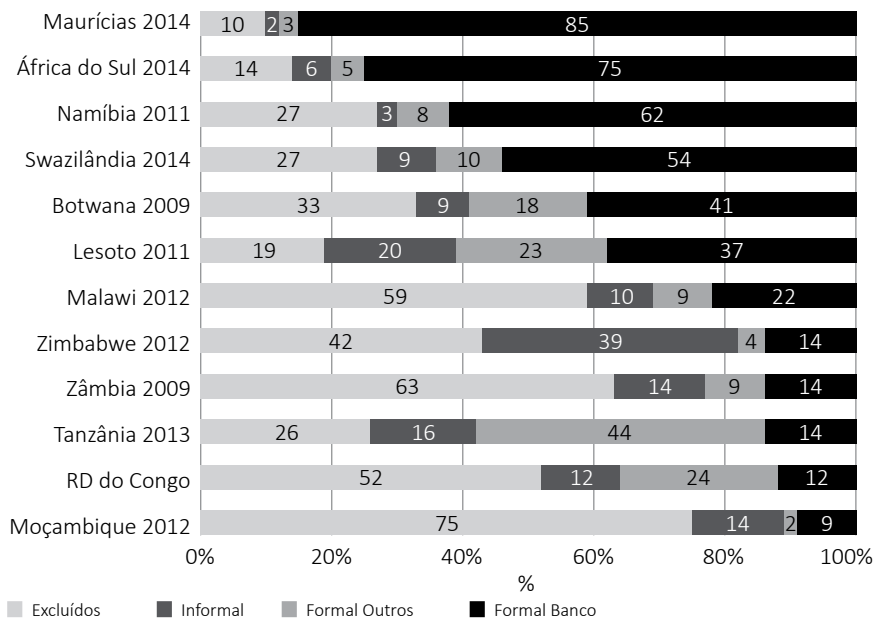
Considerando estes princípios, surgem várias interrogações: Existem produtos financeiros *halal* (lícito) em Moçambique? Como lidam os muçulmanos com os

serviços financeiros convencionais, nomeadamente: cobrança e pagamento de juros, *leasing*, *joint venture*, hipotecas ou pensões?

Exclusão versus inclusão financeira

Começando pela última interrogação, em parte a resposta encontra-se na Figura 1. A maioria dos moçambicanos muçulmanos não se confrontam com tais problemas de consciência religiosa, simplesmente porque fazem parte dos 75% de adultos totalmente excluídos dos serviços financeiros disponíveis, sejam eles formais (p. ex. bancos, agências financeiras) ou informais (p. ex. *xitique*, poupanças comunitárias). Moçambique possui a maior exclusão financeira, entre os 12 países da África Austral, que realizaram os inquéritos ao consumidor do FinScope; um contraste enorme, como mostra a Figura 1, comparativamente às Maurícias (10%) e à África do Sul (14%) (FINMARK TRUST, n/d).

Figura 1 – Acesso a serviços financeiros – comparação entre países



Fonte: FinMark Trust, 2015

E o que dizer da minoria dos moçambicanos, muçulmanos ou não, formalmente bancarizados (9%), ou envolvidos em outros serviços financeiros formais (2%), ou ainda em serviços financeiros informais (14%)? Curiosamente, sempre que o autor deste texto confrontou muçulmanos confessos ou profissionais do sector financeiro

convencional, a resposta que recebeu foi um encolher de ombros resignado e enorme embaraço. Ironicamente, os muçulmanos preocupem-se em consumir produtos alimentares *halal*, mas em contrapartida igual preocupação não se vê relativamente a produtos financeiros, como seja: empréstimos bancários, cobrança ou pagamento de juros, hipotecas, leasing, entre outros? Contudo, do pouco que o autor deste texto conhece da filosofia islâmica, produtos financeiros associados a juros (*riba*) são *haram* (ilícitos), ou seja, proibidos.

Finanças e banca haram?

O sistema financeiro moçambicano registou, no último quarto de século, um crescimento notável; mas notável em relação a quê? Essencialmente em relação ao período precedente às reformas liberalizadoras. Desde a segunda metade da década de 1980, o sistema financeiro realizou importantes reformas, visando superar a crise económico-financeira que as nacionalizações e estatização socializante provocaram no mercado nacional (terra, trabalho e capital), entre 1975 e 1987.

“Em 2003, o sistema financeiro moçambicano deixou de ser dominado pelo Estado, passando para um sistema baseado no mercado aberto, dominado por bancos privados que representavam cerca de 95 por cento do total de activos do sistema financeiro do País” (GDM, 2013), afirma um documento-proposta governamental; não se sabe se tal documento já foi aprovado e se está a ser implementado.

O sistema bancário possui actualmente 18 bancos comerciais, mas 85% dos seus activos concentram-se em três dos maiores bancos (MillenniumBIM, BCI e Standard Bank), maioritariamente propriedade de estrangeiros, quer portugueses ou sul-africanos. É um sistema demasiado concentrado, com baixos níveis de intermediação, elevados custos operacionais e margens de juros (*spreads*); as Instituições de micro-finanças (IMFs), embora tenham expandido nos últimos anos, são pequenas e pouco relevantes (2%).

Por estas e outras razões, Ernesto Gove, Governador do Banco de Moçambique (BdM), admitiu em 2014: “Precisamos de trazer para o sistema uma maior concorrência entre os actores bancários. Eu não posso dizer, enquanto governador, que há concertação; mas não excluo a possibilidade... em teoria, e não querendo dizer que isso está a acontecer, pode haver uma espécie de cartel” (Jornali, n/d).

Não obstante os avanços expressivos no sistema financeiro moçambicano, a elevada exclusão acima referida e as diversas limitações do sistema existente, desaconselham qualquer triunfalismo ou vaidade da parte dos seus protagonistas. Basta olhar para as avaliações internacionais sobre a posição de Moçambique no *credit rating*: um país persistente e altamente especulativo, ou no jargão financeiro, “*junk*” ou “lixo” (B para Fitch; B+ para a S&P; e B1 para a Moody’s). Isto, segundo

os critérios financeiros convencionais, porque do ponto de vista dos princípios da finança islâmica, o actual sistema financeiro e bancário moçambicano é *Haraam*, ou seja, contrário às leis islâmicas.

Moçambique sem banca halal, porquê?

“Porque é que Moçambique ainda não possui a Banca Islâmica?”, foi a questão de pesquisa do trabalho de Licenciatura em Economia, supervisionado pelo autor deste texto e concluído em Setembro de 2014 (UEM) (Rosário, 2014). Nesta pesquisa pioneira em Moçambique, Charllotte Rosário identificou duas causas principais para a inexistência de uma banca moçambicana *Halal*: uma formal ou jurídico-legal e outra social, ou melhor, socio-cultural. Em termos formais, o quadro jurídico-legal moçambicano é inconsistente com as regras Islâmicas (*Shariah*). A autora questiona a laicidade do Estado Moçambicano, porque a legislação não é suficientemente imparcial e induz os muçulmanos a práticas contrárias aos seus princípios religiosos. Na verdade, um Estado laico deve ser neutro e imparcial relativamente aos assuntos religiosos, significando que não apoia nem discrimina nenhuma religião, incluindo não impor instituições e práticas que violem ou atrapalhem o exercício da liberdade religiosa dos cidadãos.

Quanto aos factores sócio-culturais, Rosário constatou um generalizado desconhecimento público das finanças islâmicas, a começar pelos líderes religiosos e actores no sector financeiro. Os profissionais e analistas muçulmanos desconhecem totalmente, ou se conhecem os princípios financeiros islâmicos, pouco ou nada fazem em prol dos produtos financeiros consistentes com a *Sahriaha*, uma ética que conjuga princípios religiosos com as relações e operações económicas, comerciais e financeiras.

Esta pesquisa e muita outra literatura sobre a matéria mostram que existe um sistema financeiro no mundo, implementado com sucesso em vários países, muçulmanos ou não, capaz de oferecer produtos financeiros sem usura ou juro (*Riba*), sem especulação ou risco (*Gharar*). Assim sendo, o que justifica que Moçambique negligencie ou adie por tanto tempo a abertura de espaço à finança islâmica? Sobre isto, o próprio Governador do BdM, na entrevista que deu a Rosário, reconhece: “...o Banco Central já está a trabalhar no sentido de criar uma legislação para receber este tipo de banca”.

Sem dúvida, a declaração anterior, vinda de quem vem, é uma boa notícia; mas quando considerada no contexto de tantas outras declarações de autoridades políticas e monetárias, que sempre respondem que já estão a estudar e a trabalhar no assunto, a esperança esmorece. As autoridades moçambicanas parecem acreditar, em contraste com o que escreveu o poeta português, Fernando Pessoa, que o valor das coisas está no tempo que elas duram, em vez da intensidade com que acontecem.

Convidados a espreitar pela janela?

Entretanto, a Cidade de Maputo acolhe, entre os dias 8 e 11 do corrente mês, a 40ª a reunião anual do Banco Islâmico de Desenvolvimento (BID). O Governo apresenta este evento como uma boa oportunidade para novos negócios para o sector privado. Até pode ser que uma ou outra oportunidade se concretize, mas nada indica que o evento vá além do *business as usual* governamental, no sentido desta ser a ocasião em que, finalmente, os cidadãos moçambicanos passam a poder aceder directamente à finança islâmica. O mais provável é que o Estado use esta oportunidade para adicionar mais alguns milhões de financiamentos aos cerca de USD\$ 300 milhões que diz já ter mobilizado do BID.

Não deixa de ser curioso como o BID, sabendo que o Estado Moçambicano continua a adiar a adaptação do seu sistema financeiro às regras islâmicas, aceita financiá-lo. Será o Estado mais virtuoso do que os cidadãos?

Entretanto, a CTA e o sector privado, em geral, foram convidados a ficarem atentos “... às inúmeras oportunidades que se abrem para Moçambique, em particular para as áreas de restauração, hotelaria e transportes...” (Laíce, 2015). Foram também convidados a espreitarem as “janelas para possíveis parcerias”. Considerando a inexistência de legislação adequada, será mesmo apenas para espreitarem pela “janela”.

Seria pertinente que a CTA, ou outra entidade, estimasse quanto é que os cidadãos e os empresários privados estão a perder pelo facto de o Estado adiar *sine die* a permissão da banca islâmica em Moçambique. Com tal exercício, talvez ajudasse o Banco Central a finalizar a legislação que o Governador Gove diz “.... estar a ser preparada”.

Finanças e banca halal, para quando?

Em sociedades com uma longa trajectória de poupanças domésticas negativas ou muito baixas, onde as economias crescem principalmente financiadas por poupanças externas, não admira que os seus cidadãos olhem para as elevadas taxas de juro como “coisas do diabo”. Tão pouco surpreende que as suas autoridades políticas e monetárias se mostrem relutantes a satisfazerem os direitos dos cidadãos, como seja, possuírem bancos consistentes com as regras islâmicas. Este comportamento é consistente com o ambiente de negócios altamente especulativo, num ambiente de mercado mais amplo hostil ao investimento ético e produtivo. Por isso, não surpreende que o Estado Moçambicano promova mega eventos internacionais para mobilizar mais poupanças externas, enquanto internamente pouco faz para se equiparar aos países vizinhos da região com muito melhor ambiente de negócios

e sobretudo menos especulativo. Por exemplo, a África do Sul, o Botswana, as Maurícias e a Tanzânia, são alguns dos países africanos que já possuem banca islâmica, directamente ou através da banca comercial convencional.

Se o Banco de Moçambique não dispõe de independência e força política para influenciar positivamente o Executivo e o Parlamento (como se viu recentemente com o surgimento da Empresa EMATUM), porque não pede ajuda aos seus parceiros internacionais? O FMI tem vindo a disponibilizar interessantes estudos sobre o alcance e o contributo da finança islâmica para o crescimento económico mais inclusivo (ver site do FMI, e em particular este pequeno video: <http://youtu.be/OvnF2f2MZug>).

Neste texto, evitou-se destacar a importância da banca islâmica, centrando as atenções na enorme liquidez que ela tem acumulado internacionalmente. Ainda que seja um enorme potencial desperdiçado por Moçambique, pelas razões já referidas, centrar a atenção na crescente disponibilidade internacional de liquidez financeira islâmica, acabaria por nutrir duas tendências questionáveis. Primeiro, num ambiente demasiado especulativo como o nosso, a exaltação da liquidez disponível internacionalmente acabará por conduzir à especulação que os princípios islâmicos condenam. Segundo, sabendo que a estratégia de crescimento económico moçambicana depende profundamente das poupanças externas, o maior alcance da finança islâmica para os cidadãos será no incremento da poupança interna e redução da dependência externa, de acordo com os princípios da finança islâmica, em vez das suas externalidades.

Numa altura em que o mundo vive uma grande tensão causada por fenómenos como o “Estado Islâmico” ou o Boko Haram, seria extremamente saudável e progressista se a comunidade islâmica, o sector privado e a sociedade civil exigissem do Estado maior eficiência e celeridade na criação das condições necessárias para que os moçambicanos, muçulmanos ou não, desfrutem daquilo que os princípios islâmicos mais questão fazem de garantir, nomeadamente que os produtos, serviços financeiros, poupanças e investimentos sejam eticamente produtivos.

Moçambique só beneficiará se tiver um sistema financeiro que explicitamente assume que o dinheiro é um meio e não um activo em si mesmo e que procura garantir benefícios monetários, assegurando que o dinheiro seja explicitamente vinculado ao trabalho, ao investimento produtivo e a produtos como os que são oferecidos pela banca islâmica: *Mudharaba* (parceria de investimento onde uma das partes fornece o capital e a outra fornece o trabalho); *Musharaka* (parceria financeira ou *joint venture*); *Murabaha* (compra e venda com lucro—custo mais financiamento); *Ijara* (arrendamento mercantil ou *leasing*); *Sukuk* (*Eurobond* islâmico); *Takaful* (espécie de seguro islâmico).

Referências

- Martins, Â. (n/d). *Sociedade Islâmica do Maranhão*: Banco Islâmico do Brasil.
- Martins, Â. (2004). *A Banca Islâmica* [s.l.]: Qualitymark.
- Finmark Trust (n/d), *FinScope Consumer*. Disponível em: <http://www.finmark.org.za/finscope/>.
- GDM. (2013). *Proposta de Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013–2022*. Maputo: Governo de Moçambique.
- Jornali (n/d). Governador do Banco de Moçambique não exclui cartelização bancária nas taxas de juro. Disponível em: <http://www.ionline.pt/305851>.
- Rosário, C. (2014). *Banca Islâmica em Moçambique: Oportunidades e Constrangimentos à Expansão e Diversificação do Sistema Financeiro Moçambicano*. Trabalho de Licenciatura em Economia. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Laíce, A. (2015). “Moçambique já beneficiou de mais de USD 300 milhões do BID”. *O País Económico*, 15 de Maio, 2015.

IDeIAS Nº56 – HAVERÁ POSSIBILIDADE DE LIGAÇÃO ENTRE GRUPOS DE POUPANÇA E CRÉDITO CUMULATIVO INFORMAIS E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FORMAIS?

Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali,
Yasfir Ibraimo

Introdução

Estima-se que, em Moçambique, mais de 100.000 pessoas estão organizadas em Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo (GPCC), tendo movimentado cerca de 73 milhões de meticais em depósitos em 2010 (Zaqueu, 2010). Estes grupos foram introduzidos em Moçambique nos anos 90, pela CARE¹, na província de Nampula, distrito de Moma, e foram-se alastrando para outras zonas do país. A sua actividade consiste em mobilizar poupança e alocar crédito, aplicando taxas de juro e usando sistemas de gestão de informação.

O aumento do número de GPCC pelo país e dos valores por estes transaccionados tem levantado questões sobre a necessidade de ligação financeira entre estes grupos e Instituições Financeiras Formais (IFF)². A expectativa é de que a ligação financeira permita que segmentos da população excluídos do Sistema Financeiro Formal (SFF) beneficiem de serviços financeiros em maior escala e qualidade. Paralelamente, as IFF poderão expandir o número de clientes, volume de poupança, e, conseqüentemente, aumentar recursos para financiar a economia.

O presente IDeIAS questiona as possibilidades de ligação financeira entre GPCC rurais e IFF. Esta discussão enquadra-se numa investigação mais geral sobre dinâmicas

1 Organização humanitária dedicada à luta contra a pobreza. Está em Moçambique há mais de 20 anos (detalhes em <http://www.care.org/careswork/index.asp>).

2 O termo informal refere-se ao não reconhecimento, como entidade financeira, pelo Banco de Moçambique.

do sector financeiro nacional que vem sendo desenvolvida pelo grupo de Economia e Desenvolvimento do IESE. Este número levanta algumas questões que com base nos resultados da pesquisa de campo em curso, serão aprofundadas.

Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo (GPCC): surgimento e funcionamento

Os GPCC foram introduzidos em Moçambique com o objectivo de, entre outros, promover o acesso da população de baixa renda a serviços financeiros, com maior ênfase nas mulheres (CARE, 2009). A promoção destes grupos já vinha sendo desenvolvida pela CARE na África Ocidental e Oriental. Actualmente, existem no país vários operadores, organizações não governamentais, organizações ligadas ao governo e promotores independentes, que também promovem GPCC inspirados nos princípios introduzidos pela CARE, mas com diferentes metodologias. Assim, as características e o funcionamento dos GPCC variam consoante o contexto em que emergem e actuam. As principais diferenças estão no número de membros dos grupos, periodicidade e limites mínimos e máximos do valor da poupança. Mas em geral, a actividade financeira destes grupos consiste em: (i) mobilizar poupança dos seus membros; e (ii) com base nesta poupança, conceder crédito sobre o qual são cobradas taxas de juro, gerando assim rendimentos que são redistribuídos pelos membros do grupo no final de um dado ciclo³.

Em geral, os GPCC possuem 10 a 25 (podendo chegar a 60) membros que se juntam por afinidade, vizinhança ou por associativismo em actividades socioeconómicas, o que faz com que a confiança seja um factor preponderante no seu funcionamento. Os seus ciclos de poupança e crédito duram entre 6 a 12 meses.

Os GPCC geralmente concedem créditos de curto prazo (com duração de um a três meses) cobrando taxas de juro mensais que variam entre 10% a 20%, dependendo da decisão do grupo. A redistribuição dos juros e lucros resultantes da actividade geralmente é feita de acordo com a metodologia seguida pelo promotor, que pode ser na proporção do capital de cada um ou equitativa.

No que respeita á gestão da actividade financeira, os grupos possuem um sistema de informação de gestão dos fundos e um certo grau de literacia financeira. O registo das operações é feito por um comité que arrola as operações referentes à poupança, crédito, juros e redistribuição dos rendimentos. A actividade de poupança e a alocação de crédito é realizada em encontros previamente acordados, que podem ser semanais, quinzenais ou mensais. Os Grupos também acumulam rendimentos provenientes de multas (pagas por membros cujo comportamento viola o regulamento do grupo) e contribuições para o seu fundo social.

³ Existem duas principais metodologias que guiam o funcionamento dos GPCC: Village, Savings and Loans (VSL) e a Poupança e Crédito Rotativo (PCR).

A maior parte destes grupos não está ligada a uma IFF. Neste caso, a poupança e os valores monetários são depositados numa caixa ou cofre com duas ou três chaves, controlada por alguns membros do grupo. Portanto, não há muita segurança. Os grupos são geralmente apoiados e supervisionados por promotores contratados pelos operadores ou por animadores comunitários independentes⁴. Ao fim de um certo período de acompanhamento, espera-se que os grupos atinjam maturidade e não dependam do acompanhamento sistemático de um promotor/animador (Figura 1). Uma questão a investigar é o que acontece com os GPCC que se tornam independentes. Será que crescem e demandam a formalização da sua actividade? Ou será que tendem a enfrentar dificuldades e conflitos ao ponto de se extinguirem?

Será possível ligar os GPCC ao SFF⁵?

A ligação financeira entre os GPCC e as instituições financeiras formais deve questionar os dois lados de uma relação financeira: a realização de poupança e a alocação de crédito. Assim é importante analisar quais são as condições de funcionamento dos GPCC e as relações de poupança e de crédito no SFF. Este exercício permite discutir as oportunidades, os constrangimentos e os requisitos para a ligação financeira.

O SFF em Moçambique é dominado pelos bancos comerciais que representam cerca de 90% do total de créditos e depósitos do sistema e cerca de 60% do total de instituições financeiras (www.bancomoc.co.mz).

Pela sua natureza, os bancos comerciais baseiam o seu funcionamento em determinados interesses e requisitos. Especificamente; (i) os bancos transaccionam apenas com clientes que possuam algum documento de identificação e/ou com instituições com personalidade jurídica legalmente reconhecida; (ii) os bancos tendem a priorizar clientes de baixo risco. Na sua maioria, 80% do portfolio dos bancos está associado a segmentos corporativos sendo 20% para os restantes segmentos. Outras actividades de baixo risco como financiamento de fluxos de caixa, habitação e crédito ao consumo também fazem parte das prioridades dos bancos; (iii) as garantias bancárias na concessão de crédito e a rentabilidade são fundamentais nas operações com os bancos.

Uma opção de ligação financeira é que os bancos sejam o guardião dos valores monetários dos GPCC. Mas os requisitos para tal, como, possuir bilhete de identidade ou ser uma entidade jurídica, ter morada fixa, podem ser entraves para esta opção. Os GPCC não são uma entidade jurídica e os membros não necessitam de documento de identificação ou outro requisito legal para fazerem parte dos

⁴ Os animadores comunitários independentes não estão ligados a nenhum operador (ou ONG), mas, por conhecerem as metodologias de poupança e crédito cumulativo, criam e supervisionam GPCC.

⁵ Esta secção foca na ligação financeira dos GPCC com bancos comerciais, pois estes dominam o SFF em Moçambique. Uma análise crítica de opções de ligação com instituições de microfinanças é necessária para completar a análise.

mesmos. Uma alternativa para se ligar ao banco tem sido a abertura de contas conjuntas por alguns membros. Isto tem suas limitações porque não se trata de uma conta do grupo em si, mas apenas de alguns dos membros do GPCC. Além disso, informação preliminar por nós recolhida e estudos prévios indicam que os membros dos GPCC exercem, na maior parte, actividades informais ou não possuem trabalho assalariado permanente, o que também limita a possibilidade de relacionamento com a banca⁶.

Por outro lado, na concessão do crédito os bancos tendem a considerar os seguintes aspectos: (i) o grau de risco; (ii) a reputação do cliente; (iii) a finalidade do crédito; (iv) a duração e tipo de relação com IFF; (v) o vínculo institucional do cliente a uma entidade patronal com reputação e garantias – no caso de empresas, a informação financeira organizada e auditada para se medir a capacidade de reembolso da dívida é importante; (vi) o quadro legal, ou seja, a capacidade do sistema legal de fazer cumprir com as obrigações assumidas contratualmente; e (vii) aspectos importantes para a viabilidade dos projectos de investimento, tais como a disponibilidade e acesso a serviços complementares, infra-estruturas e garantia de acesso a mercados nacionais e internacionais. Isto suscita várias questões.

Primeiro, até que ponto as GPCC e/ou seus membros se podem englobar nas actividades privilegiadas pelos bancos: sociedades, e clientes de rendimento médio e alto? Será que os membros dos GPCC que fazem poupanças, por exemplo, de 50 MT por semana, têm espaço para obter um crédito junto das IFF? A ligação formal, caso se realize, não irá limitar os GPCC a meros depositantes?

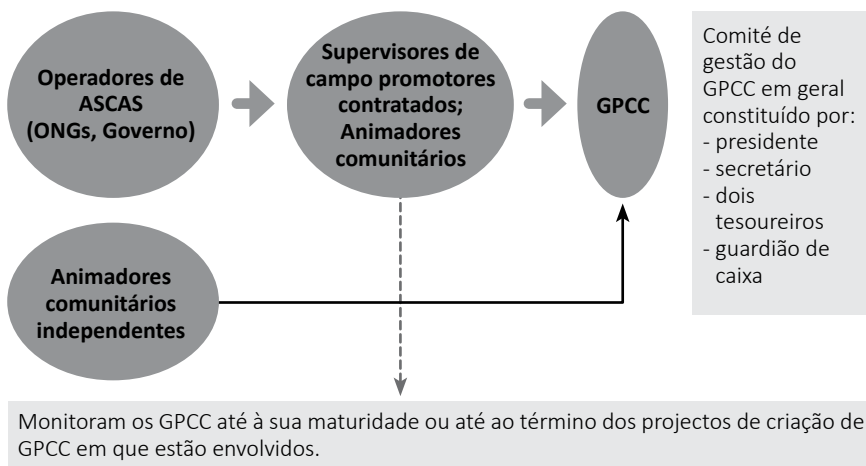
Segundo, até que ponto a escassez de agências bancárias nas zonas rurais não limitaria a efectivação da ligação financeira? Considerando que opções tecnológicas como o *mobile banking* são limitadas por causa do défice e deficiência de infra-estruturas para o seu funcionamento.

Terceiro, até que ponto o quadro legal é compatível com a ligação financeira, considerando que, por exemplo, a poupança solidária, que os GPCC poderiam usar como garantia junto dos bancos, não é legalmente aceite?

Quarto, os GPCC dão uma série de vantagens aos membros tais como: juros elevados num curto espaço de tempo (p. ex.: 20% em 6 meses) e lucros que podem fazer com que os retornos possam ir até cerca de 100% da poupança. Nestes grupos os membros também encontram protecção social para eventualidades como morte e doença, além de acesso a crédito livre de burocracias. Poderá o SFF garantir a continuidade destes benefícios?

6 Informação proveniente de entrevistas semi-estruturadas realizadas por investigadores do IESE, com IFF, investigadores, instituições públicas, actores do sector privado, alguns operadores, promotores e membros de GPCC, em Junho e Julho de 2013.

Figura 1 – Esquema sobre a criação do GPCC



Conclusões

A discussão da inserção dos GPCC no SFF requer uma reflexão sobre a natureza, as características e o contexto do funcionamento dos grupos e do próprio sistema financeiro.

O funcionamento, o surgimento e a função social dos GPCC podem não ser facilmente mantidos com a ligação financeira. Os GPCC permitem fazer poupança com baixa renda e com elevada remuneração num curto espaço de tempo, crédito sem garantias e seguro social para eventualidades. Estes ganhos económicos e sociais dos membros parecem não ter espaço no SFF. Assim, qual seria o interesse destes grupos em transitar para a formalidade? Neste sentido, não estará a promoção de GPCC em contradição com a expansão da banca formal? Até que ponto as IFF têm interesse em captar os GPCC? Para além disso, nos GPCC é e/ou pretende-se tornar obrigatório a contratação de crédito por cada membro. Não será, este comportamento, contrário a um contexto em que os recursos financeiros são importantes para dinamizar a actividade produtiva em vez de serem usados para actividades meramente financeiras? Isto é, não deveriam os membros disputar por crédito para financiar as suas actividades no lugar obrigar outros a tomarem crédito?

Assim, não basta olhar para o número de pessoas e valores envolvidos em GPCC. O quadro jurídico, o contexto socioeconómico dos GPCC e seus membros e questões estruturais da própria economia têm que ser discutidas antes de discutir sobre possibilidades de ligação financeira. Não será que ao invés de se ligarem a IFF, os GPCC não deveriam gerar formalidade a partir de si próprios levando a um processo de bancarização de baixo para cima, em vez de de cima para baixo?

Referências

CARE. (2009). *Micro Finance in Africa: State-Of-The-Sector Report Bringing Financial Services to Africa's Poor*. Disponível em: <https://care.ca/sites/default/files/files/publications/accessafricasosreport.pdf>.

Zaqueu, A. (2010). Informação prestada ao 4º fórum dos operadores de ASCAs: Chimoio.

Websites:

Banco de Moçambique: <http://www.bancomoc.mz>

CARE: <http://www.care.org/careswork/index.asp>

II

CRESCIMENTO ECONÓMICO, INVESTIMENTO PRIVADO E DINÂMICAS DE ACUMULAÇÃO

IDeIAS Nº13 – MOÇAMBIQUE: DE UMA ECONOMIA DE SERVIÇOS A UMA ECONOMIA DE RENDÁ

Luís de Brito

A periodização que se segue tem como objectivo dar uma visão geral da evolução da economia moçambicana e situar a indústria no contexto desse desenvolvimento histórico. Uma das conclusões que se pode tirar desta visão panorâmica é que, mais de um século depois da partilha de África na Conferência de Berlim e de 35 anos de independência, a economia moçambicana apresenta ainda um padrão de tipo colonial, tendo como traço dominante a exportação de matérias-primas e recursos naturais.

Formação da economia colonial: indústria de exportação (agro-indústrias)

O primeiro período, desde os finais do século XIX até ao fim da segunda guerra mundial¹, é caracterizado por duas dinâmicas paralelas: por um lado, a integração de Moçambique na economia capitalista regional cujo centro é a indústria mineira sul-africana (que se desenvolve a partir da segunda metade do século XIX com a descoberta de diamantes e ouro na região do Transvaal), e, por outro, a relação clássica das economias coloniais, que faz de Moçambique fornecedor de matérias-primas para as indústrias metropolitanas². Neste período, desenvolvem-se as agroindústrias viradas para a exportação, nomeadamente do açúcar, algodão, copra, madeiras, sisal e chá, que em princípios dos anos 1940 representam dois terços

1 Alguns autores consideram uma periodização diferente, com um período distinto a partir de 1928 até 1945, correspondendo à ascensão de Salazar ao poder e ao estabelecimento do Estado Novo, marcado por uma ideologia de nacionalismo económico. Porém, em Moçambique, a influência das dinâmicas induzidas pelo capital estrangeiro não foi alterada na prática, nem sofreu nenhuma modificação a estrutura económica da colónia, pelo que não parece haver base suficiente para se considerar que então se inicia um período diferente..

2 Diz-se metropolitanas porque, dada a fraqueza do colonialismo e o baixo nível de desenvolvimento industrial português, só uma parte das exportações de matérias-primas (o açúcar e o algodão) tem como destino Portugal. Os restantes produtos de exportação, como a copra, o sisal, o chá e as madeiras, destinam-se principalmente, quando não exclusivamente, ao mercado internacional.

do valor total das exportações de Moçambique. Existe ainda um pequeno sector industrial de bens de consumo para o mercado interno, nomeadamente no ramo alimentar, dos sabões e óleos. No que se refere à indústria extractiva, deve-se registar que nesta fase e até quase ao fim da época colonial ela é marginal³, resumindo-se a pequenas explorações de sal, ouro, pedra para construção e mármore. Porém, a característica principal da economia moçambicana, que vai marcar todo o período colonial, é a sua orientação para uma economia de serviços ferro-portuários dirigidos para os países vizinhos (a África do Sul, mas também a Rodésia e a Niassalândia) e de trabalho migratório (particularmente importante nas regiões do Sul do Save), sectores cujas receitas permitem um certo equilíbrio na balança de pagamentos, dado que a balança comercial é sistematicamente deficitária⁴.

Economia colonial tardia: indústria de substituição de importações e bens intermediários

O segundo período, que se estende desde a segunda metade dos anos 1940 até à independência, é caracterizado pelo desenvolvimento de indústrias de substituição de importações e de bens intermediários destinados ao mercado interno moçambicano⁵. Este desenvolvimento está intimamente ligado à opção tomada pelas autoridades coloniais de promover a emigração portuguesa para as colónias e de construir o chamado “espaço económico integrado português”⁶. Com o crescimento da população colona, desenvolve-se um mercado interno e, com este, um crescente sector industrial de bens de consumo (bebidas, produtos alimentares, têxteis e vestuário, etc.) e de bens intermediários (principalmente cimento, produtos da refinação de petróleo, tintas, produtos metalúrgicos e material para os caminhos de ferro). Assim, a estrutura da produção industrial que era ainda no início dos anos 1950 dominada pelas indústrias de exportação, que representavam 60% do valor da produção, contra 40% para as indústrias destinadas ao mercado interno, encontra-se invertida nas vésperas da independência, tendo passado estas últimas a representar 60% do valor da produção industrial total. Para além desta inversão da posição das indústrias, é de sublinhar que o cajú, que se vai tornar o principal produto de exportação deste período, deixa de ser exportado em bruto (castanha)

3 Em 1942, a indústria extractiva representava apenas cerca de 2% do valor da produção industrial total.

4 As receitas em divisas do sector de serviços viriam a ser reforçadas na década 1960 e até à independência pelo grande desenvolvimento do turismo (proveniente essencialmente da África do Sul e da Rodésia).

5 Também aqui se considera, em geral, que o início dos anos 1960 marca um novo período. No entanto, ainda que haja nessa altura importantes modificações de ordem política e social, centradas na abolição do regime de indigenato e no desenvolvimento das lutas armadas de independência na Guiné, Angola e Moçambique, há um continuum no processo económico moçambicano. Os acontecimentos acima referidos provocaram a aceleração de tendências económicas anteriores, mas não parece que tenha havido propriamente uma modificação na orientação ou estrutura da economia.

6 De acordo com esta política, as colónias passaram a ser oficialmente consideradas “províncias ultramarinas” desde 1951 e, a partir de 1953, o governo português adoptou os chamados “Planos de Fomento”, particularmente virados para o desenvolvimento das infra-estruturas.

para dar lugar a um sector industrial relativamente importante, nomeadamente do ponto de vista da sua distribuição geográfica e do emprego, passando a maior parte deste produto a ser processado antes da exportação (amêndoa). No sector da indústria extractiva, que continua marginal, é de notar o início da prospecção de petróleo e da exploração do carvão de Moatize no final dos anos 1940 e princípios da década seguinte, assim como a descoberta de gás natural em Inhambane nos anos 1960 (mas que não é explorado nessa altura)⁷. Em termos de exportações, os seis produtos agrícolas do período anterior mais o cajú ainda continuam a representar no final do período colonial cerca de dois terços do valor total.

Independência: colapso económico e economia de ajuda

O terceiro período, da independência até ao momento em que as primeiras eleições multipartidárias confirmaram o fim do conflito armado e deixaram antever uma situação de estabilidade política, é um período de colapso económico, ou seja, de crise profunda da economia resultante de vários factores, nomeadamente do impacto da descolonização, do conflito com os poderes “brancos” da região e da guerra civil. O primeiro factor de crise foi a saída do país da grande maioria dos colonos, incluindo a quase totalidade dos gestores e quadros qualificados, o que desarticulou todo o sistema produtivo nacional. O segundo factor foi a confrontação com os regimes da Rodésia e da África do Sul que resultou numa queda brusca e importante do rendimento dos serviços, que tradicionalmente permitia o equilíbrio da balança de pagamentos. O terceiro factor foi o prolongamento do conflito regional numa guerra civil, que a partir dos anos 1980 atingiu a totalidade do território, impediu o funcionamento normal da economia e provocou imensa destruição humana e material. Todos estes factores agiram no contexto de uma política de inspiração marxista-leninista, que procurava estabelecer uma economia planificada onde o Estado devia desempenhar um papel central, o que por si só criava uma situação problemática, agravada ainda mais pela falta de quadros qualificados. No entanto, desde cedo, o colapso económico do país levou a negociações com o FMI e Banco Mundial, à adesão de Moçambique a estas organizações (1984) e a um processo de liberalização económica, que produziu poucos efeitos devido à situação de guerra, tendo o país passado a viver essencialmente da ajuda externa. É neste período que se inicia a exploração intensiva e exportação de um recurso natural, o camarão, cuja extracção não era afectada pela guerra, o que fez dele o principal produto de exportação a partir de meados dos anos 1980 até finais dos anos 1990. Este é um período que se pode

⁷ Em 1970, dois terços da produção destinava-se ao mercado interno e as restantes pouco mais de 100 000 toneladas eram exportadas para o mercado internacional.

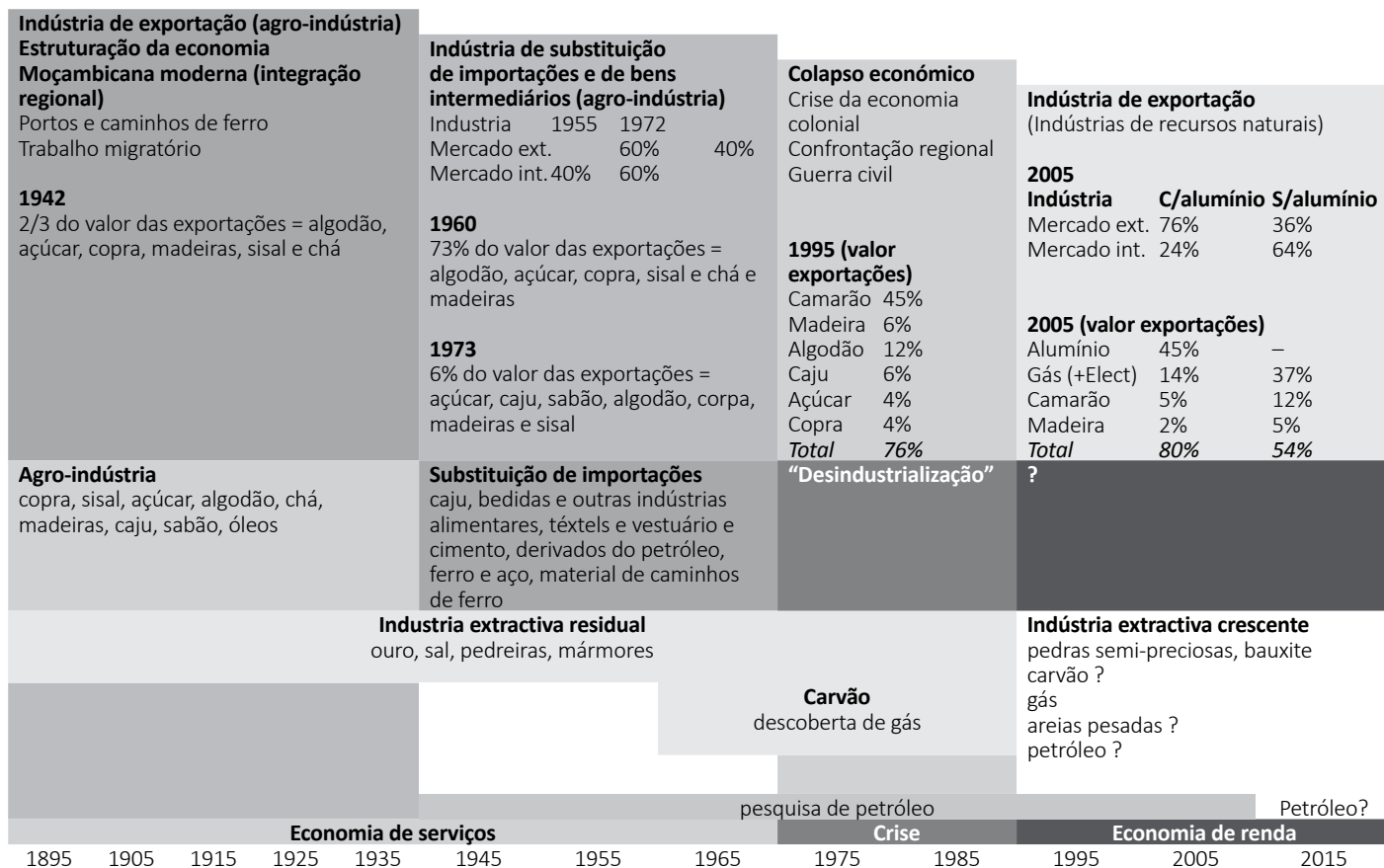
considerar de “desindustrialização” na medida em que uma parte da produção industrial desapareceu, ao mesmo tempo que as indústrias sobreviventes registam baixos níveis de produção.

Recuperação económica: economia de ajuda e indústria de exportação (indústrias de recursos naturais)

O quarto período, que se iniciou com a perspectiva de estabilidade aberta pelo acordo de paz e pelas primeiras eleições multipartidárias, é caracterizado por uma recuperação económica baseada no desenvolvimento de actividades extractivas de recursos naturais para exportação. Embora haja alguns sinais de desenvolvimento de indústrias de substituição de importações e de bens intermediários, a dinâmica principal é de novo a da indústria de exportação, mas agora de recursos naturais não agrícolas⁸. Para além do camarão, passam a ter destaque como principais produtos de exportação o gás e as madeiras, havendo grandes projectos em curso para a exploração do carvão e de areias pesadas, para além de continuar a prospecção de petróleo. Não considerando o alumínio que representa por si só à volta de 60% do valor das exportações moçambicanas, os produtos energéticos (gás e electricidade), o camarão e as madeiras contribuem actualmente para mais de metade do valor das exportações moçambicanas. Ao mesmo tempo, apesar de uma certa recuperação, o sector de serviços não consegue equilibrar a balança de pagamentos como no passado e o Orçamento do Estado continua a depender fortemente dos fundos provenientes da ajuda externa. A consolidação de uma economia de renda, inaugurada no período anterior com a exploração intensiva do camarão, parece ser a tendência principal do desenvolvimento actual da economia moçambicana; uma economia de renda que não se baseia simplesmente na exploração de recursos, mas tem a particularidade de depender ainda de uma outra “renda”, a ajuda externa⁹. A análise esboçada com esta periodização oferece um ponto de partida e de discussão para uma necessária investigação mais aprofundada sobre as tendências actuais de evolução da economia moçambicana, que não é certamente linear nem isenta de contradições, e sobre os desafios que se colocam ao desenvolvimento do país, dados os diferentes – e por vezes conflituais – interesses sociais e económicos que nele coexistem.

8 Num claro retrocesso, a indústria do cajú foi praticamente desmantelada durante os anos 1990, passando a ser dominante no sector a exportação da castanha não processada.

9 O conceito de Estado rendeiro (rentier state) e de economia de renda suscita grande debate. A sua utilização aqui remete para uma economia que se caracteriza por um processo de acumulação sem desenvolvimento, largamente baseada na exploração intensiva de recursos naturais (minerais e outros) não – ou dificilmente – renováveis e num contexto em que o Estado tem a capacidade de obter uma parte significativa das suas receitas sem recurso à fiscalidade, o que fragiliza a sua responsabilidade em relação aos cidadãos. No caso de Moçambique, a ajuda parece desempenhar um papel fundamental neste processo.



IDeIAS Nº29 – REFLEXÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE INFRA-ESTRUTURAS E DESENVOLVIMENTO

Carlos Muianga

O presente número do IDeIAS apresenta algumas reflexões sobre a relação entre infraestruturas e desenvolvimento, procurando, paralelamente, tirar (destas mesmas reflexões) algumas lições e interrogações críticas para Moçambique.

Ligações entre infra-estruturas e desenvolvimento

A relação entre infra-estruturas e desenvolvimento tem sido alvo de debates e controvérsias nos campos político, económico e social. Nesse debate, segundo Castel-Branco (2005), surgem dois grupos de abordagens: o primeiro defendendo que infra-estruturas são insumos de desenvolvimento – “mais infra-estruturas geram mais desenvolvimento” e o segundo advogando que infra-estruturas são produtos das pressões desenvolvimentistas – na medida em que “o processo de desenvolvimento cria pressões para a provisão de mais infra-estruturas”. No entanto, estas duas abordagens analíticas não se excluem. Pelo contrário, complementam-se, pois infra-estruturas geram e fazem parte do processo de desenvolvimento, da mesma forma que o processo de desenvolvimento gera também infra-estruturas. Como tal, há que entender, por um lado, o conceito de rede de infraestruturas, que, consiste num conjunto de sistemas desenhados para facilitar as ligações entre diferentes unidades produtivas em diferentes sectores e, por outro lado, que estes sistemas incluem, no seu sentido mais amplo, não só as infra-estruturas físicas – estradas, linhas férreas, sistemas de drenagem e de fornecimento de água, electricidade, etc. –, como também, a infra-estrutura institucional, legal, social e tecnológica (Rives & Heaney, 1995), capaz de disseminar a informação e produzir mecanismos de coordenação entre os diferentes agentes (Ocampo, 2003). Portanto, diferentes tipos de infra-estruturas (económicas, sociais e institucionais)

potenciam-se e complementam-se em diferentes processos, cenários, estágios e dinâmicas de crescimento, desenvolvimento e articulação (Castel-Branco, 2006). Assim, a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento é dialéctica, dinâmica e empiricamente determinada. Contudo, há uma outra perspectiva de análise, dominada essencialmente pelas abordagens empíricas sobre o impacto das infra-estruturas na produtividade e crescimento económico. Embora esta perspectiva seja dominante, o conteúdo da sua análise teórica tem sido mais plausível na explicação da relação dinâmica entre infra-estruturas e desenvolvimento. Enquadrando-se na abordagem sobre pressões desenvolvimentistas e, baseando-se no seu argumento do “desequilíbrio” como motor da dinâmica de crescimento e desenvolvimento, Hirschman explica a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento, distinguindo “*Social Overhead Capital (SOC)*”¹ de “*Directly Productive Activities (DPA)*”². Como tal, o autor defende que os desequilíbrios entre os sectores (*SOC e DPA*), que se resumem no excesso ou escassez do *SOC* sobre *DPA*, geram incentivos e pressões desenvolvimentistas, quer na provisão de mais *SOC* bem como no fortalecimento e desenvolvimento das *DPA* e, que a avaliação da eficiência desses incentivos e pressões depende, por um lado, do fortalecimento das motivações empresariais e, por outro, da resposta à pressão pública das autoridades responsáveis pelo *SOC* (Hirschman, 1958; Frank, 1960). À semelhança das abordagens teóricas, nas análises empíricas (baseadas, fundamentalmente, em modelos econométricos e empíricos³ que procuram, sobretudo, determinar a significância quantitativa da eficiência e do grau de correlação entre diferentes medidas e indicadores de infraestruturas – investimento em infra-estruturas e cobertura das mesmas em km², etc. – com a actividade produtiva, medida em médias de crescimento e/ou desenvolvimento), a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento pode ser analisada do ponto de vista de pressões e dinâmicas de desenvolvimento. Contudo, o conteúdo e o paradigma de análise de algumas destas abordagens não captam a essência dessas dinâmicas e pressões, o que, do ponto de vista racional (ou de política industrial) e de economia política da relação entre infra-estruturas e desenvolvimento, não responde a questões relevantes, nomeadamente: (i) como as infraestruturas e padrões de acumulação se relacionam; (ii) de que padrões de acumulação resultam diferentes tipos de infra-estruturas, ou seja, qual é a sua base de suporte (financiamento e foco), e que interesses e motivações (económicas, políticas e sociais) correspondem a esses padrões; e (iii) quem ganha e quem perde. Este quadro teórico levanta não só questões de causalidade, mas, acima de tudo, de metodologia e de paradigma básicos, o que reflecte o contexto e o conteúdo dinâmicos em volta da relação entre

1 SOC é “normalmente definido como compreendendo aqueles serviços básicos, sem os quais, as actividades produtivas primárias, secundárias e terciárias não podem funcionar” (Hirschman, 1958:83).

2 Actividades Directamente Produtivas.

3 Ver Aschaeur e outros, citados por Muianga (2009).

infra-estruturas e desenvolvimento. Como tal, são várias as formas através das quais as infra-estruturas e o desenvolvimento se relacionam: (i) a influência que diferentes tipos de infra-estruturas (coordenadas e articuladas entre si) exercem (e sofrem) na (e com a) localização e funcionamento das actividades económicas, políticas e sociais, suportadas por (e relacionadas com) padrões e dinâmicas de acumulação específicos (Lem, 2002); e (ii) o grau de ligações produtivas e tecnológicas que estas geram entre os diferentes sectores de actividade (Hirschman, 1958). O facto é que a materialização efectiva destas e de outras ligações não é automática, nem tecnologicamente determinada; depende, sobretudo, do contexto político e institucional em que as infra-estruturas e as *DPA* se encontram organizadas (Hirschman, 1958), bem como do interesse, da motivação e da capacidade dos seus utentes usarem, de forma produtiva, eficiente e efectiva, os serviços fornecidos pelas infra-estruturas para gerar (de forma sustentável) bens e outros serviços e, da rigidez, qualidade, abrangência e interligação entre diferentes tipos de infra-estruturas (que influenciam a viabilidade do seu uso relativamente a outras opções). Portanto, do ponto de vista de política industrial (como é que as infra-estruturas se ligam com a actividade produtiva) e de economia política (as relações entre dinâmicas institucionais, políticas e de coordenação, assim como, o produto dos diferentes conflitos, pressões, interesses e opções na provisão de infra-estruturas) é relevante, *a priori*, identificar as condições através das quais estas ligações ou sinergias emergem – ou deixam de emergir (Woolcock & Narayan, 2000).

Infra-estruturas e desenvolvimento em Moçambique

Tal como nos demais países em desenvolvimento, a problemática das infra-estruturas e desenvolvimento em Moçambique levanta várias questões para reflexão. Embora existam poucas análises sobre o assunto no país, a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento é considerada directa, assumida e não discutida e, cada infra-estrutura é tratada por si, com poucas evidências claras de articulação entre diferentes tipos de infra-estruturas com interesses, pressões e conflitos em volta de objectivos empreendedores produtivos (Castel-Branco, 2006). Neste contexto, levantam-se algumas questões para reflexão: (i) se infra-estruturas são (ou não) neutras relativamente aos padrões de acumulação económica, política, social e tecnológica, deverá o Estado, ou o sector privado, ser responsável pela sua provisão, devido à sua natureza de “bem público”, ou devido à sua estratégia de utilização, respectivamente? (Castel-Branco, 2006); (ii) em que contexto estratégico, as Parcerias Público-Privadas (PPP) na provisão de diferentes tipos de infra-estruturas são eficientes e eficazes do ponto de vista produtivo, económico, político, social, tecnológico e cultural?; (iii) como é que as instituições (estatais e/ou privadas)

responsáveis pela provisão e desenvolvimento das infra-estruturas dedicam o seu cometimento em despender os recursos necessários, de forma mais efectiva, e, de modo a proporcionar serviços de infra-estruturas e de qualidade cada vez melhores para os seus utentes? (Seethepalli *et al.*, 2008); e (iv) como é que as estratégias para a sua provisão respondem a diferentes pressões, interesses e conflitos económicos, políticos e sociais e, como é que as infra-estruturas providenciadas (e/ ou a serem providenciadas) potenciam (*crowding-in*) e constroem (*crowding-out*) padrões e dinâmicas de acumulação económica, política e sociais específicos, conduzidos (ou não) pelos mesmos interesses, pressões e conflitos (Castel- Branco, 2005). Sem procurar responder directamente a estas interrogações e, citando exemplos para reflexão em volta destes interesses e pressões (que influenciam e determinam padrões e dinâmicas de acumulação económica, política e social), temos o facto de, por exemplo, uma grande parte das infra-estruturas de transporte de “boa qualidade” (na perspectiva de responder a interesses e pressões para que foram providenciadas) em Moçambique (corredores de desenvolvimento de Maputo, Beira e Nacala) ter sido desenvolvida para servir interesses de países vizinhos do *hinterland* (Dibben, 2009). Ora vejamos, se por um lado, temos o sistema ferro-portuário e o corredor de desenvolvimento de Maputo que se desenvolveram em torno do Complexo Mineral Energético (CME) sul-africano e, para assegurar o trânsito de mercadorias de e para a África do Sul (Castel-Branco, 2004), por outro lado, as recentes edificações e melhoramento de algumas infraestruturas económicas (*pipelines*, vias-férreas, portos, barragens hidroeléctricas e centrais térmicas, etc.) associadas a estes corredores são influenciadas pelo (e respondem ao) padrão e carácter extractivo que a economia moçambicana tem vindo a desenvolver. Embora reconhecendo a importância relativa do desenvolvimento destes corredores, os mesmos, por sua vez, não se traduzem em benefícios potenciais, dinâmicos, efectivos e sustentáveis para a economia como um todo, pois, para além de responderem a objectivos e interesses específicos do grande capital (nacional e internacional), também se encontram, na maioria dos casos, desarticulados de outras infra-estruturas económicas, sociais e tecnológicas a nível doméstico, o que influencia, de um modo geral, na concretização de outros objectivos produtivos e opções nacionais. Num estudo sobre como a infra-estrutura de transporte, mais concretamente a rede de estradas (que, a par dos transportes aéreos, constitui a principal infra-estrutura de transporte através da qual existe uma ligação, embora limitada, da economia a nível doméstico) na província de Gaza, se liga com a actividade produtiva local, Muianga (2009) concluiu que o papel das estradas na promoção e fortalecimento de ligações produtivas intersectoriais naquela região do país revela-se, ainda, muito limitado, devido a factores como: (i) a má qualidade da maior parte da extensão da rede de estradas existentes (23,46% em boas condições, 63,4% em más condições, 1,12% intransitáveis), condicionada

pela escassez de fundos; (ii) a fragilidade do funcionamento dos mecanismos institucionais de coordenação⁴, através dos quais diferentes pressões, interesses e conflitos económicos, políticos e sociais em prol da provisão e melhoramento da rede rodoviária e sua ligação com outros objectivos produtivos locais deviam ser confrontados e articulados, (iii) a fraca integração da rede de estradas numa rede de infra-estruturas mais ampla; e (iv) a limitada capacidade e habilidade dos gestores das infra-estruturas em transformar, articular e dinamizar interesses políticos, sociais e económicos de grupos específicos (economia política da provisão de estradas), em interesses produtivos nacionais numa base mais ampla e sustentável. Fundamentalmente, estas mesmas capacidades e habilidades (limitadas) tendem a ser reproduzidas e sustentadas pelos mesmos padrões e dinâmicas de acumulação social, política e económica que as limitam.

Considerações finais

Boas infra-estruturas podem promover e expandir as dinâmicas e capacidades produtivas de uma economia, através de ligações e sinergias produtivas que estas podem gerar entre diferentes sectores e agentes económicos em geral. Contudo, infra-estruturas – económicas, sociais e tecnológicas –, por si só, não são suficientes para gerar benefícios e dinâmicas mais amplos entre os diferentes agentes. Isto porque, estes agentes – Estado, firmas e comunidades – podem também não possuir, por si só, o interesse, os recursos e as capacidades (limitados ou não por dinâmicas e padrões de acumulação económicos, políticos e sociais específicos) necessários para promover um desenvolvimento sustentável, numa base alargada, e na direcção sugerida pelas infra-estruturas providenciadas.

Assim, e para incitar um debate mais relevante (não do ponto de vista conceptual, nem paradigmático, mas sim do ponto de vista de economia política e industrial) em torno da relação entre infra-estruturas e desenvolvimento em Moçambique, eis a seguinte questão para reflexão: como é que o Estado, como um agente promotor e dinamizador dos processos de crescimento e desenvolvimento, e, dadas as suas limitadas capacidades económica, financeira, política, tecnológica e de coordenação, responde aos diferentes interesses e pressões (sociais, políticos, económicos e culturais) na provisão de infraestruturas e, ao mesmo tempo, os enquadra num contexto estratégico de desenvolvimento nacional mais amplo, dinâmico, articulado e unificador?

4 Comissão Provincial de Estradas. Esta análise é baseada na entrevista feita em 28 de Janeiro de 2009 ao Engenheiro Adelino Joaquim, chefe do Departamento de Planificação da Administração Nacional de Estradas (ANE), Delegação Provincial de Gaza. Segundo ele, há um problema concernente ao mecanismo de coordenação, pois a Comissão Provincial de Estradas (constituída pelo Governo Provincial, pela ANE, pelas Direcções Provinciais de Transportes e Comunicações, Turismo, Agricultura, Obras Públicas e Habitação; Associação dos Transportadores Rodoviários, Comando da Polícia, sector privado e sociedade civil), que em princípio devia reunir-se trimestralmente, não se reunia há bastante tempo, alegando indisponibilidade de tempo por parte do presidente da mesma, que, por sinal é o Governador da província de Gaza (Muianga, 2009). Ver também Castel-Branco (2003), que constatou algo similar na província de Nampula.

Referências

- Castel-Branco, C. (2006). *AEO 2005-2006 sobre Moçambique e Interrogações Críticas sobre Infraestruturas e Desenvolvimento em Moçambique*. Lançamento do AEO 2005-2006. Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/LancamentosRelatorios/2007a_InfraEstruturas%20e%20Desenvolvimento.pdf.
- Castel-Branco, C. (2005). *Infra-estrutura, Tecnologia e Desenvolvimento, e o Papel do Futuro Graduado*. Aula Inaugural do ano lectivo de 2005 no Instituto Superior de Transportes e Comunicações (ISUTC). Disponível em: <http://www.ordeng.org.mz/AulaInauguralVersaoFinal.pdf>.
- Castel-Branco, C. (2004). *What is the Experience and Impact of South African Trade and Investment on the Growth and Development of Host Economies? A View from Mozambique*. Conference on Stability and Poverty Reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa. SARNP/HSRC. 29-30 March. Pretoria. Disponível em: http://www.sarpn.org.za/documents/d0000874/P988-Castel-Branco_Mozambique_Trade.pdf.
- Castel-Branco, C. (2003). *Support to Building Capacity in Investment and Development Strategy and Articulation in the Province of Nampula. Final Report*. Swiss Development Cooperation. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf.
- Dibben, P. (2009). *Transport, Trade and Economic Development in Mozambique: An Agenda for Change*. In Brito, L., Castel-Branco, C.; Chichava, S. and Francisco, A. (orgs). (2009). *Reflecting on Economic Questions*. pp. 196-214.
- Frank, A. G. (1960). Review: Built in Destabilization: A. O. Hirschman's Strategy of Economic Development. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 8, No. 4, Part 1. July, 1960. pp. 433-440. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/1151723.pdf>.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Heaven and London: Yale University Press.
- Lem, L. L. (2002). *Promoting Economic Development by Improving Transportation Infrastructure for Goods Movement. Review of Economic Development Literature and Practice. No. 14*. Disponível em: http://www.eda.gov/ImageCache/EDAPublic/documents/pdfdocs/jfa_5ffinal_5freport_5f2_2epdf/v1/jfa_5ffinal_5freport_5f2.pdf.
- Muianga, C. (2009). *Infra-estruturas de Transporte como Vectores de Ligações Produtivas Inter-sectoriais em Moçambique: Uma Análise sobre o impacto da Rede de Estradas na Promoção de Ligações Produtivas na Província de Gaza*. Trabalho de Licenciatura em Economia não publicado. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Faculdade de Economia.

- Ocampo, J. A. (2003). *Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries*. Disponível em: http://www.fcs.edu.uy/multi/phes/ocampo_200402.pdf.
- Rives, J. M. & Heaney, M. T. (1995). Infrastructures and Local Development. *Regional Science Perspectives*. Vol. 25, No. 1. Disponível em: <http://www.jrap-journal.org/pastvolumes/1990/v25/25-1-4.pdf>.
- Seethepalli, K. et al. (2008). How Relevant Is Infrastructure to Growth in East Asia? Policy Research Working Paper 4597. East Asia & Pacific Sustainable Development Department. The World Bank. Disponível em: http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/04/17/000158349_20080417084222/Rendered/PDF/wps4597.pdf.
- Woolcock, M. & Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*. Vol. 15, No. 2 (August 2000), pp. 225-249. Disponível em: <http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/15/2/225>.

IDEIAS Nº55 – LIGAÇÕES COM MEGAPROJECTOS: OPORTUNIDADES LIMITADAS A DETERMINADOS GRUPOS

Epifânia Langa

Introdução

O “boom” da exploração dos recursos naturais no país tem levantado vários debates sobre como se pode maximizar os benefícios decorrentes destes investimentos. Uma das vertentes do debate, levantada tanto pelo Governo de Moçambique (GdM) como pelo sector privado nacional, é o estabelecimento de ligações produtivas entre o sector empresarial nacional e os megaprojectos de investimento directo estrangeiro (IDE). Apesar de não se encontrar uma visão suficientemente clara sobre como o processo se desenvolve, o PARP (2011-2014) entende que as ligações entre as PME nacionais e os megaprojectos de IDE são um mecanismo de estímulo para criação de emprego, parte integrante de um quadro mais amplo que visa um crescimento mais inclusivo, GdM (2011, p. 10, 23-25). Por outro lado, o sector privado entende que as ligações referidas representam uma oportunidade de acesso a um mercado de maior escala de actividade e de transferência de tecnologia (AIMO, 2010, p.25). Ao “exigir ao GdM uma legislação clara e adequada que regule a ligação empresarial e participação dos empresários moçambicanos nos megaprojectos de exploração de recursos minerais”, o sector privado nacional¹ marcou a manifestação da relevância destas ligações para as empresas (O País Online, 11/03/2013).

Enquanto, por um lado, o interesse do sector privado em ligar-se com megaprojectos de IDE tem a sua base no facto destes serem a dinâmica dominante do investimento privado nacional (Castel-Branco, 2010; Massingue e Muianga, 2013), por outro lado, esta exigência de mecanismos que garantam o estabelecimento de ligações revela que

¹ Através do presidente da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), Rogério Manuel, durante a XIII Conferência Anual do Sector Privado (CASP), realizada a 8 de Março de 2013.

em geral as empresas estão a enfrentar dificuldades em aceder a este mercado, ou seja, as ligações não estão a acontecer automaticamente. Perante este quadro, emerge uma questão interessante: “o que impede ou favorece o estabelecimento de ligações entre o sector privado nacional e os megaprojectos de IDE?” Este artigo pretende discutir esta questão usando a evidência apresentada no artigo de Langa e Mandlate (2013) e nos resultados do estudo feito pela autora a 14 empresas nacionais com experiência de ligações a montante com a Mozal, o primeiro megaprojecto de IDE em Moçambique. A próxima secção desenvolve o argumento principal, seguindo-se posteriormente a conclusão.

Da estrutura produtiva à experiência de ligações com a Mozal

Apesar de o sector privado clamar por mecanismos que permitam alargar a experiência de ligações com megaprojectos de IDE, as várias limitações existentes mostram que é pouco provável que o estabelecimento de ligações produtivas com megaprojectos resolva o problema de acesso ao mercado de todo o sector empresarial nacional. A primeira limitação deriva do número de megaprojectos de IDE em fase operacional. Actualmente, existem apenas sete megaprojectos de IDE em fase de operação², dos quais cinco actuam na área de exploração de recursos minerais e energéticos (Sasol, Kenmare, Vale, Rio Tinto e Jindal). Torna-se evidente a necessidade de reduzir as expectativas de ligações quando estes megaprojectos constituem um grupo bastante reduzido comparativamente ao universo de PME existentes a nível nacional (cerca de 28.474 PME)³.

A segunda limitação ao alargamento das ligações resulta da interacção do tipo de megaprojectos presentes em Moçambique e a natureza da base produtiva: (i) o facto de estes megaprojectos serem essencialmente exportadores de produtos primários limita as oportunidades de ligações apenas ao fornecimento de bens e serviços – ligações a montante (Castel-Branco, 2010); (ii) em geral, os megaprojectos em Moçambique são intensivos em capital, enquanto a base produtiva nacional é fraca e pouco desenvolvida tecnologicamente. Por isso, as ligações entre empresas nacionais e megaprojectos dão-se ao nível da prestação de serviços básicos e/ou complementares, tais como: produtos e serviços metalúrgicos, transporte e serviços de mecânica-auto, construção, produtos e serviços eléctricos, lavandaria, *catering*, segurança e outros serviços (Castel-Branco, 2004; Castel-Branco e Goldin, 2003; Krause e Kaufmann, 2011; Pretorius, 2005). Os dados das empresas estudadas confirmam esta discussão: as nove empresas que até

2 Mozal (Indústria), Sasol (Recursos Minerais), Kenmare Resources (Recursos Minerais), Vale Moçambique (Recursos Minerais), Lúrio Green Resources (Produtos florestais, principalmente madeira), Rio Tinto/ex-Riversdale (Recursos Minerais), Jindal Power & Steel (Recursos Minerais). Fonte: Base de dados do Centro de Promoção do Investimento, 1998 a 2012.

3 De acordo com a Estratégia para o Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas de 2007.

finais de 2012 continuavam ligadas à Mozal estavam distribuídas entre a manutenção industrial metalúrgica (duas empresas), manutenção industrial eléctrica (duas empresas), climatização (uma empresa), transporte (uma empresa), lavandaria (uma empresa), limpeza geral e industrial (uma empresa). Portanto, o caso da Mozal revela que as oportunidades existentes para o sector privado nacional se limitam à prestação de serviços complementares ou básicos para a Mozal.

O caso das empresas com experiência de ligação com a Mozal também permite olhar para a questão das limitações ao estabelecimento de ligações numa outra perspectiva, pouco presente no debate público e que pode ser traduzida na seguinte questão: “que empresas logram estabelecer ligações com megaprojectos de IDE?” A resposta a esta questão reside na identificação dos padrões de selecção de empresas que se ligam aos megaprojectos, para além da sua área de actuação – a terceira vertente de limitações. De acordo com o International Finance Corporation (2006, p. 4), “o facto de os programas de promoção de ligações desenvolvidos no âmbito da Mozal (SMEELP, Mozlink 1) terem beneficiado a um número limitado de empresas (18 empresas, das quais 8 empresas participaram nos dois programas), associado ao facto de algumas empresas fornecerem uma variedade crescente de serviços à Mozal ao longo do tempo, revela que estes programas favoreceram um determinado grupo de fornecedores”. Posteriormente, Machel (2012) mostrou que determinados grupos políticos de topo do sector extractivo usam o acesso privilegiado à informação e a influência sobre decisões estratégicas relativas à gestão pública dos recursos naturais para constituir iniciativas empresariais privadas.

Os resultados da análise da amostra não permitem fornecer evidência suficiente para discutir o papel de ligações com elites políticas no estabelecimento de ligações produtivas, mas fornecem uma base para futura investigação e discussão desta questão. De facto, uma característica comum a 75% das empresas da amostra é o facto de elas terem um histórico de ligações fortes com instituições do Estado antes da ligação com a Mozal. Posteriormente à ligação com a Mozal, 70% das empresas da amostra também estabeleceu ligação com pelo menos um outro megaprojecto, destacando-se a Sasol, a Vale do Rio Doce e a Rio Tinto. Várias empresas mencionaram que a experiência de trabalho com a Mozal contou como uma vantagem para aceder a outros megaprojectos.

Três empresas da amostra permitem observar que a ausência de um histórico de ligações fortes com instituições do Estado e a prestação de serviços à Mozal em áreas básicas estão associadas a dificuldades em estabelecer ligações com outros mercados de grande dimensão. Cada uma destas três empresas presta, respectivamente, serviços de transporte, lavandaria e fornecimento de pequenas ferramentas metálicas à Mozal, e todas não possuem experiências de ligação com nenhum outro megaprojecto. Portanto, para além da importância relativa de ter histórico de ligações com aquele

que é o maior cliente a nível nacional, estes dados revelam que a capacidade de alcançar novos mercados de grande dimensão depende também da área de actuação das empresas (áreas básicas e com fracas exigências enfrentam um nível maior de concorrência e possuem margens mais baixas de lucro, o que dificulta o acesso a mercados que necessitem de investimento em expansão geográfica, o caso da Sasol, em Inhambane, Vale e Rio Tinto, em Tete).

A certificação em padrões internacionais de qualidade e/ou higiene e segurança no trabalho têm sido geralmente apresentada como um dos factores que limita as ligações entre os megaprojectos e empresas nacionais⁴. Mandlate e Castel-Branco (2012, p. 134) argumentam que requisitos de qualidade exigem das empresas investimento em capacidades que só se justifica se a escala e a continuidade dos contratos forem garantidas. De facto, das 16 empresas estudadas, apenas quatro empresas estão, actualmente, certificadas em algum padrão internacional (estas quatro empresas estão actualmente ligadas à Mozal) e destas, apenas uma empresa obteve a certificação de qualidade internacional ISO 9001 antes de estabelecer a ligação com a Mozal. A aquisição da certificação depois da ligação com a Mozal mostra estar associada a empresas com ligações que exigem actuação dentro da fábrica da Mozal (por exemplo, a limpeza industrial, a soldadura de equipamentos metálicos e a manutenção eléctrica). Ora, se apenas 25% das empresas da amostra estão certificadas, enquanto cerca de 90% tem ligações a montante com pelo menos um megaprojecto, a certificação em si não mostra ser determinante no estabelecimento da ligação. Isto acontece porque, como discutido anteriormente, as áreas em que estas empresas têm ligação com a Mozal ou outros megaprojectos são complementares, ou mesmo básicas, com fracas exigências de padrões internacionais.

Conclusões e implicações para política económica

Esta discussão mostrou que várias limitações impedem que os megaprojectos sejam um mercado acessível a todo o sector empresarial nacional. A natureza frágil e pouco desenvolvida tecnologicamente da base produtiva nacional continua a ser um impedimento à extensão das ligações para além das áreas de fornecimento de serviços básicos ou complementares. Por outro lado, a análise da amostra revela que mesmo que as ligações com o sector privado nacional se limitem a estas áreas, a falta de consistência de alguns padrões de selecção das empresas impede a percepção das reais possibilidades de alargamento das ligações. De todo modo, o estabelecimento de ligações com a Mozal mostrou estar associado a fortes ligações com instituições do Estado e constituiu uma vantagem para algumas empresas acederem a outros

⁴ Ver por exemplo AIMO (2010), <http://www.imozambique.co.mz/noticias/negocios/item/11712-imp%C3%B5e-se-certifica%C3%A7%C3%A3o-para-empresas-mo%C3%A7ambicanas-para-atender-petro%C3%ADferas.html> e <http://www.verdade.co.mz/economia/36426- apenas-duas-pequenas-empresas-mocambicanas-com-qualidade>.

megaprojectos. Estes resultados levantam implicações importantes para discussão sobre política económica. Uma estratégia económica que use um grupo de poucos megaprojectos como base para a industrialização da economia, num contexto de uma base industrial fraca, é pouco viável. Por outro lado, uma política industrial com enfoque no alargamento e diversificação de capacidades dentro da economia, com a criação de diferentes polos de desenvolvimento, permite um melhor aproveitamento do potencial que os megaprojectos de IDE oferecem, para além de constituir uma estratégia de crescimento de longo prazo do sector empresarial nacional.

Referências

- AIMO. (2010). *Competitividade Industrial em Moçambique: a contribuição da AIMO*. Maputo, Associação Industrial de Moçambique.
- Castel-Branco, C.N., (2010). Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In L. de Brito et al. (orgs.) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-109.
- Castel-Branco, C.N. (2004). What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique. HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa”. Pretoria:HSRC.
- Castel-Branco, C.N, Goldin, N. (2003). Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Final Report submitted to Mozal, Maputo.
- Castel-Branco, C.N., Mandlate, O. (2012). Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: o que Pode o PARP Utilizar com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S & Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. pp. 117-144.
- GdM (2011) Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Maputo, Governo de Moçambique.
- IFC. (2006). Linkage programs to develop small and medium enterprises. Washington, DC.
- Krause, M., Kaufmann, F. (2011). Industrial Policy in Mozambique. Bonn: German Development Institute.
- Langa, E., Mandlate, O. (2013). Questões à volta de ligações a montante com a Mozal. In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S & Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 175-210.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S & Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 125-148.
- Machel, M. (2012). Alianças Com Selo de Tráfico de Influências e Conflitos de Interesses. CIP Newsletter.

- Pretorius, L.G. (2005). The political economy of South African foreign direct investment in Mozambique: a case study of Mozal and its implications for development in Mozambique and South Africa. Cape Town: Faculty of Economics and Management Sciences (EMS), School of Government (SOG), University of the Western Cape (UWC).
- O País Online (2013). “Empresários exigiram transparência na legislação sobre exploração de recursos”. 11 de Março de 2013.

IDeIAS Nº60 – LIGAÇÕES ENTRE OS GRANDES PROJECTOS DE IDE E OS FORNECEDORES LOCAIS NA AGENDA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Oksana Mandlate

As ligações entre as empresas nacionais e os grandes projectos de investimento directo estrangeiro (IDE), orientados para a exploração de recursos naturais, é um tema amplamente debatido. Para compreender o papel que estas ligações desempenham na agenda de desenvolvimento em Moçambique, é necessário entender como os vários interesses determinam a sua realização. Este artigo argumenta que o actual padrão de ligações entre os grandes projectos de IDE e as empresas nacionais é movido por interesses de acumulação privada restrita, dominante no seio do Governo e do sector privado, e perde de vista os objectivos de industrialização e capacitação da base produtiva do país.

Ligações com os grandes projectos de IDE: oportunidades para quê?

Quer o Governo, quer o sector privado percebem a entrada de grandes projectos de IDE como uma oportunidade. Para o Governo, as ligações produtivas entre as empresas moçambicanas e os grandes projectos de IDE constituem uma oportunidade para acelerar a formação de classe capitalista nacional, vista como “uma alavanca de desenvolvimento” (GdM, 2010, p.12). Os fornecimentos locais representam um modo de transferir uma parte de rendas do capital internacional para o sector privado nacional (Castel-Branco, 2010).

Este foco na promoção de capital nacional dissocia as ligações entre as empresas nacionais e os grandes projectos de IDE dos problemas e desafios de desenvolvimento do país. Ainda que o Governo reconheça que os objectivos da redução da pobreza dependem da diversificação da economia e do enquadramento dos grandes projectos

de IDE na estratégia de industrialização do país, o seu discurso não apresenta uma ligação sequencial entre os objectivos de desenvolvimento específicos, as capacidades industriais requeridas, e o tipo de ligações que devem ser promovidas para tal. Não está clara a forma como os benefícios individuais de acumulação privada de capital, gerados a partir de ligações com IDE, seriam transformados em geração ampla de rendimento para diversos grupos sociais a nível nacional (Castel-Branco e Mandlate, 2011).

O sector privado vê as ligações com os grandes projectos de IDE como uma oportunidade de negócio, um modo de alcançar os mercados rentáveis e gerar negócios lucrativos, mas constata que existem dificuldades para transformar as oportunidades de ligações com grandes projectos de IDE em ligações reais e amplas (AIMO, 2010; CTA, 2012). Para facilitar a realização destas ligações, o associativismo corporativo nacional gera uma força de pressão na arena política nacional para “criar um quadro legal que permita que haja preferência pelas empresas moçambicanas no acesso a contratos de fornecimento de bens e serviços às empresas mineradoras e mega-projectos” (TalkAfrica, 2013).

Mas até que ponto é que as ligações entre os grandes projectos e os fornecedores nacionais, orientadas por interesses acima descritos, contribuem efectivamente para a industrialização e capacitação do sector industrial?

Dinâmicas reais de ligações com grandes projectos de IDE

A experiência das empresas fornecedoras da Mozal, um grande projecto de IDE que existe há mais de quinze anos, é útil para entender as dinâmicas das ligações a médio prazo.

As ligações a montante dos grandes projectos de IDE não fornecem uma base ampla de crescimento

Para as ligações com grandes projectos de IDE serem realizadas, duas condições básicas devem ser observadas. A empresa nacional deverá ter: 1) uma oportunidade efectiva para estabelecer ligações; e 2) capacidade de resposta aos requisitos dos grandes projectos e construir um negócio financeiramente atractivo.

i) As oportunidades de ligações para empresas nacionais são poucas

Nem todas as ligações potenciais com grandes projectos de IDE são realizáveis a nível nacional. Dada a tecnologia dos processos produtivos, certas ligações requerem uma escala económica mínima acima do nível de procura no mercado. Por exemplo, no que diz respeito à produção de equipamentos especializados

para a Mozal, as poucas empresas internacionais especializadas dominam o mercado com contratos de fornecimento de equipamento a nível do grupo BHP Billiton, incluindo os serviços da sua manutenção, e a entrada de empresas nacionais está, desde logo, restringida pela dimensão do mercado existente e a rigidez dos contratos. À partida, o escopo de ligações realizáveis corresponde aos serviços mais básicos (Castel-Branco e Goldin, 2003; Mandlate, 2013).

ii) As capacidades das empresas nacionais e a viabilidade de capacitação limitam ligações realizáveis

A realização de ligações com um grande projecto de IDE está condicionada pelas capacidades das empresas para organizar o respectivo processo produtivo de modo economicamente viável. Primeiro, as capacidades da maioria das empresas nacionais não correspondem aos requisitos dos grandes projectos de IDE. Mesmo para realizar as ligações mais simples, como limpeza, jardinagem, transporte e segurança, as empresas necessitaram o apoio dos programas de promoção de ligações, de modo a adequar os contratos-padrão da Mozal com as capacidades das empresas (Castel-Branco e Goldin, 2003).

Segundo, a capacitação das empresas exige um investimento, onde a consideração do risco é importante. As actividades com custos fixos altos, tecnologicamente sofisticadas e com uma maior componente tácita, envolvem custos e riscos maiores, e, dadas as fracas capacidades iniciais das empresas nacionais, estas precisam de um maior esforço de investimento. Além disso, a estrutura de custos das empresas fica agravada pelas fraquezas estruturais da economia moçambicana, como complementaridades limitadas, poucas oportunidades de mercados, altos custos de financiamento e competição com importações das indústrias estrangeiras maduras. A conjugação das fracas capacidades iniciais e dos factores estruturais não favoráveis dificulta o investimento das empresas nacionais em capacitação, condicionando a sua especialização em serviços básicos (Castel-Branco e Goldin, 2003; Mandlate, 2013).

O crescimento das empresas nacionais ligadas a montante com os grandes projectos de IDE não promove necessariamente a industrialização

Apesar das dificuldades em realizar ligações com os grandes projectos de IDE, existem empresas nacionais que conseguiram reunir as duas condições anteriores e sustentam o seu crescimento nas ligações com os grandes projectos. No entanto, alguns padrões da sua evolução não colaboram com o objectivo da industrialização diversificada do país e ameaçam a sustentabilidade das empresas.

i) Concentração do volume de negócios nos grandes projectos

Dada a natureza afunilada da economia e a capacidade das empresas nacionais face ao nível de procura dos grandes projectos, as empresas ligadas com os grandes projectos de IDE observam altos níveis de concentração do volume de negócios nos grandes projectos, o que gera um crescimento vulnerável e dependente. Primeiro, o fim da ligação pode implicar a falência da empresa. Segundo, os grandes projectos de IDE, orientados para os mercados voláteis de bens primários, transmitem os choques dos mercados internacionais aos fornecedores locais. É ilustrativo que, quando a Mozal enfrenta a diminuição nas receitas, os fornecedores nacionais, especializados nos bens não essenciais, sofrem mais devido às reduções na facturação. Terceiro, a sustentabilidade do crescimento das empresas a longo prazo é questionável, dado que a vida útil da maioria dos grandes projectos de IDE está condicionada pelo esgotamento de recursos não renováveis, e as empresas não acumulam capacidades tecnológicas relevantes que possam sustentar a continuidade da sua actividade (Castel-Branco e Goldin, 2003; Langa e Mandlate, 2013; Mandlate, 2013).

ii) Diversificação de actividades com perda de especialização industrial

Para além dos grandes projectos, as oportunidades de negócios numa escala atractiva são limitadas na economia moçambicana. Para poderem crescer e dirigidas pela racionalidade financeira, as empresas nacionais exploram todas as oportunidades, diversificando o leque das suas actividades para actividades de tecnologia básica e (ou) processos industriais fragmentados, que permitem uma mais rápida geração de rendas, em detrimento das actividades industriais complexas, financeiramente menos atractivas ou pouco viáveis. Mandlate (2013) encontrou que as empresas de metal-mecânica e serviços industriais, ligadas à Mozal, sustentam o seu crescimento através da diversificação de serviços, como as fases finais de produção dependentes de importações, construção, imobiliária, actividade financeira, intermediações e comércio. Warren-Rodriguez (2005), por sua vez, aponta para a simplificação dos processos produtivos e perda de diversas fases de produção no sector de metal-mecânica.

A diversificação da economia assenta na integração de diversos processos produtivos na economia, e não é uma simples soma de diversificação das empresas individuais. O padrão de diversificação encontrado reduz a especialização industrial das empresas, afectando a possibilidade de articulação de ligações¹, de geração de

¹ A dependência das empresas nacionais de importações e concentração do seu volume de negócios nos grandes clientes não favorecem a densificação da rede de ligações domésticas.

economias de escala e de avanço tecnológico na economia² – factores importantes para a industrialização.

Conclusões

As ligações a montante dos grandes projectos não fornecem automaticamente uma base de crescimento ampla, necessária para a industrialização, nem sustentam automaticamente a acumulação das capacidades industriais e a diversificação da economia, mesmo quando as empresas fornecedoras crescem. Enquanto o sector privado e o Governo focam na acumulação de capital *per se*, as ligações com grandes projectos de IDE satisfazem o interesse de acumulação de capital a curto prazo por parte de algumas empresas nacionais, mas o seu potencial para contribuir para a capacitação industrial e para o alargamento da base produtiva nacional fica pouco aproveitado. A industrialização diversificada responde aos interesses amplos da sociedade, mas depende da existência de um sistema de incentivos que conduza o sector privado nesta direcção, indo para além do interesse de acumulação de capital. O desafio actual é conseguir incorporar os interesses mais amplos da sociedade no processo de construção das prioridades do Estado.

Referências

- AIMO. (2010). *Competitividade Industrial em Moçambique: A Contribuição da AIMO*. Maputo: AIMO.
- Castel-Branco, C.N. (2010). Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In de Brito, L. et al., eds. *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE. pp.19-109.
- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N. (2003). Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Final Report submitted to Mozal. Maputo.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. (2012). Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: o que Pode o PARP Utilizar com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S & Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. pp. 117-144.
- CTA. (2012). Principais investimentos em petróleo, gás e mineração como vectores de competências e desenvolvimento industrial através de conteúdos e intervenções locais. Seminário realizado 25 de Outubro de 2012, em Maputo.

2 A entrada em diversos serviços básicos é incompatível com a continuidade na acumulação das capacidades tecnológicas. Mesmo a entrada nominal em actividades tecnologicamente mais sofisticadas, por meio de joint-ventures com as empresas estrangeiras (apontadas como um meio de alcançar novas tecnologias), não envolve necessariamente a transferência de tecnologia. As empresas locais servem mais como meios para aceder aos mercados, infra-estruturas, informação ou influências, e continuam a depender de tecnologia e equipamentos importados (Castel-Branco e Goldin, 2003; Langa e Mandlate, 2013; Mandlate, 2013).

IDeIAS Nº76 – DILEMAS DAS LIGAÇÕES PRODUTIVAS ENTRE EMPRESAS NUMA ECONOMIA AFUNILADA

Carlos Nuno Castel-Branco, Epifânia Langa e
Oksana Mandlate

Afunilamento da base produtiva e do comércio

De acordo com informação oficial do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Banco de Moçambique e do Centro de Promoção de Investimento (CPI), nas últimas duas décadas, o PIB real de Moçambique quadruplicou, crescendo a uma taxa média anual de 7,2%, enquanto o PIB real *per capita* aumentou 2,6 vezes, a uma taxa média anual de 4,9%. Portanto, apesar de o PIB se manter comparativamente pequeno e de a economia continuar na faixa de baixo rendimento, a sua taxa de crescimento foi não só comparativamente elevada (quatro vezes superior à média mundial, 50% superior à média da África a Sul do Sahara e alinhada com a média das economias emergentes) como permaneceu alta por um longo período, resistindo a duas crises financeiras internacionais. Não é surpreendente, portanto, que o primeiro ponto de referência sobre o desempenho económico de Moçambique seja a sua robusta taxa de crescimento.

No entanto, neste período a base produtiva afunilou, tendo reduzido o número e a variedade de produtos, em particular os de substituição de importações, aumentado a concentração em torno de produtos primários, minerais, energéticos e florestais e diminuído o potencial de articulação doméstica da produção. Entre 2005 e 2013, cinco sectores cresceram a taxas mais altas do que a do PIB: a indústria extractiva (21%), os transportes e comunicações (12%), os serviços financeiros (10%), a agricultura (8%) e a construção (8%). Electricidade e água, cruciais para a expansão económica, cresceram a uma taxa média anual inferior à do PIB (6%). Os cinco sectores mencionados contribuíram com mais de 70% da taxa média anual

do crescimento do PIB. Portanto, o crescimento da economia tem-se focado no seu núcleo extractivo (complexo mineral-energético e *commodities* agrícolas), nas infra-estruturas e nos serviços que o suportam (transportes e comunicações, energia, serviços de engenharia, estradas, portos e caminhos-de-ferro, etc.) e no sistema financeiro que mobiliza os recursos com base nas expectativas criadas em torno das hipotéticas “promessas” do núcleo extractivo, geradas através de mercados futuros ou projecções, e os aplica no financiamento desse núcleo e suas áreas adjacentes e periféricas, à custa do resto da economia. Esta é a estrutura e dinâmica do sistema extractivo de acumulação.

Desde o fim da guerra, a produção do sector agrícola cresceu a uma média anual de 6% (tendo acelerado para 8% a partir de 2005), com enfoque na produção de *commodities* para exportação (açúcar, algodão, tabaco, madeira e bananas). Entre 2002 e 2012, a produção *per capita* de culturas alimentares para o mercado doméstico diminuiu a uma média de 0,5% ao ano, e o rendimento por hectare, nestas culturas, decresceu a uma taxa média anual de -2,7%. A produção alimentar para o mercado doméstico recebeu apenas 1% do investimento privado total da última década, tendo as *commodities* absorvido acima de 90% de todo o investimento no sector agrícola. Mais de 90% da terra alocada a grandes projectos agrícolas na segunda metade da década de 2000 foi para produção florestal, de biocombustíveis e outras *commodities* agrícolas para exportação, somente 6% se destinou à produção alimentar, e metade desta área foi para produtos alimentares para exportação. Assim, não é surpreendente que os custos do sustento da força de trabalho tenham aumentado e que isso se reflecta nas tensões e lutas associadas à base de rentabilidade das empresas, relações de trabalho e condições de emprego, e na ineficácia da economia em reduzir a pobreza, com impactos negativos na qualidade e produtividade do trabalho.

No que diz respeito ao sector industrial, o afinilamento da produção, em torno de um pequeno número de produtos primários, foi dramático. Em princípios da década de 1990, dez produtos industriais (de entre os quais se destacavam o vestuário e os têxteis, a moagem de cereais, as bebidas e produtos químicos diversos) representavam cerca de 50% da produção da indústria transformadora. Todavia, em finais da primeira década deste século, 67% da produção deste sector era gerada por um único produto, alumínio (envolvendo duas empresas – a fundição de alumínio Mozal e a sua central de energia eléctrica, a Motraco – de capitais multinacionais, empregando pouco menos de 2000 trabalhadores e gerando um produto primário com limitadas ligações internas). Entre 2005 e 2013, a produção industrial total aumentou a uma taxa média anual de 4,3% (2% anual *per capita*), se alumínio e gás natural forem incluídos; mas apenas 2,8% (ou 0,5% anual *per capita*), se aqueles produtos forem excluídos.

Na década de 1990, dez indústrias, metade das quais de substituição de importações, praticamente desapareceram ou perderam relevância, nomeadamente a de ferro e aço, equipamento eléctrico e não-eléctrico, cerâmicas, vidro, processamento de petróleo e derivados, copra, sisal, chá e processamento de castanha de caju. Nas restantes, o grau de concentração da produção num pequeno leque de produtos de baixo nível de processamento (quatro ou menos tipos de produtos) aumentou para 70% em três indústrias [alimentar, bebidas e tabaco; têxteis, vestuário e produtos de pele; e minerais não metálicos (cimento)], para 80% em duas indústrias [metalomecânica; químicos e derivados de petróleo (gás natural)] e para 99% numa indústria [metalurgia (alumínio)]. Em todos os casos, a redução do número de produtos foi acompanhada pela concentração nos produtos mais primários: descaroçamento e fiação do algodão, na indústria têxtil, lingotes de alumínio, na metalurgia, mistura de cimento, nos minerais não metálicos, extracção de gás natural, nos químicos e derivados, cerveja e refrigerantes, tabaco em folha e moagem de cereais importados, na indústria alimentar, bebidas e tabaco. Entre 1994 e 2004, mais de metade das pequenas e médias empresas industriais privadas domésticas encerraram ou foram transformadas em armazéns, como resultado de um processo de privatização sem estratégia de desenvolvimento e apenas focado em formar proprietários privados nacionais. Este desaparecimento de empresas industriais foi, ao mesmo tempo, consequência e causa do afunilamento da base produtiva industrial.

Naturalmente, o afunilamento da base produtiva reflectiu-se na estrutura do comércio internacional de Moçambique. As exportações concentraram-se, ainda mais, em produtos primários, fundamentalmente ligados ao núcleo extractivo da economia: o complexo mineral-energético (alumínio, carvão, gás natural, areias pesadas e energia) representou 72% das exportações da última década, e as *commodities* agrárias (florestas, tabaco, banana e açúcar) 18%. As importações expandiram-se em quatro áreas dominantes: equipamentos, peças, produtos metálicos e materiais de construção ligados aos grandes projectos mineiros; combustíveis e energia relacionados com o aumento da intensidade de energia do padrão de crescimento determinado por megaprojectos do complexo mineral-energético; serviços relacionados com investimento de grande escala (nomeadamente construção, que, pela primeira vez em Moçambique, igualou e ultrapassou o peso dos transportes nas importações de serviços); e produtos alimentares, para uma economia em expansão mas incapaz de produzir a sua comida.

O dilema das ligações produtivas

Uma economia com tendência para afunilar-se e especializar-se em produtos primários, dinamizada por um pequeno número de grandes projectos como

pólos de demanda, cria problemas e desafios específicos para o desenvolvimento de ligações produtivas, tanto a montante como a jusante dos grandes projectos. Primeiro, o leque de opções, qualificações e capacidades (tecnológicas, financeiras e infra-estruturais) na economia e nos grandes projectos é limitado, reduzindo e encarecendo as possibilidades de ligações.

Segundo, as ligações que se concretizam tendem a ser descontínuas, pois os pólos de demanda, mesmo sendo grandes, são poucos e, em geral, com elevado nível de especificação tecnológica, de difícil alcance para as empresas nacionais.

Terceiro, dada a tendência para a descontinuidade, as empresas domésticas têm contratos discretos (em vez de contínuos) de duração variável, com intervalos variáveis entre eles, o que não lhes dá nem segurança financeira nem a estabilidade para as encorajar a fazer investimento industrial de base.

Quarto, as empresas domésticas tendem a concentrar-se em serviços gerais de menor especialização, para que as suas capacidades possam ser mais facilmente utilizadas em vários projectos, de modo a aumentarem as suas oportunidades, mas esta abordagem contribui para que as ligações sejam tecnologicamente pouco sofisticadas e não industrializantes.

Quinto, os padrões de qualidade exigidos pelos megaprojectos forçam as empresas a adoptar normas de gestão de qualidade e de segurança no trabalho acima das exigências gerais do mercado doméstico, que encorajam as empresas domésticas a atingirem *standards* internacionais de gestão de qualidade e segurança no trabalho, mas que representam custos adicionais que o resto do mercado não está disposto a pagar. As empresas domésticas têm de optar entre: desenvolver uma organização interna dualista (em que uma parte trabalha com os *standards* de megaprojectos e o resto funciona com os baixos *standards* do mercado doméstico); abdicar da oportunidade de ganhar concursos com grandes projectos, por não serem capazes de, ou para elas não fazer sentido, investir tanto para atingir os *standards* de um mercado limitado; ou tentar alargar a sua carteira de contratos com megaprojectos, o que as obriga a diversificarem-se para actividades cada vez mais simples (por exemplo, da metalomecânica para a manutenção de equipamento, de serviços de electrónica para limpeza geral), perdendo qualificações e capacidades industriais em troca da possibilidade de expansão do negócio.

Sexto, a diversificação das actividades nas empresas, substituindo capacidades industriais por oportunidades de expansão do negócio no mercado de megaprojectos, contribui para tornar a economia mais extractiva. As empresas transferem excedentes de outras actividades para financiarem as suas ligações com megaprojectos, perdem qualificações e capacidades industriais para diversificarem horizontalmente o leque de opções e atingem estruturas de custos inconsistentes com o resto do mercado, a não ser que tenham outro grande cliente (outro

megaprojecto ou o Estado). Ao optarem por estas estratégias de negócios, ditadas pelas circunstâncias da economia, as empresas contribuem para aumentar os custos marginais de investimento para as outras empresas e para piorar as oportunidades de negócio fora dos mercados de megaprojectos.

Sétimo, os custos adicionais do investimento em qualidade e segurança no trabalho e o intervalo de tempo entre o investimento e o alcance dos *standards* funcionam como barreiras à entrada de novas empresas nas ligações com megaprojectos. Assim, 90% das empresas domésticas que conseguem estabelecer contratos com megaprojectos têm ou tiveram o Estado como grande cliente num certo momento (pois o Estado era o único grande cliente antes da Mozal), o que lhes permitiu acumular capital, experiência, ligações institucionais e acesso a informação, que usam para planificar e financiar as relações com os grandes projectos. Logo, oportunidades de ligações, em economia extractiva, não são iguais para todas as empresas e não são independentes da sua história recente.

Oitavo, dada a volatilidade dos mercados internacionais de *commodities* e a porosidade da economia (ver mais adiante), os choques dos mercados internacionais são internalizados pela economia nacional através das ligações entre grandes projectos e empresas domésticas. Nos períodos de alta de preços, o mercado para empresas domésticas não aumenta significativamente, porque há limites tecnológicos – o megaprojecto pode comprar mais matéria-prima e energia, mas, a não ser que aumente a escala de actividade, não precisa de mais electricistas, pessoal de limpeza ou motoristas. Nos períodos de baixa de preços, os megaprojectos cortam os custos mais fáceis e de menor impacto, que são as actividades menos nucleares e mais simples, ou os futuros contratos, com as empresas domésticas. Embora os megaprojectos planifiquem com base em acordos com clientes e mercados futuros, crises nos preços de *commodities* continuam a afectá-los.

Estas questões particulares das ligações em economia extractiva têm origem nas características dinâmicas estruturais da economia, e não apenas nas características específicas de cada empresa ou megaprojecto. A política pública poderia ajudar a corrigir ou a aliviar alguns destes problemas. A redução da porosidade económica poderia ajudar a construir capacidades que reduzissem o custo de investimento para todas as empresas e a tornar o sistema financeiro mais capaz e interessado em apoiar o desenvolvimento de uma base económica ampla. A informação sobre os megaprojectos, que o Estado tem, poderia ser usada para promover estratégias industriais específicas e ajudar as empresas a desenvolver as suas estratégias de negócio e a garantir continuidades no investimento, modernização, produção e vendas com base numa escolha de actividades que maximize complementaridades. Os megaprojectos podem ser obrigados a revelar informação sobre as suas necessidades regulares de bens e serviços, de modo a fornecer uma base empírica para estratégia

pública e para planos de negócio das indústrias e empresas individuais a médio prazo. Estas acções, quando enquadradas no âmbito de uma política industrial estrategicamente coordenada entre diferentes actores públicos e privados, não eliminariam a predominância de uma economia extractiva, mas poderiam ajudar a torná-la menos extractiva e mais útil para impulsionar o desenvolvimento alargado da base produtiva.

IDeIAS Nº75 – PADRÕES DE INVESTIMENTO PRIVADO E TENDÊNCIAS ESPECULATIVAS NA ECONOMIA MOÇAMBICANA

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e
Carlos Muianga

Tendências agregadas do investimento privado em Moçambique

A base de dados do Centro de Promoção de Investimento (CPI) sobre intenções de investimento privado, revela que nas últimas duas décadas foram aprovados mais de 3.400 projectos de investimento, num valor superior a 35 mil milhões de USD. A média anual neste período foi superior a 1,6 mil milhões de USD, com uma significativa aceleração na última década, tornando Moçambique num dos três países da África Subsaariana mais apetecíveis para investidores privados, em conjunto com a Nigéria e a África do Sul. Deste montante, 37% são financiados por investimento directo estrangeiro (IDE), 6% por investimento directo nacional (IDN) e 57% por empréstimos do sistema bancário. Embora a informação do CPI não identifique a origem dos “empréstimos”, o cruzamento desta informação com dados sobre os empréstimos do sistema bancário nacional permite concluir que cerca de 38% do investimento privado aprovado total é financiado por empréstimos da banca comercial externa e 19% pela banca comercial nacional. Logo, do investimento privado total aprovado, 75% é financiado por fluxos externos de capital (IDE e empréstimos da banca comercial externa).

Investimento “aprovado” é um *proxy* para análise das tendências e dinâmicas de investimento, que é usado por causa da dificuldade de acesso a dados sistemáticos e de longo prazo sobre o investimento realizado, desagregado por projecto, por tempo, por região e por fonte de financiamento. Este *proxy* pode induzir a dois tipos de erros: exagero do padrão de descontinuidade do investimento, e sobrestimação ou subestimação da concentração do investimento nos grandes projectos minerais

e energéticos. Apesar do cuidado a ter com estes dados, a análise do investimento aprovado é consistente com o comportamento da economia, o que dá garantias sobre a sua validade, e fornece informação útil sobre as intenções de investimento, as implicações dessas intenções para os padrões de produção e comércio futuros, e as fontes de investimento e motivações, capacidades e dinâmicas de mobilização de recursos. Por exemplo, dados oficiais indicam que os fluxos reais de capitais privados aumentaram 30 vezes entre 2006 e 2014 e que, entre 2011 e 2014, o valor total de influxos reais de capitais privados externos foi superior ao que ocorreu nos 15 anos anteriores. Estes foram atraídos pela corrida aos hidrocarbonetos, carvão e outros minerais, bem como às infra-estruturas associadas a tais projectos, confirmando as tendências que a análise do investimento aprovado revela.

Portanto, a economia de Moçambique é cada vez mais atractiva para o capital financeiro externo, o que permite colocar, pelo menos, duas questões. Que tipo de estruturas, capacidades e dinâmicas poderá a economia ter no futuro? Estará o investimento a ser concretizado em benefício da economia como um todo? Para responder a estas e outras perguntas é necessário prestar atenção às tendências e padrões do investimento privado.

Padrões de investimento privado em Moçambique

Quais são as tendências e padrões do investimento privado em Moçambique e que implicações poderão ter no futuro? Primeiro, o volume de investimento é concentrado num número reduzido de megaprojectos em sectores e actividades primárias, viradas para a exportação de *commodities*, com limitadas ligações domésticas. Os 13 megaprojectos da lista do CPI representam 0,4% do total dos projectos aprovados, prevêem o emprego directo de não mais de 20 mil trabalhadores e equivalem a 58% do montante do investimento privado aprovado entre 1990 e 2012 (20,2 mil milhões de USD). Deste montante, 42% pertencem a quatro projectos industriais [fundição de alumínio, (fases I e II), fundição de ferro e aço, e petroquímica], 25% a três projectos, dos quais dois florestais (um para produção e processamento primário de madeira e um para produção de pasta de papel) e um na agricultura (produção de açúcar), 14% a dois projectos mineiros (areias pesadas e carvão), 9% a uma barragem hidroeléctrica, e 10% divididos entre um projecto turístico e dois projectos de transportes e comunicações (um porto para escoamento de minerais e um projecto de telefonia móvel). Portanto, 95% do valor de intenções de investimento em megaprojectos destina-se directamente ao núcleo extractivo da economia (complexo mineral-energético e florestal) ou à sua rede de serviços. Do total de intenções de investimento aprovadas nas últimas duas décadas, 30% destinam-se a recursos minerais e a energia, 25% a indústrias de fundição e petroquímica e 20% a florestas e tabaco. Ou seja, 75%

das intenções totais de investimento privado aprovado são para o núcleo extractivo da economia destinado a exportações de produtos primários, e pouco mais de metade do restante é alocado à rede de serviços e infra-estruturas que o serve. Logo, a distribuição do investimento ao longo do tempo, por sectores e pelo território nacional, é desigual e descontínua, dependendo dos megaprojectos.

Segundo, as intenções de investimento não são sempre concretizadas, pois há projectos cancelados ou atrasados, apesar de terem sido aprovados há vários anos. Oito dos treze maiores projectos, aprovados entre quatro e treze anos atrás, correspondentes a 60% do valor de investimento aprovado para megaprojectos, ainda não estão em execução, estão significativamente atrasados ou foram cancelados. Uma avaliação preliminar feita nas províncias de Gaza, Nampula, Tete e Cabo Delgado indica que sensivelmente metade do total dos projectos de investimento privado aprovados e listados pelo CPI não está em execução, ou é desconhecida localmente.

Sem mais informação sistemática não é possível padronizar as causas dos cancelamentos ou atrasos na execução de projectos de investimento privado aprovados, mas a informação disponível permite formular algumas hipóteses. A crise internacional constitui um obstáculo à mobilização de finanças, sobretudo para grandes projectos de investimento em *commodities* intensivos em capital, num período de contracção ou crescimento lento de mercados mundiais, tendo paralisado investimento em biocombustíveis, florestas e no ambicioso programa de liquefacção de gás. Outro factor são os estrangulamentos nas infra-estruturas, nos serviços, na logística e no acesso a mão-de-obra qualificada, que encarecem, atrasam e inviabilizam projectos. Por exemplo, a falta de energia eléctrica é uma das causas da transição lenta entre a aprovação de projectos e a sua execução nos parques industriais e zonas económicas especiais (um caso recente dá conta do abandono da zona económica especial de Nacala por parte de investidores), do mesmo modo que o estado de operação e a capacidade das linhas férreas afecta o ritmo da extracção/exportação do carvão. Os mercados financeiros domésticos, postos sob pressão pelo endividamento público, focam-se no núcleo extractivo da economia, na especulação com a dívida, no consumo de bens duráveis e de luxo e no grande negócio imobiliário, não tendo interesse nem capacidade para expansão no sentido do financiamento do resto da economia real. A desarticulação das estruturas e actividades produtivas, que fragmentam mercados, infra-estruturas e linhas de abastecimento, dificulta a implementação de projectos ou torna-os inviáveis e de alto risco. A competição oligopolista entre investidores encoraja-os a obterem recursos e a mantê-los inactivos, ainda que protegidos dos seus concorrentes, à espera de melhores momentos nos mercados financeiros ou de *commodities*. A especulação entre multinacionais, com os recursos nacionais, permite a corporações realizar rendas significativas como intermediários na transferência de propriedade pública para o mercado mundial de recursos, nas concessões de gás

natural, carvão, terras e outros (a Autoridade Tributária anunciou ter tributado ou estar a resolver processos de tributação de mais de duas dezenas de casos destes). Obtendo concessões para áreas muito superiores ao que pretendem explorar, estas companhias usam a especulação dos activos para se autofinanciarem, mas garantindo o controlo de quantidade significativa de acções nos recursos naturais a baixo custo. Corrupção, incompetência ou decisões irregulares por parte de decisores políticos também podem afectar a implementação de projectos. Todas estas hipóteses são explicações possíveis, mas somente uma investigação mais sistemática poderá confirmá-las e esclarecer o grau de relevância de cada uma delas e como se combinam.

Terceiro, a dependência do financiamento externo contribui para que o padrão de investimento seja definido pelas corporações multinacionais e que os seus interesses corporativos dominem os interesses do capital nacional e da banca. Assim, o IDE está concentrado (81%) no núcleo extractivo da economia, onde são também aplicados 69% dos empréstimos bancários e 58% do IDN. O capital privado interno é particularmente activo em quatro outros sectores: financeiro, turismo, transportes, e comunicações e construção, que, no seu conjunto, absorvem 37% do IDN, 15% do IDE e 30% dos empréstimos. Ou seja, 96% do IDE, 95% do IDN e 98% dos empréstimos estão concentrados nos sectores nucleares da economia extractiva e nos serviços e infra-estruturas associados e adjacentes. O IDE marca o ritmo e a trajectória do investimento privado em Moçambique, as multinacionais definem a trajectória do IDE e os empréstimos e o IDN complementam ou operam nas áreas de oportunidade em torno do IDE, em que haja espaço para acumulação privada.

Quarto, o papel do IDN também é interessante. Sendo mínimo (apenas 6% do investimento privado total), é aplicado predominantemente em áreas de retorno seguro, nomeadamente na margem do núcleo extractivo e nos serviços e infra-estruturas adjacentes. O núcleo extractivo é atractivo pela possibilidade de controlar e renegociar a exploração dos recursos naturais e de, por via de ligações com o Estado, ter acesso a expropriações a baixo custo e à estrutura accionista e directiva das grandes empresas do complexo mineral-energético. Os serviços e infra-estruturas adjacentes são atractivos devido aos clientes seguros, ao controlo do acesso a infra-estruturas públicas, às parcerias público-privadas (PPP) e ao financiamento público, por via da dívida, de parte substancial das infra-estruturas económicas – isto explica, por exemplo, o papel destacado do IDN no sector financeiro (compra e gestão da dívida pública e outros fundos do Estado, bem como o negócio imobiliário), na construção (sobretudo a participação em obras públicas e logística dos hidrocarbonetos) e nos transportes e comunicações (com duas vertentes dominantes, nomeadamente telefonia móvel e gestão privada do sistema ferro-portuário ligado às explorações mineiras). O controlo dos serviços também afecta o poder negocial com o grande capital investido nos sectores extractivos nucleares. Finalmente, a concentração do IDN nestes sectores

influencia o foco da política pública, pois uma parte dos investidores nacionais constitui o grupo e a dinâmica de interesse nacional mais influentes sobre o Estado e a sua política económica. Portanto, mesmo sendo pequena, a participação do IDN nestes sectores garante a sua rápida reprodução, a penetração no mundo do grande negócio multinacional, a consolidação da sua relação e do seu controlo sobre a política pública e a aprendizagem sobre as dinâmicas do grande capital global (financeiro e de *commodities*).

Quinto, influxos de capital externo, em condições de porosidade económica, são acompanhados por saídas de capital na forma de repatriamento de lucros, serviço de dívida, serviços de investimento, entre outros. Enquanto a economia recebe quantidades maciças de capitais externos, os saldos da balança financeira e de capitais ficam positivos. Mas, assim que abranda o influxo de capitais externos, ou quando os projectos começam a gerar rendimentos repatriáveis, os saldos de capitais e financeiros tornam-se negativos. Fluxos tão maciços de capital externo relativamente ao tamanho da economia podem conduzir à formação de uma bolha económica, isto é, expansão com dinâmicas especulativas.

A análise do investimento revela seis características fundamentais da economia, que tendem a ser consolidadas: (i) concentração em recursos naturais e necessidade de incorporação contínua de mais recursos para manter a expectativa de *boom* económico, reduzindo a sustentabilidade do *boom*; (ii) baixa taxa de concretização do investimento, mesmo com, ou talvez por causa da, adjudicação, pelo Estado, de grandes concessões mineiras e de hidrocarbonetos a empresas multinacionais; (iii) especulação com recursos como meio de obtenção e partilha de rendas e de refinanciamento das companhias envolvidas, em contexto de instabilidade económica mundial e financeirização crescente do capitalismo global; (iv) recurso a endividamento público para subsidiar a expansão do capital no núcleo extractivo da economia, nas infra-estruturas, nos serviços adjacentes e na especulação imobiliária, complementando a expropriação das infra-estruturas do Estado e de largas parcelas de terra a baixo custo; (v) dependência destas dinâmicas de investimento e especulação de altas expectativas sobre fluxos futuros de rendimento do complexo mineral-energético, o que incentiva mais especulação, aumenta incerteza e tende a criar uma bolha económica; e (vi) ligação especulativa e meramente pecuniária entre capital nacional e multinacional por via de diferentes formas de porosidade da economia. O ritmo e a sustentabilidade da expansão económica dependem das expectativas sobre o rendimento que deverá acontecer daqui a uma década ou mais, e que será afectado pelo *lag* temporal entre investimento e arranque dos empreendimentos, desenvolvimento da infra-estrutura, comportamento dos mercados internacionais e predisposição e capacidade das autoridades nacionais de assumirem os riscos maiores.

Cenários desta natureza são parte dos indícios fundamentais de uma expansão económica com características de bolha, que ou explode ou implode. Evitar ou minimizar a bolha económica requer outras abordagens e alianças: em vez de se centrar no grande capital monopolista, o foco da política pública terá que mudar para a diversificação e articulação da capacidade produtiva, com geração de emprego, redução dos custos de subsistência e elevação dos rendimentos reais, substituição efectiva de importações e diversificação da base de exportação. As tendências e padrões actuais de investimento (incluindo as suas intenções) apontam para uma direcção oposta a essas mudanças e favorável à consolidação da economia extractiva.

IDeIAS Nº68 – CONSUMO AGREGADO MOÇAMBICANO: EVOLUÇÃO E RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA

António Francisco e Moisés Siúta

Quando Moçambique conquistou a independência política em 1975, consumia mais do que produzia. De acordo com os dados da versão 7.1 da Penn World Table (PWT 7.1), entre 1960 e 1975 o consumo real *per capita* aumentou de \$Int. 344 para \$Int. 490 e a produção medida pelo produto interno bruto (PIB) *per capita*, aumentou de \$Int. 309 para \$Int. 403 (<https://pwt.sas.upenn.edu/>). O consumo cresceu a uma taxa média anual de 2,4%, contra 1,8% do crescimento do PIB *per capita*; uma duplicação do excedente do consumo sobre o PIB de 11% para 21%, na última década e meia do período colonial (Figura 1).

Na primeira década de independência, o novo Estado Soberano, na tentativa de corrigir as políticas económicas anteriores, fracassou ao optar por uma via revolucionária radical e destrutiva, em vez de uma transformação realmente progressista, no sentido de ampliar a riqueza nacional, incentivar a iniciativa individual e privada, a inovação e o empreendedorismo produtivo. Mas, o mais irónico é que, a despeito das mudanças radicais implementadas, o Estado acabou por manter a opção de crescimento económico, que teria sido fundamental mudar estrategicamente, a fim de promover a acumulação de excedentes e poupanças internas, libertando Moçambique da crónica dependência da poupança externa.

Esta afirmação poderá parecer surpreendente, mas só para quem acredita na virtuosidade das utopias revolucionárias (e foram muitas!) sobretudo, quem recusa admitir que a essência da estratégia de crescimento no período colonial, foi mantida e reforçada para níveis sem precedentes, depois da independência.

Este pequeno texto visa contribuir para o esclarecimento de alguns equívocos, centrando a atenção na evolução e relevância do consumo agregado *vis-à-vis* o PIB e o produto nacional Bruto (PNB); este último corresponde ao total dos rendimentos do país, independentemente de onde se encontrem os meios de produção (dentro ou fora do país).

Apesar de os factos empíricos serem conhecidos, a literatura revela não terem merecido o devido reconhecimento analítico, para inspirarem o poder explicativo de que carecem as actuais abordagens sobre o desenvolvimento económico de Moçambique.

“Contar com as próprias forças”? Quando?

A Independência de Moçambique e sobretudo a edificação do novo Estado Soberano, começou por ser liderada e dominada por políticos, total ou parcialmente convencidos que a verdadeira modernização da sociedade moçambicana, passaria pela ruptura radical com o sistema internacional capitalista. Muitos analistas acreditam que uma nova estratégia de crescimento económico, terá emergido em Moçambique depois de 1975. Contudo, como se observa em muitos aspectos da natureza e da vida humana, as aparências iludem.

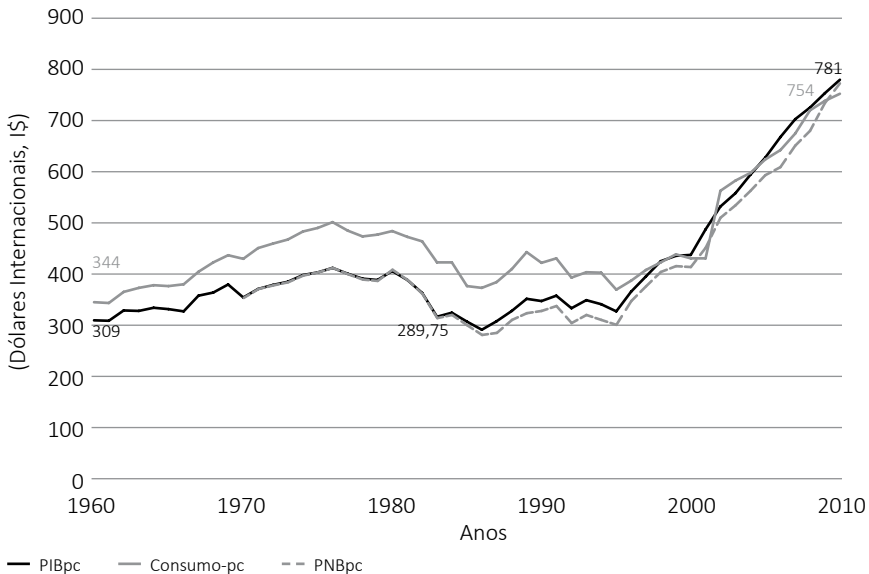
Sabendo que o consumo é o principal dos agregados macro-económicos entre os componentes da demanda interna, vale a pena meditar em alguns dos seus factos estilizados, para perceber o alcance e as implicações da manutenção de uma estratégia de crescimento, com poupança externa, depois da Independência de Moçambique. Em 2010, o consumo total moçambicano (privado e público) foi de 97% do PIB, mas foi apenas o sexto ano consecutivo, com um consumo inferior a 100%, depois de várias décadas, em que o País integrou o grupo de países com consumo acima do PIB. Convém referir que em geral, o consumo representa a maior proporção da renda produzida. Por exemplo, em 2010, o consumo mundial atingiu os 83% do PIB, de um total de 189 países contemplados na PWT 7.1; ou seja, a nível mundial, a poupança em proporção do PIB foi de 17%.

Na década 1974-84 o consumo moçambicano rondou os 124% do PIB, dos quais 115% foi o consumo privado e 9% o consumo público. Nesta década, a taxa média anual de crescimento do consumo *per capita* foi negativa (-0,9%), enquanto que a taxa de crescimento real do PIB *per capital* desceu para (-1,6%) ao ano. Uma tendência económica regressiva, em flagrante contraste com o enorme potencial de esperança da liberdade prometida e expectativa de benefício dos recursos naturais disponíveis. Consciente ou inconscientemente, a nova liderança política e governativa aceitou, de forma acrítica e equivocada, a fatalidade de poupanças domésticas baixas ou praticamente inexistentes, herdadas do período colonial. Por isso, na tentativa de promover e acelerar o crescimento económico, o Estado moçambicano recorreu a défices cada vez mais elevados nas contas correntes, despoupança interna (pública e privada), taxas de câmbio não competitivas e investimento com poupança externa.

Esta foi a estratégia de crescimento seguida pela administração portuguesa, pelo menos na última década e meia do período colonial, se bem que com duas diferenças importantes. Primeiro, apesar das limitações impostas pelo governo central português

à internalização do capital nas colónias, o Estado colonial promovia cada vez mais a acumulação de excedentes internos. Em contrapartida, o novo Estado radicalizou e levou ao extremo a despoupança interna em prol do consumo e contra a acumulação de capital nacional. Isto é confirmado pela aceleração no ritmo de consumo comparativamente ao PIB. Entre 1975 e 1983, o consumo em proporção do PIB aumentou de 121% para 134%; o investimento em proporção do PIB reduziu no mesmo período, de 12% para 7%. Em menos de uma década, a opção de crescimento com poupança negativa ou despoupança interna, agravou-se de tal maneira, que em 1984 Moçambique encontrava-se tecnicamente falido.

Figura 1 – Consumo, Produto Interno Bruto (PIB) real e Produto Nacional Bruto (PNB) per capita, Moçambique, 1960-2010



Fonte: PWT 7.1

Os dados aqui apresentados são suficientes para suportar a afirmação inicial neste texto, que o verdadeiro espírito independentista foi na prática contrariado, para não dizer traído pela aposta do Estado Soberano num crescimento com despoupança interna e desacumulação de capital nacional. Não admira, que palavras de ordem famosas, repetidas e exaltadas insistentemente no período revolucionário, como “contar com as próprias forças”, cedo se tenham revelado slogans vazios e enganadores. Se entendermos “próprias forças” como capacidade endógena de gerar poupança e acumulação de excedentes, nunca antes Moçambique foi tão dependente das “forças dos outros”, como na primeira década de independência. A liderança política tentou camuflar e

legitimar tal dependência, com retórica ideológica e recorrendo à poupança externa, dos ex-países socialistas; mas no final, foi uma substituição puramente paroquial das fontes, de curta duração, em vez de uma mudança substantiva e progressiva da estratégia de crescimento económico.

1984-87: ruptura... de que tipo?

Em meados da década de 1980, a bancarrota era eminente, com a agravante da guerra civil que ameaçava empurrar Moçambique para uma situação de Estado Falhado. Felizmente, esta situação motivou o ex-Presidente de Moçambique, Samora Machel, a aceitar reformas económicas liberalizadoras, sob a tutela das instituições de Bretton Woods. Os resultados positivos não tardaram a revelar-se.

Após a adesão ao FMI e a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987 – uma mistura de programa liberalizador e intervencionista – a involução económica anterior foi estancada e revertida. Na década 1984-1994, o consumo médio atingiu 123% do PIB, dos quais 114% era privado e 8% público. O consumo atingiu o pico em 1983 (136% do PIB), enquanto os níveis de produção *per capita* atingiram o ponto mais baixo em 1986: \$Int. 290, um nível inferior ao de 1960 (Figura 1). Depois de 1987 o crescimento do PIB retomou taxas positivas (média anual de 0,7%, em 1984-94), mas a taxa de crescimento do consumo *per capita* permaneceu ainda negativa (-0,5%), durante algum tempo (Tabela 1).

A partir de 1994, a taxa de crescimento média anual do consumo *per capita* tornou-se persistentemente positiva; mas diferentemente da última década colonial e primeira pós-independência, passou a ser inferior às taxas de crescimento do PIB e do PNB. No início do corrente século XXI, Moçambique conseguiu finalmente atingir e ultrapassar os níveis médios de produção e consumo *per capita* de 1975. Por outro lado, nesta primeira década, a economia moçambicana alcançou dois feitos inéditos. A poupança média interna foi pela primeira vez positiva em 50 anos. Simultaneamente, o consumo real *per capita* cresceu a uma taxa média anual de 4,9%, contra os 5,3% e 5,7%, do PIB e do PNB, respectivamente (Tabela 1).

Apesar de o consumo ter tido taxas relativamente elevadas, diferentemente das décadas anteriores, estas mantiveram-se inferiores às taxas de crescimento da produção, isto é, do PIB e do PNB.

Perante estes factos, consideramos os anos 1984-87 como o período de ruptura mais importante na história económica pós-independência e início de uma nova tendência na dinâmica de acumulação de capital moçambicano. Mas que tipo de ruptura se tratou? Algo que indicie uma mudança substantiva na própria estratégia de crescimento económico? Ou trata-se de uma mudança, de tendência de crescimento, mantendo a dependência da poupança externa?

A nossa resposta inclina-se para a segunda questão, pelas seguintes razões. Primeiro, a contenção e reversão da tendência regressiva da economia moçambicana, tornou-se uma questão de sobrevivência do próprio Estado que a provocou. Segundo, a liderança política que continuou a controlar o Estado, mostrou-se em diferentes momentos e de formas diversas, desconfortável e ressentida com as reformas que teve de introduzir. Ainda hoje, alguns dos protagonistas consideram ter sido coagidos a fazer reformas económicas; uma notável confissão do pessimismo e cinismo, que tem envolvido o retorno à dependência da poupança externa do sistema económico, que se aspirava eliminar. Terceiro, nas condições de fragilidade em que a economia moçambicana se encontrava, não é de admirar que a poupança externa tenha gerado crescimento económico, considerando o seu volume massivo, a sua prolongada duração, e activo envolvimento na economia nacional. Quarto, com forças políticas e actores económicos mais distribucionistas do que progressistas, é duvidoso que os parceiros internacionais do Estado moçambicano acreditem que Moçambique seja capaz de assegurar um quadro macro-económico mais estável e robusto do que aquele que tem sido conseguido com um crescimento ancorado na poupança externa. Quinto, se a aposta na exploração dos recursos minerais e energéticos se concretizar, muito provavelmente a dependência relativa do crescimento da poupança externa, aumentará e agravar-se-á a convivência com défices mais elevados nas contas correntes.

Figura 2 – Consumo Médio Decenal do Produto Interno Bruto (PIB), do Produto Nacional Bruto(PNB) per capita, Moçambique 1960-2010



Fonte: PWT 7.1

Tabela 1 – Consumo, Produto Interno Bruto (PIB) e Produto Nacional Bruto (PNB) em Moçambique, 1960-2010

Anos/ Períodos	Consumo		Produto Interno Bruto (PIB)		Produto Nacional Bruto (PNB)			Percentagem do PIB			
	per capita	Taxa de Cres.	per capita	Taxa de Cres.	per capita	Taxa de Cres.	Consumo/PNB	Total	Privado	Público	Invest.
1960-74	407	2,4%	350	1,8%				116	109	7	9
1974-84	470	-0,9%	381	-1,6%	379	-1,7%	124	124	115	9	11
1984-94	405	-0,5%	330	0,7%	310	-0,1%	123	123	114	8	13
1994-2004	457	3,6%	445	4,9%	420	5,2%	103	103	96	8	19
2004-10	680	3,7%	694	4,8%	659	5,3%	98	98	89	9	15
1975-2010	486	1,2%	442	1,9%	423	1,9%	113	113	105	8	15
1997-2010	574	4,8%	581	5,4%	551	5,8%	99	99	91	8	18
2000-2010	615	4,9%	625	5,3%	593	5,7%	98	98	90	8	17
1960-2010	463	1,6%	415	1,9%	417	2,0%	114	114	106	8	13

Fonte: PWT 7.1

Incentivar o quê: consumo, poupança, ambos?

O tempo dirá se a longo prazo, a estratégia de crescimento com poupança externa poderá libertar o processo de transformação económica moçambicano em desenvolvimento económico, em vez de mero “país em sub-desenvolvimento”. Por enquanto, as evidências mostram um processo em vias de sub-desenvolvimento, porque a economia de Moçambique se tem estruturado, crescido e alicerçado num financiamento externo, orientado principalmente para o consumo em vez do investimento.

Entre 1960 e 2010 a taxa anual de poupança externa rondou, em média, os 27% do PIB (cerca de \$Int. 1,6 mil milhões, por ano), da qual 52% foi para o consumo e os restantes 48% para o investimento (cerca de \$Int. 780 mil milhões, por ano). Obviamente, tais médias ocultam importantes variações ao longo do tempo. Por exemplo, entre 1960 e 1997, a despoupança média anual rondou os 19% do PIB, enquanto que nos últimos 12 anos da série considerada, a poupança interna tornou-se ligeiramente positiva (1,3% do PIB ao ano).

Difícilmente se pode esperar, muito menos desejar, que os Moçambicanos reduzam os actuais níveis de consumo *per capita*, que continuam entre os mais baixos do mundo e muito aquém da média mundial (em 2010, rondou os \$Int. 9266). De qualquer forma, volvidas quatro décadas após a independência, os Moçambicanos confrontam-se actualmente com o mesmo dilema: continuar refém da poupança

externa, ou optar por uma estratégia de crescimento que garanta que o actual ritmo do crescimento do consumo seja sustentado por um crescimento económico, assente na melhoria da produtividade dos factores de produção. Como ilustra a Figura 2, ainda que a diferença entre o PIB e PNB seja relativamente pequena, na última década, o PIB ultrapassou o consumo, mas o PNB não.

Tanto a teoria económica como a experiência dos países que lograram crescimento e desenvolvimento económico sustentável, ao longo do último século, mostraram que a poupança externa joga um papel importante, numa economia aberta, mas tal papel só será útil para a economia nacional se a poupança externa complementar a poupança interna, em vez de a substituir, como tem se verificado em Moçambique, desde meados do século XX.

IDeIAS Nº47 – MOÇAMBIQUE: ENTRE ESTAGNAÇÃO E CRESCIMENTO¹

António Francisco

“Moçambique é maningue nice” tornou-se uma expressão cada vez mais popular, especialmente no seio da elite urbanizada moçambicana. No entanto, esta imagem positiva e promissora contrasta com outra imagem, também verdadeira, mas muito diferentes e nada agradável; “Moçambique maningue nasty (desagradável)”, ilustrada pelo facto de cerca de 60% da população viver com menos de 1,25 USD por dia, enquanto menos de 20% vive com 2 USD ou mais por dia.

Moçambique: Maningue nice ou... maningue nasty?

Em parte, o apelo popular da expressão “Moçambique é maningue nice” deriva do facto de uma pequena frase conjugar uma mescla de quatro palavras, originárias de três línguas diferentes, relevantes na vida quotidiana moçambicana. Além das palavras “Moçambique” e “é”, na língua oficial, português, existe a palavra “maningue”, significando “muito”, numa das línguas do sul de Moçambique, e a palavra inglesa *nice*, que significa “bom”, língua franca dominante na África Austral.

Sem dúvida. Que Moçambique é “muito bom”, não é uma mera imaginação nacionalista. É algo real. Além das suas paisagens idílicas, Moçambique é um dos países mais ricos da África Austral, devido aos seus imensos recursos naturais. Possui também uma localização geoestratégica privilegiada, com a sua longa costa banhada

¹ Este texto é uma tradução com ligeiras modificações do artigo em inglês publicado na revista mensal GREAT (Governance, Regional integration, Economics, Agriculture and Trade (GREAT) – *Insight to European Centre of Development Policy Management (ECDPM)*, Volume 1, Edição 10, Dezembro 2012. Esta edição, dedicada ao tema ‘África num porto de viragem? O caso de Moçambique’, inclui uma entrevista ao Presidente Armando Guebuza e uma dezena de artigos, incluído um de Marc De Tollenaere, um dos membros fundadores do IESE ‘Mozambique: Ready for a Rollercoaster Ride?’ (versão online disponível em www.ecdpm.org/freat).

pelo Oceano Índico, de norte a sul, permitindo acesso ao mar a vários países sem costa marítima. Por outro lado, nas duas últimas décadas, a economia formal tem exibido taxas de crescimento económico elevadas e espera-se que mantenha um crescimento dinâmico no futuro.

O conceito “Moçambique maningue *nasty*” capta uma realidade completamente diferente. O Moçambique rural, por exemplo, representando entre 65 a 70% da população total, encontra-se ainda numa fase incipiente da transição demográfica. Enquanto a queda da taxa de mortalidade remonta à primeira metade do século XX, em praticamente todo o país, a transição da fecundidade está a acontecer apenas em algumas partes da área urbana. A Taxa Global de Fecundidade permanece acima de cinco filhos por mulher, correspondente a 6,6 filhos por mulher rural contra 4,5 filhos por mulher urbana.

A lenta transição demográfica em Moçambique é consistente com uma economia rural praticamente estagnada e dominada pela produção de subsistência precária. O regime malthusiano ainda predomina no Moçambique rural: baixa produtividade, falta de tecnologia moderna e consequentemente, baixos níveis de produção e de rendimento. Ao longo da primeira década deste século, a renda diária média rural rondou os 10 meticais (MT) *per capita* (cerca de 30 cêntimos do USD), contra uma renda mediana de apenas 4 MT (13 cêntimos do USD), indicando que a desigualdade está a aumentar.

Neste contexto, a contribuição da economia rural para a renda nacional, medida pelo Rendimento Nacional Bruto (RNB), deverá ter representado apenas um quarto do RNB total. Em outras palavras, enquanto o Moçambicano rural produz uma renda anual e cerca de 120 USD *per capita*, o Moçambicano urbano ou urbanizado gera uma riqueza anual média cerca de 10 vezes maior do que a rural: aproximadamente 1.100 USD *per capita* (Muhorro, 2011, World Bank, 2012) .

Realismo versus wishful thinking

As duas contrastantes imagens de Moçambique, acima destacadas, inspiram uma multiplicidade de representações analíticas, opiniões e interpretações conducentes a diferentes percepções e abordagens. Enquanto certos observadores e analistas procuram adaptar as suas representações à realidade, outros optam por considerar os seus desejos, aspirações e interesses como realidades, assumindo decisões ou seguindo opções baseados nos seus interesses, em vez de os considerar em conformidade com os factos reais.

A primeira abordagem, seja ela optimista ou pessimista, pode ser chamada de realista. Quanto à segunda, podemos designá-la por *wishful thinking*, ou numa tradução literal, “pensamento desejoso”. No seu extremo, trata-se de uma espécie de auto-

ilusão, nas suas formas mais moderadas, um optimismo injustificado, e, na sua forma mais absurda, o *wishful thinking* consiste em tentar fazer as coisas acontecerem apenas por se desejar que elas aconteçam. Infelizmente, esta última forma de *wishful thinking* tem-se convertido na ideologia dominante na formulação de políticas moçambicanas, entre líderes políticos, Governo e doadores.

Um ilustrativo exemplo do *wishful thinking* moçambicano, convertido em ideologia oficial do regime, pode ser encontrado no discurso de Armando Guebuza, Presidente de Moçambique, proferido em Bruxelas, no passado dia 16 de Outubro. Particularmente revelador é o conceito de “redistribuição da riqueza”, escolhido por Guebuza como modelo redistributivo *Made in Mozambique*.

“Para nós, em Moçambique”, disse Guebuza, “este conceito traduz-se no empoderamento dos cidadãos para fazerem a sua parte na luta contra a pobreza, porque riqueza produz-se através do trabalho e só se distribui o que se tem”. A este conceito, Guebuza acrescentou outro, muito querido entre os doadores, “desenvolvimento inclusivo”, adiantando: “...identificam-se as acções que resultam na integração de mais cidadãos na vida social e económica da nação, tornando-se activos agentes do seu desenvolvimento e seus primeiros beneficiários” (Guebuza, 2012).

Para ser ainda mais convincente para o público, o Presidente moçambicano ilustrou a sua visão sobre redistribuição da riqueza e desenvolvimento inclusivo em Moçambique, acrescentando: “...procedemos à descentralização de recursos financeiros para os distritos rurais... recursos *destinados à geração de emprego e produção de comida, conhecidos por ‘7 milhões’, o equivalente a cerca de 200 mil euros*”.

Na realidade, este financiamento distrital não passa de um fundo excepcional e *ad hoc*, fortemente centralizado e controlado pelo próprio Presidente, orientado principalmente para os distritos subordinados ao Estado e controlado pelo Partido Frelimo. A generalidade dos distritos rurais permanece sob um regime de partido único, ao continuarem geridos administrativamente pelo Estado, sem alguma vez terem realizado eleições democráticas municipais, ao contrário do que é prescrito pela Constituição da República Moçambicana (Forquilha & Orre, 2011, Rosário D, 2011).

Mesmo quando as pessoas não designam o *wishful thinking* por este nome, ele é facilmente reconhecível. Basta prestar atenção às palavras, acções e atitudes dos protagonistas. Por isso, em relação ao discurso acima referido, as pessoas que esperavam ansiosas ver o Presidente Guebuza partilhar a sua visão sobre como melhor gerir as novas receitas esperadas do sector mineiro, tiveram motivos de sobra para saírem do evento decepcionadas. Os cidadãos europeus certamente não encontraram na retórica sobre empoderamento, emprego e crescimento do Presidente moçambicano qualquer motivo de inspiração para melhor lidarem com as suas próprias dificuldades económicas e muito menos terão tido motivos para invejarem a chamada estabilidade macroeconómica moçambicana.

Infelizmente, sobre este assunto, quando o Fundo Monetário Internacional (FMI) avalia o desempenho da economia moçambicana, frequentemente assume uma postura demasiado complacente e paternalista, como ilustra a seguinte afirmação: “Moçambique continua a enfrentar a turbulência económica global muito bem” (IMF, 2012). Sem ser totalmente incorrecta, esta avaliação escamoteia a verdadeira vulnerabilidade a que as contas externas do Estado estão realmente expostas, sabendo que a nível externo elas têm contado com as relações e elevado apoio dos doadores, mas internamente os Moçambicanos só podem contar consigo próprios. Ou seja, a principal incerteza da economia moçambicana é interna, a estagnação crónica, não a crise económico-financeira global.

Uma visão muito mais realista do contexto interno e externo da economia moçambicana foi partilhada pela agência de *rating* Standard & Poor’s, em Agosto passado, ao reafirmar a sua avaliação ‘B + / B’ sobre as notações de crédito, a curto e a longo prazo em moeda estrangeira e local. Primeiro, Moçambique desfruta de um panorama relativamente estável, admite a S&P, mas num ambiente de mercado altamente especulativo. Segundo, o “panorama estável” está condicionado à expectativa de que “*o apoio dos doadores vai continuar a ajudar a financiar os défices fiscal e externo, que o forte crescimento económico continuará e que a situação política permanece relativamente estável... [Mas]...Poderemos rebaixar os ratings se o apoio dos doadores vacilar, os défices fiscal ou externo aumentarem, a inflação voltar para taxas de dois dígitos, ou a agitação social e tensões políticas se agravarem*” (S&P, 2012).

Em outras palavras, a partir da avaliação da S&P, mesmo aqueles que actualmente vivem no luxo, evitam falsas ilusões e facilmente percebem que, no jargão financeiro internacional, também vivem no “lixo”.

Moçambique num momento de viragem?

Há várias razões para acreditar que Moçambique se encontra actualmente num ponto de viragem crucial em diversas áreas, mas apontando em direcções diferentes. É sempre possível distribuir melhor a riqueza e os recursos financeiros disponíveis. O que é mais difícil, se não impossível, é distribuir a riqueza que não se produz e não se possui. Só não é totalmente impossível, porque no caso de Moçambique, o Estado e o seu Executivo, até aqui, têm conseguido distribuir mais do que a sociedade moçambicana produz, graças às doações fornecidas pelos países desenvolvidos.

Todavia, sem um quadro económico e financeiro adequado, não seremos capazes de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento social e económico inclusivo, que segundo alguns, as altas taxas de crescimento, têm sido incapazes

de alcançar. Em outras palavras, sem subestimar a má redistribuição da riqueza observada, de facto, o maior problema de Moçambique continua a ser a crónica estagnação económica que afecta a maioria da população.

Num recente estudo, o autor deste texto mostrou que as iniciativas associadas à Estratégia de Redução da Pobreza do FMI (PRSP ou PARPAs em Moçambique) e aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), da Organização das Nações Unidas (ONU), têm ajudado Moçambique a evitar o Estado Falhado mas dificilmente ajudarão a livrá-lo do Estado (Quase)-Falido em que se encontra mergulhado há mais de três décadas (Francisco, 2012).

Entretanto, uma nova iniciativa chamada Piso de Protecção Social (PPS) está a emergir com o objectivo de substituir e dar continuidade às iniciativas presentemente em curso, nomeadamente os ODM, cujo prazo termina em 2015. Porém, o seu sucesso muito provavelmente irá depender da forma como vai lidar com a realidade, nomeadamente com as características e a natureza estruturante das dinâmicas demográficas e económicas prevaletentes.

Quando os doadores afirmam, como o fez a Comissão Europeia (CE) em Agosto passado, que “os programas de transferência social... representam a forma dominante de protecção social, com os doadores jogando frequentemente um papel importante na sua concepção e financiamento” (EC, 2012), por mais bem-intencionados que sejam, estão absolutamente errados.

A realidade em Moçambique, nos dias de hoje, mostra que ter muitos filhos, continua a ser a principal forma de protecção social em Moçambique. Apesar das suas enormes limitações e precariedade, é a partir das velhas formas de protecção social que temos, que se deve iniciar a formulação de políticas e programas de acção. Doutro modo, facilmente caímos no vulgar *wishful thinking*. E, claro, só porque seria bom que algo fosse verdade, isso não torna o nosso desejo realidade.

Recentemente o Governo moçambicano e o FMI abriram uma janela de oportunidade ao admitirem a possibilidade de ampliar o actual espaço fiscal minúsculo, disponível para a protecção social, no Orçamento do Estado. Sabendo que os PRSP são incapazes de ajudarem Moçambique a livrar-se do pântano de estagnação e da falência financeira, em que se encontra mergulhado, determinar que outros instrumentos políticos e económicos poderão ser usados continua a deixar a questão em aberto. Na verdade, este é o grande desafio que Moçambique enfrenta, neste momento crucial da sua história.

Referências

Francisco A., & Muhorro, S. (2011). Pauperização Rural em Moçambique na 1a Década do Século XXI. IDeIAS. Boletim No 34, 8 de Abril. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publi-cation/outras/ideias/ideias_32.pdf.

- World Bank. (2012). The World Bank: Data, Indicators. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?display=default>.
- Guebuza, A. (2012). Speech by Armando Emílio Guebuza, President of the Republic of Mozambique, Brussels, 16 October 2012. Eudevdays.eu. Disponível em: <http://eudevdays.eu/node/5280>.
- Forquilha, S. C. & Orre, A. (2011). Transformações Sem Mudanças? Os Conselhos Locais e o Desafio da Instituição Democrática em Moçambique. In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S., & Francisco A (orgs). *Desafios para Moçambique 2011*. 1a ed. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Rosário, D. do. (2011). Descentralização em Contexto de Partido “Dominante”: O Caso do Município de Nacala Porto. L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S., & Francisco A (orgs). *Desafios para Moçambique 2011*. 1a ed. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- IMF. (2012). Moçambique: Quarta Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação — Relatório do Corpo Técnico. International Monetary Fund (IMF). Disponível em: www.imf.org/external/country/MOZ/index.htm.
- S&P. (2012). Ratings on Mozambique Affirmed at “B+/B”; Outlook Stable. Standard & Poor’s. Disponível em: www.standardandpoors.com/prot/ratings/entity-ratings/en/us/?entityID=277554§orCode=SOV.
- Francisco, A. (2012). Política Pública e Intervencionismo: Porque Existe o PARP em Moçambique? In L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S., & Francisco A (orgs). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- EC. (2012). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Social Protection in European Union Development Cooperation. Brussels: European Commission (EC). Disponível em: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2012/08/20120824_en.htm.

IDeIAS Nº77 – ESTRATÉGIAS DE CRESCIMENTO ECONÓMICO E DESENVOLVIMENTO NA CPLP

António Francisco

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) é uma organização internacional com personalidade jurídica e dotada de autonomia financeira, constituída em 1996 pelos países de língua oficial portuguesa com o objectivo de concertação político-diplomática entre os seus Estados membros; possui presentemente nove membros: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (www.cplp.org/id-2763.aspx).

Este texto partilha parte da recente reflexão do seu autor, no seguimento da intervenção que fez num dos Painéis Técnicos da XIII Reunião dos Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais da CPLP, realizada em Dili, em 28 e 29 de Abril de 2015 (www.iese.ac.mz/lib/noticias/2015/CPLP_Dili-AF-Documento-base-29.04.15.pdf).

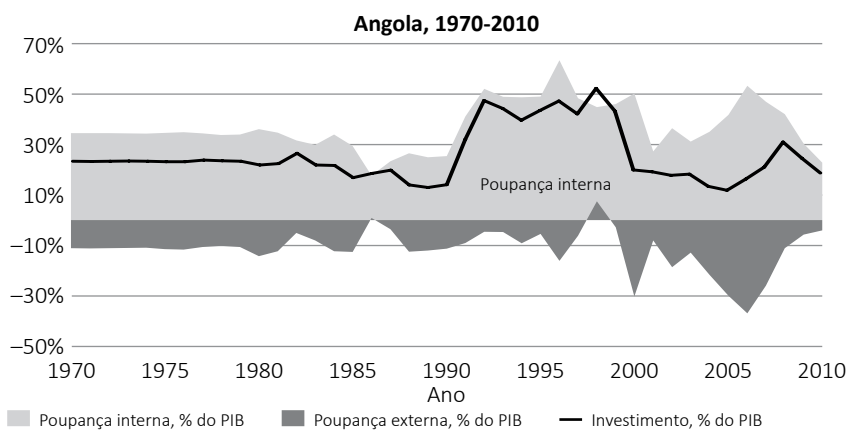
Ao analisar os alicerces económico-financeiros da protecção social, a referida reflexão identifica o tipo de estratégias de desenvolvimento económico prevalecentes em cada país da CPLP. Estratégias de crescimento que acabam por determinar a configuração dos sistemas, opções e oportunidades de protecção social.

Para que fique claro o raciocínio por detrás das estratégias de crescimento identificadas, alguns critérios merecem ser explicitados antecipadamente. Primeiro, o conceito de “estratégia” é entendido como uma busca incessante de vantagens e sucesso, num contexto conflitual ou competitivo, em vez da vulgar noção de intencionalidade, finalidade e objectivo orientado para uma certa acção. Segundo, a indagação da estratégia de crescimento baseia-se na forma como os países procuram conquistar vantagens e afirmar-se, regional ou internacionalmente, conjugando as suas principais fontes de financiamento de investimento, nomeadamente: poupança interna, correspondente à parcela do rendimento que não é despendido em consumo, num certo período; e poupança externa, correspondente à parcela do rendimento não consumida por outros países e dispensada ao país que a importa. Terceiro, desenvolvimento económico é entendido como o processo de aumento

de produtividade e melhoria do padrão médio de vida da população, resultante da acumulação de capital e progresso técnico numa dada sociedade. Quarto, o que faz mover as economias não é a poupança, mas o gasto, particularmente o gasto em bens de investimento capaz de expandir a produção no futuro. Mas nem por isso a poupança é irrelevante. A poupança é uma forma de consumo diferido convertida em condição necessária para o investimento produtivo, enquanto o consumo é que garante o bem-estar da população. Quinto, a identificação das estratégias de desenvolvimento, descritas abaixo, toma como principal critério as taxas das poupanças (interna e externa) e do investimento sobre o produto interno bruto (PIB). Sexto, para ilustrar empiricamente as estratégias recorreu-se à versão 7.1 da base de dados *Penn World Table* (<https://pwt.sas.upenn.edu/>), uma base de dados das contas nacionais de um total de 189 países. De seguida, apresenta-se, resumidamente e por ordem alfabética, o essencial da estratégia de desenvolvimento de cada um dos nove países da CPLP.

Angola

ANGOLA	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	62
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	37,9
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	-18,6
Investimento (% do PIB, 2000-10)	19,2
PIB per capita (\$Int.,2010)	5 108
População (milhões, 2010)	13,068

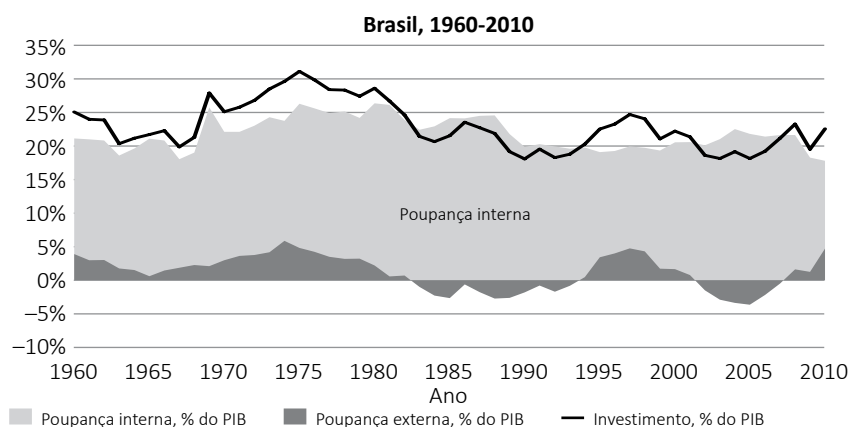


De acordo com os dados usados, Angola iniciou a segunda década do novo milénio com um PIB real *per capita* estimado em \$Int. 5.108, que cresceu em 2000-

2010 a uma taxa média anual de 6,8%; um valor que será certamente corrigido quando os dados mais actualizados do primeiro censo populacional de 2014, nas últimas quatro décadas, forem tomados em consideração nas séries internacionais. Contudo, independentemente dos detalhes estatísticos e apesar da sua atribulada trajectória social e político-militar, Angola apresenta uma estratégia de crescimento principalmente ancorada na poupança interna, mas em risco de vir a depender mais da poupança externa. Ao comparar a elevada taxa de poupança interna de longo prazo (37% do PIB em 1970-2010) com a taxa de investimento (25% do PIB) e a taxa de poupança externa (-11%) do PIB, emerge uma dúvida: Angola investe mais dentro ou fora do seu próprio país?

Brasil

BRASIL	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	79
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	20,7
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	-0,4
Investimento (% do PIB, 2000-10)	20,3
PIB per capita (\$Int.,2010)	8 324
População (milhões, 2010)	201,103



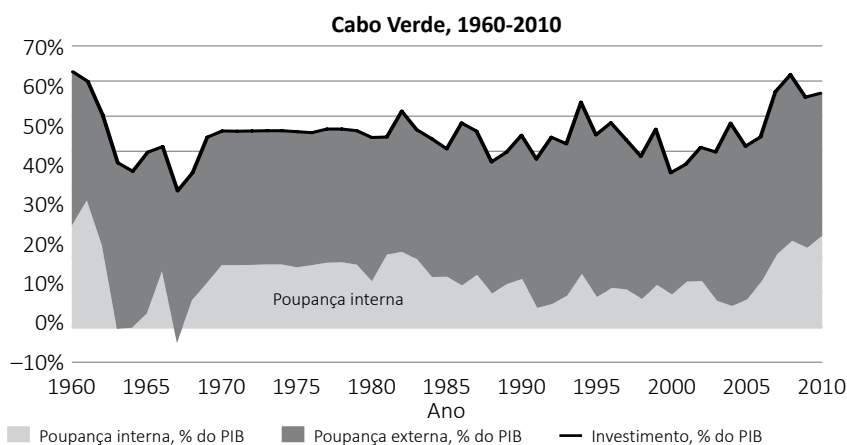
Fonte: PWT 7.1

O Brasil emergiu no corrente século XXI como uma das dez maiores economias mundiais; sozinho agrega cerca de 80% da população da CPLP. A seguir a Portugal, o Brasil é o país da CPLP mais avançado na dupla transição transformadora em curso: demográfica e económica. Mas apesar de ter uma renda média (\$Int. 8.324 em 2010) continua um país subdesenvolvido em vários aspectos. Guiado

por uma estratégia de desenvolvimento ancorada na poupança interna, depende significativamente das poupanças externas, importadas através de défices nas contas correntes, para manter níveis de investimento capazes de expandir a capacidade produtiva e o crescimento económico.

Cabo Verde

CABO VERDE	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	87
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	13,4
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	36,7
Investimento (% do PIB, 2000-10)	50,1
PIB per capita (\$Int.,2010)	3 917
População (milhões, 2010)	0,509

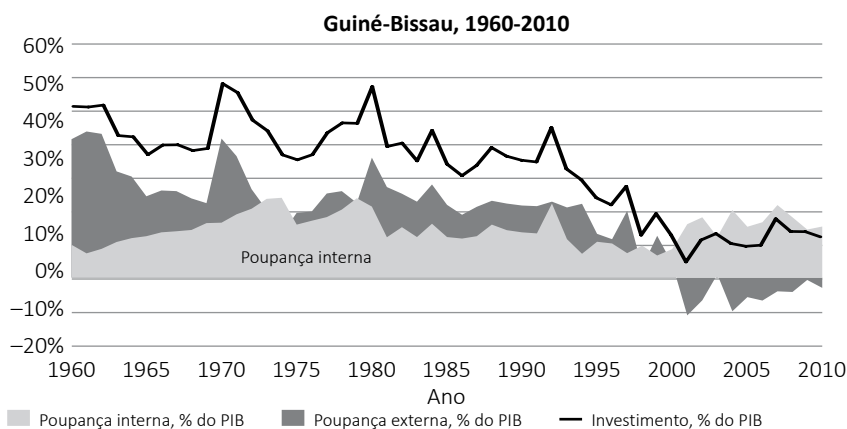


Fonte: PWT 7.1

Cabo Verde tem conseguido melhorar o padrão de vida da sua população (\$Int. 3.917 em 2010), e o seu PIB *per capita* cresceu a uma média anual de 4,8% em 2000-2010. Graças a uma estratégia de desenvolvimento que procura conjugar uma poupança interna relativamente modesta (13% do PIB) com uma mobilização pró-activa de poupança externa (36% do PIB), consegue registar a maior taxa de investimento (50% do PIB) na CPLP. Conseguirá ampliar suas poupanças totais domésticas e reduzir a dependência das poupanças externas? O tempo dirá!

Guiné Bissau

GUINÉ BISSAU	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	104
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	-3,5
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	13
Investimento (% do PIB, 2000-10)	9,5
PIB per capita (\$Int.,2010)	798
População (milhões, 2010)	1,565

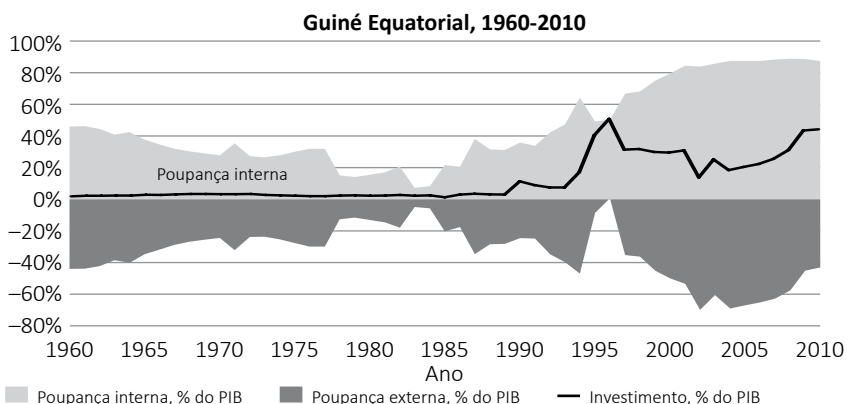


Fonte: PWT 7.1

A Guiné-Bissau é o segundo país na CPLP com o menor padrão de vida (\$Int. 798 em 2010), registrando na década 2000-2010 uma taxa negativa de crescimento média anual do PIB *per capita* (-0,5%). Nesta primeira década do novo milénio enveredou por uma estratégia de substituição da poupança interna (-3,5% do PIB) pela poupança externa (13% do PIB); ou seja, uma estratégia de subdesenvolvimento, porque o financiamento externo é principalmente usado para o consumo em vez do investimento.

Guiné Equatorial

GUINÉ EQUATORIAL	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	14
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	86
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	-54,8
Investimento (% do PIB, 2000-10)	27,6
PIB per capita (\$Int.,2010)	13 958
População (milhões, 2010)	0,651

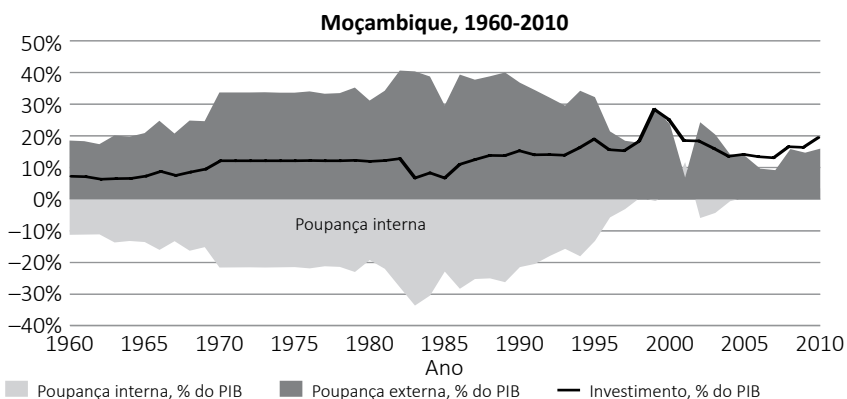


Fonte: PWT 7.1

A Guiné Equatorial, país recentemente admitido na CPLP, teve em 2010 o terceiro maior PIB real *per capita* (\$Int. 13.958), resultante de um crescimento médio anual de quase 10%. Mas a sua estratégia de desenvolvimento é das mais *sui generis*, para não dizer intrigante. Em 2000-2010 apresentou um consumo baixíssimo (14% do PIB), comparativamente aos dos outros países da CPLP e sobretudo à sua elevada poupança interna (86% do PIB) – a maior na CPLP!

Moçambique

MOCAMBIQUE	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	98
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	1,5
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	15,3
Investimento (% do PIB, 2000-10)	16,8
PIB per capita (\$Int.,2010)	781
População (milhões, 2010)	22,417

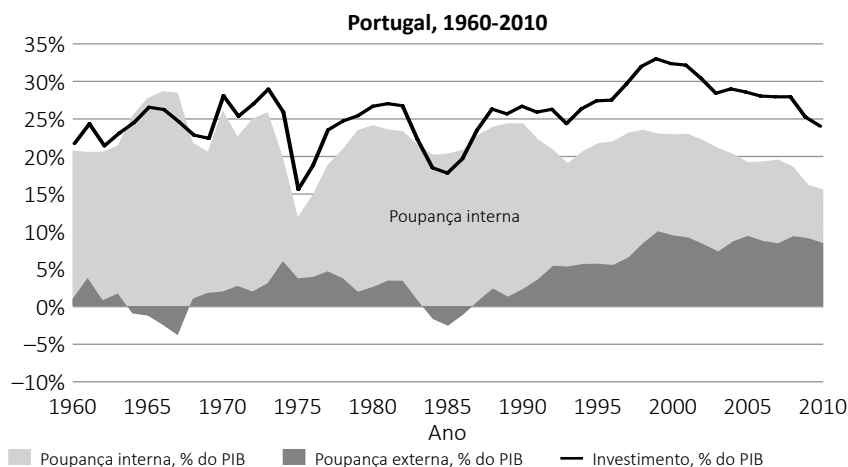


Fonte: PWT 7.1

Moçambique é o país com menor padrão de vida na CPLP, medido pelo PIB real *per capita* (\$Int. 781), mas em 2000-2010 registou as maiores taxas de crescimento médio anual (5,3%). Este crescimento resulta de uma estratégia de crescimento de longo prazo (1960-2010) assente na substituição da poupança interna (-14% do PIB) pela poupança externa (27% do PIB), orientada mais para o consumo (52%) do que o investimento (48%). Moçambique tem procurado compensar os efeitos negativos da sua conturbada trajetória política-militar com uma estratégia de crescimento ancorada principalmente na poupança dos outros países e à custa da poupança interna. No final, acaba por ser uma estratégia mais de subsdesenvolvimento do que desenvolvimento. Entretanto, a primeira década do novo milénio revela uma certa ruptura com tendência precedente, mas por enquanto nada indica corresponder a uma alteração substancial da estratégia de desenvolvimento, visando livrar o país da dependência das poupanças externas.

Portugal

PORTUGAL	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	80
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	20
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	8,7
Investimento (% do PIB, 2000-10)	28,5
PIB per capita (\$Int.,2010)	19 782
População (milhões, 2010)	10,736

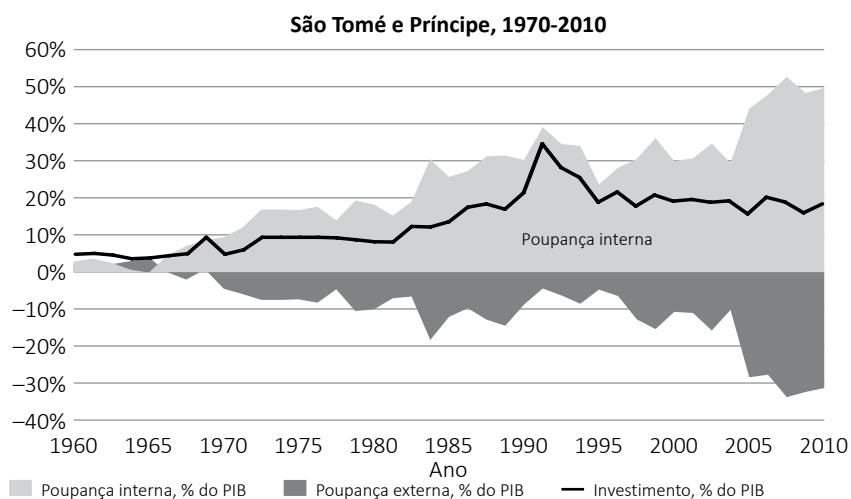


Fonte: PWT 7.1

Portugal é o país da CPLP com maior padrão de vida (\$Int. 19.782) e o mais avançado na dupla transição em curso: demográfica e edificação de uma economia capitalista desenvolvida. Seu nível de desenvolvimento avançado e sustentado deriva de uma estratégia de crescimento de longo prazo (1960-2010) ancorada na poupança interna (22%), mas que precisa ser complementada por poupanças externas, importadas através de défices nas contas correntes. Foi a este nível que a crise económico-financeira despoletou recentemente. Na década de 2000-2010 o crescimento do padrão de vida português praticamente estagnou (0,25%), mas as taxas de poupanças externas aumentaram para o dobro (8,7% do PIB) das taxas de longo prazo (4% do PIB, em 1960-2010). Os limites de sustentabilidade dos défices em contas correntes colocam desafios ímpares a Portugal; desafios típicos do único país com desenvolvimento avançado na CPLP.

São Tomé e Príncipe

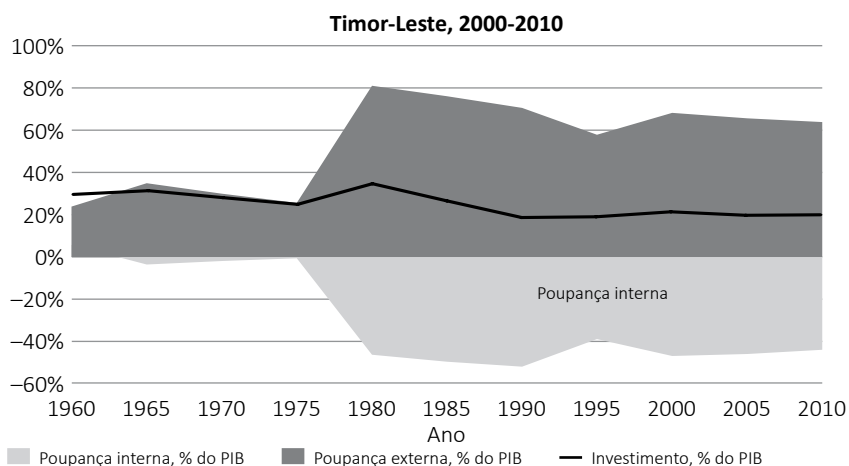
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	121
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	-21
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	39,4
Investimento (% do PIB, 2000-10)	18,5
PIB per capita (\$int.,2010)	1 616
População (milhões, 2010)	0,176



São Tomé e Príncipe é o país da CPLP com a menor população e baixo padrão de vida (\$Int. 1.616), o qual cresceu em 2000-2010 a uma taxa média anual de 2,2%. À semelhança da Guiné-Bissau e Moçambique, São Tomé e Príncipe tem seguido uma estratégia de (sub) desenvolvimento de longo prazo (1960-2010) ancorada na substituição da poupança interna (-10% do PIB) pela poupança externa (24% do PIB).

Timor-Leste

TIMOR-LESTE	
Consumo (% do PIB, 2000-10)	129
Poupança Interna (% do PIB, 2000-10)	-46
Poupança Externa (% do PIB, 2000-10)	66
Investimento (% do PIB, 2000-10)	21
PIB per capita (\$int.,2010)	1 119
População (milhões, 2010)	1,155



Timor-Leste é um dos países mais jovens do mundo, restaurou sua independência em Maio de 2002, após uma difícil trajetória político-militar e social. Seu padrão de vida estimado em \$Int. 1.119, em 2010, inverteu a sua tendência de crescimento regressiva, no período 2005-10 (4% ao ano). Apresenta o maior consumo (129% do PIB) na CPLP, resultante sobretudo do elevado consumo público (52% do PIB). O principal desafio da sua estratégia de desenvolvimento de longo prazo é garantir

que as elevadas poupanças internas provenientes dos dividendos do petróleo e a elevada mobilização de poupanças externas sejam efectivamente orientadas para o investimento.

IDeIAS Nº39 – INVESTIMENTO DIRECTO CHINÊS EM 2010 EM MOÇAMBIQUE: IMPACTO E TENDÊNCIAS¹

Sérgio Chichava

Introdução

O crescimento económico da China faz com que este país seja, de entre as chamadas “economias emergentes”, o que mais atenção e discussão tem suscitado entre os diferentes sectores da opinião pública, assim como no seio dos governos de diferentes países. Um dos aspectos mais marcantes nos diferentes fóruns de discussão é a cada vez maior aproximação entre aquele país asiático e os países africanos, inclusive Moçambique.

Estatísticas do Centro de Promoção de Investimentos (CPI)² dos últimos anos mostram que a presença económica chinesa em Moçambique tem estado a crescer de ano para ano, colocando esta “economia emergente” entre os dez maiores investidores em Moçambique desde 2007 até ao presente.

Analisando a distribuição sectorial e regional, com base na informação do CPI relativa aos projectos de investimento chineses autorizados em 2010, pretende-se aqui mostrar a tendência e o impacto do investimento directo (IDE) chinês em Moçambique neste ano. De realçar que se trata apenas aqui de projectos de investimento submetidos ao CPI para aprovação, e não de todos os projectos de investimento daquele país relativos a 2010 em Moçambique. Isto porque a submissão de um projecto de investimento ao CPI para aprovação é opcional, pois a abertura e registo de uma empresa e subsequente obtenção do alvará de exercício da actividade a partir do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) ou dos órgãos locais do Estado e

1 Este estudo enquadra-se num outro mais vasto ainda em processo de elaboração e que vai ser publicado em Alden, C. & Chichava, S. (no prelo).

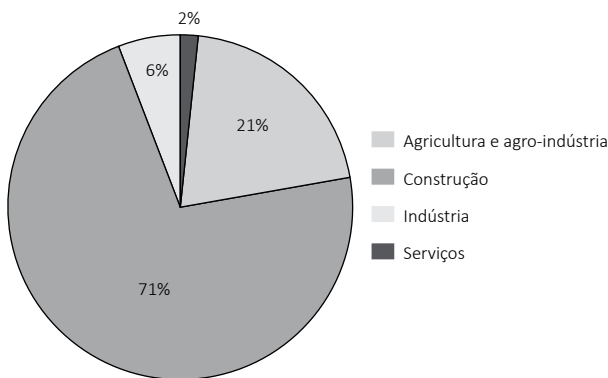
2 Entidade estatal subordinada ao Ministério do Planificação e Desenvolvimento (MPD) e responsável pelas acções de coordenação dos processos de promoção, análise, acompanhamento e verificação de investimentos estrangeiros realizados em Moçambique.

autarquias, é suficiente para fazer negócios em Moçambique (Decreto nº49/2004). A vantagem de submeter o projecto ao CPI é a obtenção de incentivos fiscais e aduaneiros consagrados na Lei de Investimentos (Lei nº 3/93) e no Código dos Benefícios Fiscais (Decreto nº16/2002). Certamente que a aferição clara e rigorosa das tendências e do impacto do investimento chinês em Moçambique só é possível analisando conjuntamente os dados de diferentes projectos de investimento chinês submetidos no mesmo período ao MIC e ao CPI. Igualmente, uma análise visando responder de forma rigorosa às perguntas aqui colocadas requereria um olhar comparativo ao comportamento do investimento chinês durante um certo horizonte temporal³.

Distribuição sectorial e espacial do investimento directo chinês em 2010

Em 2010, o CPI aprovou 13 projectos de investimento de empresas chinesas avaliados em cerca de 38,6 milhões de USD (um pouco superior aos investimentos de 2009, 30,6 milhões de USD, mas bastante inferior aos investimentos de 2008 e 2007 por exemplo: 76,8 milhões de USD e 60 milhões de USD respectivamente). Num ano dominado por investimentos portugueses e sul-africanos (cerca de 154 milhões de USD e 88 milhões de USD respectivamente), o IDE chinês em Moçambique significou apenas 7% do total do investimento directo estrangeiro autorizado em 2010, o qual foi avaliado em cerca de 578,8 milhões de USD.

Figura 1 – Investimento chinês por sector



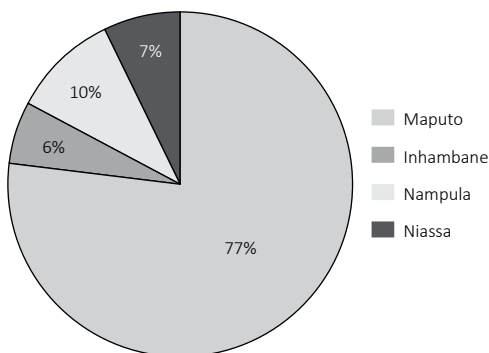
Basicamente, foram quatro as áreas que interessaram as empresas chinesas nomeadamente serviços, indústria, agricultura e agro-indústria e construção.

³ É preciso sublinhar o facto de que não há nenhuma garantia de que todos os projectos de investimento submetidos ao CPI estejam a ser realizados, ou que vão ser realizados. Como referido, um estudo mais sistematizado sobre estas questões compreendendo o período 2000-2010 está em curso.

Em termos sectoriais, a indústria foi o sector que mais investimento atraiu: 27, 470 milhões de USD (71%), seguido da construção, com 21%; dos serviços, com 6% e finalmente, da agricultura e agro-indústria, com somente 2%.

Realçar que três projectos, todos eles do sector industrial corresponderam a 85% do capital investido e a 71% dos postos de trabalhos previstos: o projecto da Henan Haode Mozambique Industrial Park, visando estabelecer uma indústria têxtil e de vestuário no distrito de Marracuene (o maior projecto de investimento chinês autorizado em 2010: 26,5 milhões de USD, cerca de 55% do total do investimento chinês em 2010), em seguida, o projecto da China Chemical Engineering Second Construction Mozambique (CCESCC Mozambique) em Matutuine, sul de Moçambique, na área de construção civil e obras públicas, (avaliado em 7 milhões de USD, cerca de 18% do total do IDE chinês em 2010), e, enfim, o projecto da Gigante África – Soc. Unipessoal, Lda., cujo objectivo é a produção e comercialização de mobiliário para uso diverso, no valor de 4,5 milhões de USD (cerca 12% do total do IDE chinês em 2010).

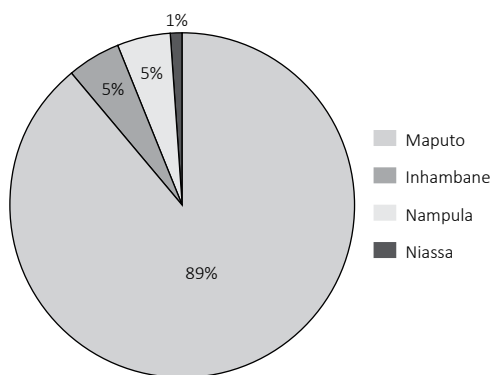
Figura 2 – Emprego por província



Do ponto de vista regional, estes projectos de investimento distribuem-se por quatro províncias, nomeadamente Maputo (cidade e província) e Inhambane, ambas no sul do país, Nampula e Niassa, no norte. Maputo (cidade e província) é a região que recebeu mais propostas de investimento, sete (dos 13 projectos), correspondentes a 54% do total de projectos de investimento chineses em 2010. Avaliados em 33,5 milhões de USD, estes projectos correspondem a cerca de 87% do valor total dos projectos de investimento chineses autorizados neste ano. A seguir a Maputo, encontra-se a província de Nampula, com três projectos autorizados, avaliados em 1,87 milhões (cerca de 5% do volume de capital dos projectos de investimento chinês em 2010). Contudo, apesar de haver apenas dois projectos de investimento para Inhambane, em termos de volume de capital

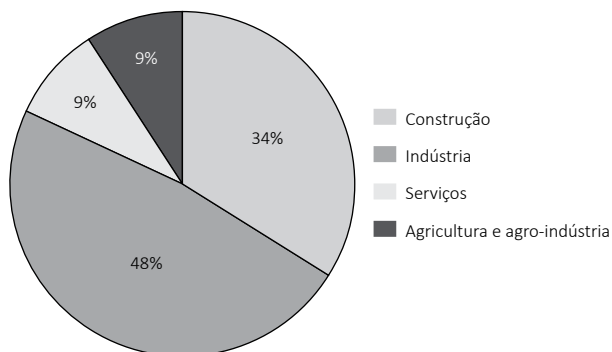
estes têm quase a mesma importância que os de Nampula: 2 milhões de USD, também correspondentes a cerca de 5%. A serem postos todos em prática, prevê-se que os projectos de investimento chinês aprovados em 2010 produzam 2 391 empregos. Isto corresponde a 3,5% dos 67 500 postos de trabalho que o governo de Moçambique previa que fossem criados pelo sector privado neste ano. A indústria, com 48%, e a construção, com 34%, são os sectores que mais empregos prevêem criar. A seguir vem a agricultura e agro-indústria e os serviços, ambos com 9%.

Figura 3 – Investimento chinês por província



Em termos regionais, Maputo, com 1 841 (cerca de 77%) de postos de trabalho previstos, ocupa o primeiro lugar, seguida por Nampula, com 240 (10%), Niassa, com 160 (7%) e, por fim, Inhambane com 150 (6%).

Figura 4 – Emprego por sector



Conclusão

O ponto central deste estudo era, como se disse, analisar as tendências e o impacto do IDE chinês em Moçambique em 2010. Olhando a sua distribuição territorial e sectorial, verificou-se que este se concentrou: (i) no sector industrial, quer em termos de número de projectos propostos ao CPI, de capital a investir e de postos de trabalho a produzir; e (ii) no sul do país, particularmente em Maputo (cidade e província). Outro ponto a ressaltar aqui é o facto de que apesar de ter continuado no grupo dos dez maiores investidores em Moçambique (grupo do qual faz parte desde 2007), o IDE chinês ter sido largamente inferior ao dos principais investidores tradicionais em Moçambique, nomeadamente Portugal e África do Sul.

Referências

- Centro de Promoção de Investimentos (CPI). (2011). Projectos autorizados no ano de 2010 – China, Maputo.
- Chichava, Sérgio, “Impacto e significado da ajuda e do investimento chinês em Moçambique (2000-2010)”, in Alden, C. & Chichava, S. (2012), *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em Perspectiva*, pp.33-48.
- Governo de Moçambique (GM) 2010, *Proposta de Plano Económico e Social para 2010*, Maputo.
- Decreto nº16/2002 de 27 de Junho, Conselho de Ministros, Maputo.
- Decreto nº49/2004 de 17 de Novembro, Boletim da República, I Série, Nº 48.

III

POBREZA, PROTECÇÃO SOCIAL E POPULAÇÃO

IDeIAS Nº40 – MOÇAMBIQUE NO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO: COMENTÁRIOS

Carlos Nuno Castel-Branco

Introdução

As Nações Unidas publicaram, recentemente, o Relatório Anual de Desenvolvimento Humano (RDH) que contém o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este índice pretende ser uma aproximação para a avaliação da qualidade de vida dos cidadãos em todos os Países onde a informação pode ser recolhida. Embora, naturalmente, inclua uma componente respeitante ao crescimento económico, o IDH expande a análise para incluir outros indicadores de qualidade de vida, como a educação e esperança de vida ao nascer. A publicação deste relatório teria passado despercebida se não fosse o facto de qualquer variação nos indicadores de qualidade de vida em Moçambique, por mais marginal e insignificante que seja, ser sempre um factor de confrontação política entre os que apregoam que a pobreza está a ser fragilizada e os que, ao contrário, argumentam que fragilizada está a luta contra a pobreza. Este pequeno artigo não vai tomar uma ou outra posição, mas vai comentar o debate para tentar contribuir para voltar a pôr o foco no essencial.

Termos do debate

Assim que foi publicado o RDH/IDH, os meios de comunicação social reagiram e tornaram-se no principal palco do debate. Isto é louvável porque mostra a vitalidade de uma comunicação social que sente o pulsar e os problemas do País e que é interventiva. No entanto, os primeiros artigos focaram-se no facto de Moçambique, na classificação mundial, ter “baixado”, relativamente ao ano anterior, para o 184º lugar. Alguma informação adicional foi fornecida, mas o foco era este facto de descida na classificação. As reacções não se fizeram esperar. Foi clarificado que Moçambique já

era, e continua a ser, o quarto País a partir do fim da lista, e que a “descida” para 184º lugar se deve ao aumento do número de Países contemplados no estudo.

Foi questionado o uso de informação desactualizada no estudo das Nações Unidas, referindo que se os dados usados estivessem actualizados, o IDH de Moçambique seria 0,325 em vez de 0,322, o que elevaria a classificação de Moçambique um par de lugares na tabela mundial. Então, talvez tenha chegado a altura de o Governo e as instituições nacionais de estatística entenderem que é no interesse de todos garantir o acesso fácil e transparente a informação actual e desagregada, pois facilita e credibiliza a análise, o debate e a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Mas este acesso livre e transparente a informação está ficando cada vez mais difícil em Moçambique. Além disso, discutir se Moçambique deve ser o quarto ou o sexto do fim, se o nosso IDH deve ser 0,322 ou 0,325, é o mesmo que argumentar que alguém que esteja morrendo afogado a 100 metros de profundidade tem uma qualidade de vida melhor que outro que se esteja a afogar a 150 metros de profundidade por o primeiro estar menos longe da superfície.

Foi, ainda, questionada a metodologia, particularmente as mudanças operadas desde o último RDH que dificultam a comparação entre os dois. E foi questionada a seriedade de Países em guerra e vivendo em caos social estarem acima de Moçambique no ranking mundial.

“Quão útil é este debate e o que é que ajuda a esclarecer?”, é a questão imediata que se deve colocar. Pode ser que o debate tenha sido, e continue a ser útil, para esclarecer aspectos do IDH. Mas será que a clarificação do IDH é o problema central a resolver?

Índices e seus problemas

Para todos os efeitos, um índice é uma tentativa de agregar num número uma complexa rede de fenómenos, dinâmicas e tendências, os quais são medidos por indicadores individuais por si já agregados. Portanto, um índice é uma super agregação. Tanto na produção dos indicadores constituintes do índice como na agregação final muita informação é perdida. Além disso, normalmente os constituintes do índice são seleccionados como aproximações do que o índice procura medir, mas que não pode ser observado e medido directamente. Portanto, os índices incluem dois factores de erro vitais e dificilmente contornáveis: perda de informação devido à agregação, e subjectividade devido à selecção dos constituintes do índice com base em aproximações (*proxys*) identificadas a partir de um modelo teórico do analista. É óbvio que os analistas tentam o seu melhor para que os índices reflectam o que querem analisar, mas eles não podem evitar estas duas fontes mais óbvias de erro.

Há um par de anos atrás, o *African Economic Outlook* (reputado relatório

internacional produzido pelo Banco Africano de Desenvolvimento e pela OCDE) incluía um índice de estabilidade política em África. Nesse índice, o Zimbabwe era o país africano que mais progresso tinha atingido na estabilização política da sociedade. Dado que “estabilidade política” não é directamente mensurável, a construção do índice incluía na análise factores como ausência ou não de greves, manifestações de rua, e outros factores normalmente associados com práticas normais e toleradas em sociedades minimamente democráticas. A mão de ferro do Presidente Mugabe na repressão de qualquer manifestação de oposição tinha, de acordo com o índice, tornado o Zimbabwe num país politicamente estável.

Portanto, qualquer índice tem de ser lido, entendido e usado com cuidado. Índices são corrigidos com frequência porque as variáveis de aproximação (as *proxys*) têm de ser substituídas. Além de ser necessário entender como foi construído o índice, é preciso enquadrá-lo num contexto mais amplo. O índice é um número, e um número não pode fielmente retratar uma realidade complexa. O índice é um modelo teórico dessa realidade complexa, pelo que é subjectivo. Então, a melhor maneira de usar um índice é pô-lo no contexto de outra informação que seja útil e faça sentido – se as tendências reveladas por esse conjunto de informação, incluindo o índice, forem semelhantes, o índice confirmará as tendências e não terá muita relevância. Se as tendências forem muitos diferentes, então o índice excitará interesse.

Interpretações relevantes do IDH para Moçambique

A relevância do último IDH não é se o seu valor é 0,322 ou 0,325, ou se Moçambique é o 184º (de 187), ou se a maneira de medir saúde e educação mudou, ou que a informação mais actualizada teria melhorado o IDH marginalmente. Que Moçambique é um dos países no mundo com melhor progressão em termos de IDH também não é uma informação particularmente reveladora. Desde o fim da guerra, em 1992, o IDH para Moçambique melhorou substancialmente. Isso não deve surpreender ninguém, pois estar-se-á a comparar a realidade de hoje com a de 20 anos atrás quando se tinha atingido o auge da destruição da sociedade e de miserabilização dos Moçambicanos, por causa da guerra. Surpreendente seria se em 20 anos não tivesse havido um progresso substancial. É importante saber que esse progresso existe, mas não isto não é particularmente revelador.

O que é, então, revelado pelo índice que tem alguma relevância? Muito pouco, para além de dois factos. Primeiro, o IDH de Moçambique continua a ser um dos piores do Mundo, o 4º pior entre 187 Países, apesar do progresso registado ao longo dos últimos 20 anos. Este facto pode indicar que é necessário intensificar o esforço de desenvolvimento. Segundo, a taxa de melhoria do IDH de Moçambique tem tendência a desacelerar (a melhoria continua, mas a ritmo cada vez mais lento)

apesar de o IDH ainda ser muito baixo. Este facto pode revelar que intensificar o esforço de desenvolvimento não chega, mas é sobretudo preciso repensar a direcção que o desenvolvimento está a tomar. Parecendo conclusões aproximadas, no entanto estamos em presença de problemas e tendências diferentes e conclusões analíticas potencialmente divergentes (acelerar *ou* reestruturar).

Mas, o mais interessante é o que o IDH não revela. Primeiro, o IDH não capta desigualdade no progresso social. Por exemplo, em média, a esperança de vida ao nascer aumentou tal como expandiu o tempo em que crianças e jovens permanecem nas escolas. Mas o IDH não capta os desvios da média – o que é que acontece com os diferentes grupos de rendimento na sociedade. O mesmo se pode colocar em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB) – o crescimento do PNB e do PNB *per capita*, mantendo o resto fixo, melhora o IDH. Mas o PNB *per capita* é apenas uma indicação média do rendimento que cada cidadão teria se o PNB fosse distribuído de forma perfeitamente igualitária, o que significa que o enfoque no PNB nada diz sobre a distribuição real do rendimento. Em suma, não captando a diferenciação social nem a distribuição real do rendimento, o IDH de facto não é uma boa aproximação para qualidade de vida.

Segundo, embora o PNB (que mede o valor acrescentado produzido por nacionais dentro e fora do País) seja uma medida mais aproximada da riqueza nacional do que o PIB (que mede o valor acrescentado gerado dentro do território nacional, mas que pode não ser por e para cidadãos/empresas nacionais), o crescimento do PNB não indica que tipo de economia está sendo gerada nem quem beneficia ou perde com esse tipo de economia. Quer dizer, o padrão de crescimento não é revelado. A entrada em funcionamento de uma mina de carvão pode provocar um rápido crescimento do PNB no momento de impacto (quando a exploração da mina se aproxima do seu ponto alto), mas isso não quer dizer que a economia como um todo e os cidadãos estejam a beneficiar da exploração. O crescimento do PNB diz pouco ou nada sobre produtividade, condições de trabalho, impactos ambientais, distribuição real do rendimento, emprego real, salários reais, os rácios salário/trabalho, os rácios importações/exportações, a diversidade, amplitude e articulação da malha económica, e outros factores que são importantes determinantes da qualidade de vida, provavelmente mais importantes do que as taxas de crescimento. Se o IDH não se pode pronunciar sobre os padrões económicos e a distribuição real de rendimento deles resultantes, então este índice não pode ser uma boa *proxy* para qualidade de vida humana nem sobre as suas perspectivas imediatas.

Na mesma lógica de pensamento, a informação sobre os anos de escolaridade não diz nada sobre o que as pessoas de facto aprendem nas escolas. Todos sabemos quão má é a qualidade da educação em Moçambique, a todos os níveis. E sabemos que este problema está a piorar. Portanto, nem sequer é possível dizer que ficar mais

anos na escola é melhor, do ponto de vista de educação, do que ficar menos, porque se a qualidade da educação estiver a piorar cada novo ano na escola adiciona menos e menos às capacidades e qualidades das pessoas. Se os estudantes não aprendem a ler e escrever, a pensar lógica e criticamente, a adquirir independência intelectual, a desenvolver a sua capacidade de aprender e de criar, se a escola não estimula o espírito crítico e a capacidade de questionar para reconstruir modos de pensar, então o que e que a escola ensina? Se apenas os filhos das classes médias e médias altas têm acesso a educação com alguma qualidade porque podem pagar ou ter acesso a bolsas para melhores escolas dentro e fora do País, então de que vale medir a média de anos de escolaridade? Não há dúvida que acesso à escola e ao centro de saúde melhorou muito substancialmente desde o fim da guerra. Mas acesso à escola e permanência na escola não significam automaticamente acesso a melhor educação. A qualidade da educação a que se tem acesso continua a variar substancialmente por região, por grupo social de rendimento, por período, género e grupo etário. Sem captar estes elementos de diferenciação o IDH não pode dizer muito sobre o que vale o acesso à escola.

Terceiro, o IDH não menciona o acesso a comida e a bens e serviços básicos de consumo que são tão vitais para todos, mas especialmente vitais para os grupos mais pobres da população, isto é, para a maioria dos Moçambicanos.

Quarto, o IDH não trata de outra questão vital – não permite revelar nem discutir o aparente paradoxo da economia nacional ter uma tendência de longo prazo de crescimento robusto, mas ser ineficaz a reduzir pobreza e dependência externa.

Conclusão

O que o IDH recentemente publicado diz sobre Moçambique não deve surpreender ninguém. O muito pouco que o IDH pode revelar está revelado por outros estudos: o inquérito aos agregados familiares, o inquérito agrícola e outros censos e estudos de caso sobre as dinâmicas e padrões de acumulação em Moçambique e as suas implicações para a pobreza e a dependência externa. Os dados mais relevantes que tais séries de estudos produzem e revelam não são tratados no IDH. Nem podem ser tratados, a não ser que o índice seja completamente reconstruído. Mas também não é preciso mais outro índice para revelar o que já sabemos.

Sobretudo, a questão mais importante para o debate e para as políticas públicas não é a discussão do índice, mas a discussão dos problemas que neste texto muito ao de leve foram tocados, pois são esses problemas (que o IDH não revela nem discute), e não a qualidade de qualquer que seja o índice, que têm relevância social para os cidadãos, o Estado e as empresas.

IDEIAS Nº35 – SERÁ QUE CRESCIMENTO ECONÓMICO É SEMPRE REDUTOR DA POBREZA? REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE MOÇAMBIQUE

Marc Wuyts

Introdução

Sem dúvida, o crescimento económico é importante para a redução da pobreza. De facto, é muito difícil imaginar como é que a redução sustentável da pobreza poderia acontecer num contexto de estagnação ou declínio económico. Portanto, crescimento económico é importante, mas a questão é se crescimento económico é sempre redutor da pobreza. O argumento comum sobre a ligação entre crescimento económico e pobreza é que a adopção de políticas macroeconómicas “correctas” – os chamados “elementos fundamentais”, como baixa inflação, abertura comercial, liberalização dos mercados, “boas” políticas financeiras e “boa” governação – inevitavelmente induzirá crescimento económico o que, por seu turno, conduzirá à redução da pobreza. Mais especificamente, o argumento comum estabelece que se o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* crescer substancialmente e a desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini derivado de sucessivos inquéritos aos orçamentos familiares) não aumentar, então a incidência da pobreza (absoluta) deve reduzir. Se esta esperada redução na pobreza não acontecer, então diz-se que existe um paradoxo (ou absurdo) ou, como mais comumente acontece, explica-se o fenómeno com o argumento de que algo está errado com a informação estatística ou com o modelo estatístico de análise. Neste IDEIAS, no entanto, eu defendo que este argumento comum sobre a ligação directa entre crescimento e pobreza e, mais especificamente, entre crescimento e pobreza via coeficiente de Gini, ignora a importância da variação dos preços relativos entre categorias de produtos. Mais especificamente, este argumento comum ignora a importância do impacto da variação dos preços relativos da comida nos níveis e

dinâmicas de pobreza. Vou, portanto, argumentar que o crescimento substancial do PIB *per capita* pode ser consistente com a estagnação ou mesmo aumento da incidência da pobreza, mesmo que a desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini) não aumente.

Importância dos preços relativos

Por que é que os preços relativos são importantes? A razão é que o crescimento do PIB *per capita* não é sempre equivalente à melhoria dos níveis de vida. O PIB de um país mede o valor acrescentado agregado da sua produção doméstica, que inclui a produção de bens de consumo, bens de investimento e exportações (depois de deduzidas as importações). Para medir o seu crescimento real ao longo do tempo, o PIB é calculado a preços constantes com base no nível de preços de um ano anterior qualquer, previamente definido. Portanto, o índice de preços apropriado para calcular o PIB a preços constantes é o *deflator implícito do PIB*, que capta a taxa geral de inflação da produção doméstica agregada. No entanto, para medir a variação real nos níveis de vida são os preços dos bens de consumo que importam (em vez da inflação geral que é usada para deflacionar o PIB). Portanto, o deflator apropriado para medir a variação real dos níveis de vida é a taxa de variação dos preços de bens de consumo, ou o índice de preços ao consumidor (IPC), que capta a variação dos preços enfrentada pelos consumidores. Estes dois índices de preços variam, mas não necessariamente em consonância um com o outro. É possível os preços dos bens de consumo variarem mais depressa ou mais lentamente que os níveis gerais de preços da produção doméstica. Se esta discrepância existir, então o crescimento dos níveis de vida vai diferir do crescimento do PIB *per capita*.

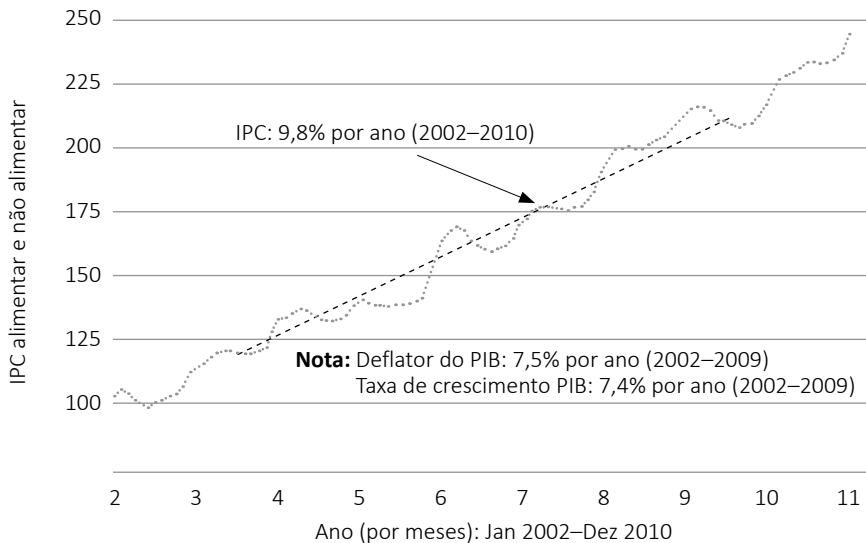
Experiência de Moçambique

Segundo os dados oficiais¹, no período compreendido entre 2002 e 2010, as médias anuais de crescimento do PIB de Moçambique e da população foram de aproximadamente 7,4% e 2,4%, respectivamente, o que significa que o PIB *per capita* cresceu a uma média anual de 5% ($= 7,4\% - 2,4\% = 5\%$). Como mostra o Gráfico 1, a taxa de inflação média anual para o deflator implícito do PIB foi de 7,5% (linha a tracejado), enquanto a média anual da taxa de inflação do nível de vida, o IPC, foi de 9,8% (linha a ponteadado). Existe, pois, uma diferença substancial, de 2,3%, entre os dois deflatores. Portanto, o crescimento potencial do nível de vida real difere do crescimento do PIB real *per capita* pela magnitude da diferença entre os dois deflatores.

¹ Do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Governo de Moçambique, do Banco de Moçambique e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Assim, o potencial anual máximo de crescimento do nível de vida médio foi inferior a 3% (= 5% – 2,3% = 2,7%).

Gráfico 1 – Índice de preços ao consumidor e deflator implícito do PIB em Moçambique: Janeiro de 2002 a Dezembro de 2010



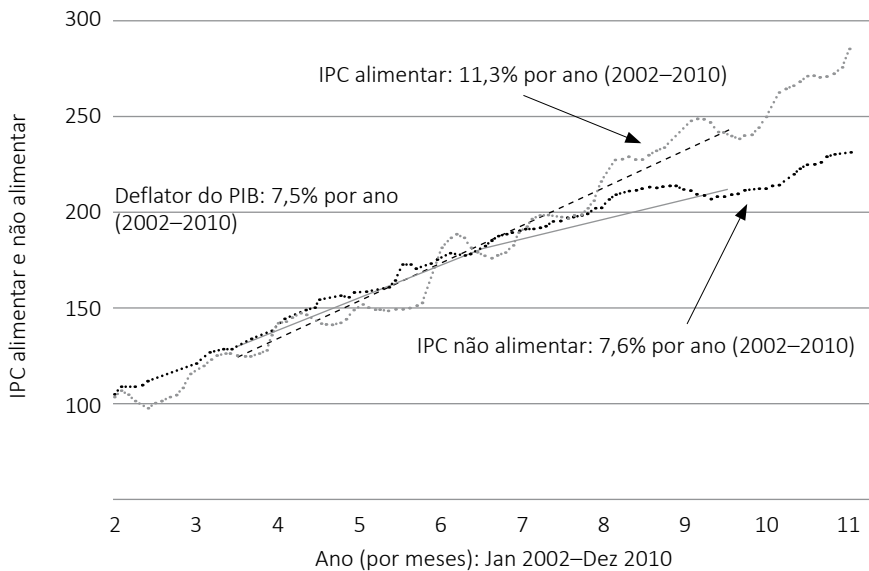
Nota: O eixo vertical está em escala logarítmica: distâncias verticais iguais implicam rácios de variação iguais.

Fonte: Wuyts (2011)

Neste ponto, é necessária uma importante chamada de atenção. Este cálculo sobre o potencial máximo de crescimento do nível de vida representa apenas uma medida rudimentar (ou muito básica) porque: (1) o cálculo assume que a proporção do consumo na despesa agregada se mantém constante; e (2) que o crescimento do PIB (que reflecte o valor acrescentado agregado da produção realizada em território nacional) também reflecte o crescimento do rendimento nacional (que reflecte o rendimento de facto retido na economia nacional). Se, como acontece em Moçambique, os lucros representam uma parte significativa e crescente do valor acrescentado e são repatriados para fora da economia moçambicana – com os dois fenómenos em grande medida explicados pela dominância do investimento directo estrangeiro, particularmente em megaprojectos, e pelos benefícios que lhes são atribuídos – a proporção do consumo no valor acrescentado deve variar e o crescimento do rendimento nacional deve ser inferior ao crescimento do PIB. Logo, o cálculo do potencial máximo de crescimento do nível de vida feito acima sobrevaloriza esse potencial por não incluir os efeitos tanto da variação da proporção do consumo no valor acrescentado, como a diferença entre rendimento nacional e PIB. A magnitude desta sobrevalorização depende de dados ainda não disponíveis. Para a

análise do nível de vida, é inadequado usar apenas a taxa agregada de inflação dos preços de bens de consumo (IPC) por causa das seguintes razões: (1) os padrões de consumo diferem entre famílias, dependendo de elas serem mais pobres ou mais ricas; (2) mais especificamente, a proporção do rendimento gasto no consumo de comida diminui à medida que o rendimento aumenta (o que é conhecido como “lei de Engel”); (3) o IPC (usado como deflator geral do nível de vida) assume que, em média, 55,46% das despesas familiares são em comida; mas (4) esta proporção é demasiado alta para as famílias mais ricas e demasiado baixa para as famílias mais pobres (que frequentemente gastam entre 70% ou 80% do seu rendimento em comida). Por causa das diferenças nos padrões de consumo, os preços da comida afectam as famílias pobres muito mais do que as famílias mais ricas, pelo que têm consequências muito importantes para a incidência da pobreza. Para captar estas diferenças de padrões de consumo na análise da evolução do nível de vida dos pobres (ou redução da pobreza), é necessário desagregar o IPC em pelo menos duas componentes: índice de preços para bens de consumo alimentares e índice de preços para bens de consumo não-alimentares.

Gráfico 2 – Índice de preços ao consumidor desagregado entre bens alimentares e não-alimentares em Moçambique: Janeiro de 2002 a Dezembro de 2010



Fonte: Wuyts (2011)

O Gráfico 2 revela uma situação muito preocupante em Moçambique. Durante todo o período entre 2002 e 2010, os preços dos produtos alimentares cresceram, em média, 11,3% ao ano. A esta taxa de inflação, os preços dos produtos alimentares

duplicam em cada 6 anos e meio! Se estamos preocupados com a pobreza alimentar (que é extraordinariamente elevada em Moçambique), é precisamente a inflação dos preços dos alimentos que é mais importante.

A discrepância entre a inflação média anual dos preços dos bens alimentares (11,3%) e o deflator médio anual do PIB (7,5%) é substancial (3,8%) e estima a taxa à qual os preços dos bens alimentares cresceram mais depressa que a taxa geral de inflação. Isto implica que o potencial máximo de melhoria do nível de vida das camadas pobres da população é metade do estimado anteriormente (com o uso do IPC agregado). Portanto, o crescimento económico em Moçambique ocorreu em simultâneo com a inflação rápida dos preços relativos da comida (e, mais geralmente, de todos os bens básicos de consumo), o que implica que é possível a incidência da pobreza ter permanecido constante ou mesmo ter piorado apesar do rápido crescimento económico – mesmo que a distribuição monetária das despesas (ou dos rendimentos) não se tenha alterado. De facto, dado que os mais pobres gastam uma proporção muito mais alta do seu rendimento em comida do que os mais ricos, a diferença entre a inflação dos preços relativos da comida e a inflação geral afecta os pobres muito mais do que os ricos, o que conduz a que a distribuição do rendimento piore em termos reais.

Implicações para a política económica

Este argumento tem implicações importantes para a estratégia económica. Nos últimos anos, os preços mundiais de bens alimentares aumentaram rapidamente, o que provocou o aumento dos preços de importação de comida. Por seu lado, a produção doméstica de comida tem sido muito variável e com taxas de crescimento geralmente baixas, o que torna o país mais dependente da importação de comida (e mais afectado, por consequência, pela inflação importada associada com os preços de importação de comida). Entre 2002 e 2008, a produção de comida expandiu em 2,2% ao ano, o que é inferior ao crescimento da população – logo, a produção de comida *per capita* diminuiu – e a produtividade na produção alimentar (medida pelos rendimentos por hectare) diminuiu a uma média anual de -2,7%.² No mesmo período, as taxas de crescimento do PIB foram impressionantes. No entanto, para a redução da pobreza o que importa não é apenas a taxa de crescimento do PIB, mas também o tipo de economia que é construído que, em Moçambique, parece ser muito desequilibrado a favor da produção para exportação impulsionada por megaprojectos. A lição parece ser que embora a produção para exportação seja sem dúvida importante, é igualmente importante garantir a produção para o mercado doméstico – em particular a produção e circulação de bens de consumo essenciais a preços acessíveis para as camadas mais pobres, em especial de bens alimentares.

2 Poverty and Well-being in Mozambique: Third National Poverty Assessment, October 2010.

IDeIAS Nº80 – VULNERABILIDADE DOS ESTRATOS URBANOS POBRES: CASO DA POBREZA ALIMENTAR EM MAPUTO

Oksana Mandlate

As greves de fome nas zonas urbanas são uma experiência nova em Moçambique pós-independente, com episódios violentos observados nos anos 2008, 2010 e 2012. O fenómeno esteve particularmente concentrado nas cidades de Maputo e Matola, contrastando com o facto de estas zonas geográficas terem os menores índices de incidência de pobreza no País, registarem uma significativa redução nas taxas de pobreza entre a segunda e a terceira avaliações nacionais da pobreza e observarem a menor prevalência da desnutrição crónica e aguda a nível do país (DNEAP, 2010; SETSAN, 2014).

Diversos factores sociais, políticos e económicos, explicam este fenómeno (Brito *et al.*, 2015). Este artigo, baseando-se nos dados sobre os padrões da despesa dos agregados familiares (AF)¹, mostra como as particularidades de orçamentos das camadas urbanas mais pobres, em particular da capital do país, constituem a fonte da sua maior vulnerabilidade face à pobreza alimentar, frequentemente disfarçada na relativamente maior prosperidade das cidades. O artigo evoca a necessidade de ter políticas públicas de emprego para tratar da problemática de segurança alimentar das camadas urbanas mais pobres.

A razão da maior vulnerabilidade dos estratos pobres de Maputo, na perspectiva de orçamentos familiares

Enquanto o acesso aos serviços básicos é mais crítico nas zonas rurais, determinando o perfil da pobreza rural, o modo de vida mais urbano na capital do País determina a situação particularmente vulnerável de acesso a alimentos dos seus estratos mais

¹ O artigo baseia-se nos dados brutos do Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) de 2008-09 sobre o consumo nominal das famílias (5.221 residentes nas áreas urbanas e 5.206 nas áreas rurais).

pobres. Ainda que os primeiros três quintis, que agregam 60% das famílias mais pobres em termos de rendimento corrente², sejam maioritariamente representados por famílias rurais (74% das famílias das zonas rurais, contra 56% das urbes provinciais, 40% de Matola e 16% de Maputo), a pobreza alimentar, que ameaça um dos direitos mais essenciais do ser humano, muitas vezes mostra-se mais crítica nas camadas mais pobres de Maputo. Em seguida, o artigo apresenta uma sequência de dados que sustentam o argumento deste artigo.

Estratos mais pobres de Maputo e Matola satisfazem menos as suas necessidades alimentares

As famílias mais pobres de Maputo e Matola têm o seu acesso a alimentos mais dificultado, comparando com as famílias homólogas no resto do País. Os dados do IOF 2008 mostram que, em termos absolutos, as famílias rurais dos primeiros três quintis gastam, em média, 1.115 meticais com alimentos; nas urbes provinciais a despesa alimentar destes estratos é, em média, 7% menor (1.037 meticais), e em Matola e Maputo é 9% e 15% menor, respectivamente (1.016 e 952 meticais)³.

O Gráfico 1 evidencia a situação da carência alimentar em termos relativos, visualizando esta frente às linhas da pobreza alimentar (usadas na Terceira Avaliação Nacional da Pobreza). Se nas zonas rurais as respectivas famílias em média têm satisfeito por volta de 72% das necessidades alimentares básicas, nas urbes provinciais as famílias mais pobres em média satisfazem perto de 56% (61%, considerando os dados corrigidos) destas necessidades, e nas cidades de Maputo e Matola somente 49% e 47% (63% e 64%, considerando os dados corrigidos).

Perante o seu consumo alimentar mais reduzido e maior carência alimentar no orçamento familiar, é lógico que as famílias pobres urbanas, em particular de Maputo, fiquem mais vulneráveis e sensíveis à variação dos preços dos alimentos.

Estratos mais pobres de Maputo e Matola sofrem mais com a variação dos preços de uma maior gama de produtos

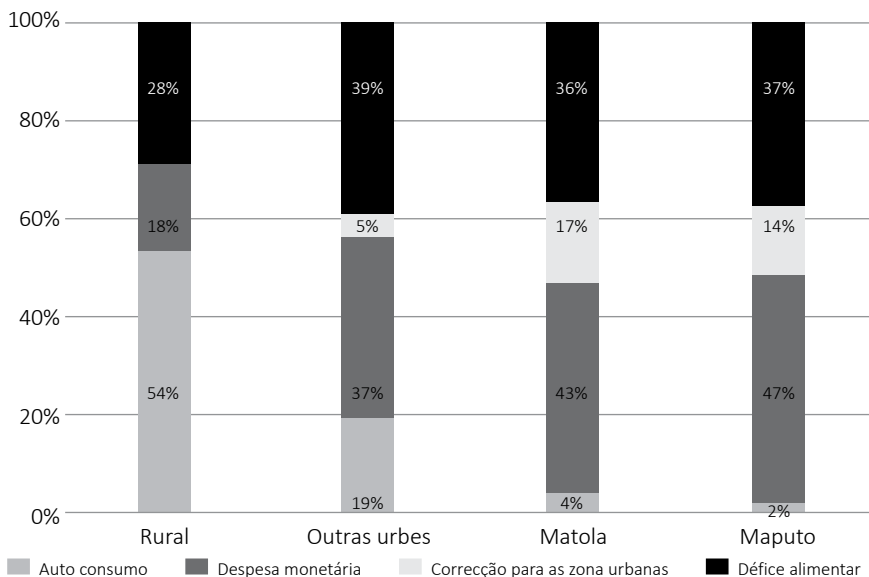
Os níveis mais reduzidos da despesa alimentar não são o único factor explicativo da particular vulnerabilidade das camadas mais pobres de Maputo e Matola às greves de fome. As diferenças na estrutura das despesas das famílias explicam tanto os seus

2 O rendimento corrente refere-se a despesas correntes, diárias e mensais das famílias, e o seu autoconsumo.

3 Existindo argumentos que o consumo alimentar foi subestimado nas zonas urbanas, devido à não incorporação de consumo fora de casa, em particular na capital do País, o estudo também ensaia os resultados com a correcção do consumo alimentar nas zonas urbanas, usando a amplitude sugerida no estudo da DNEAP (2010). A correcção é particularmente significativa no caso da cidade de Maputo (29%, com tamanho médio do AF de 3,12 membros) e Matola (36%, com tamanho do AF de 3,5) – basicamente pressupõe-se que um elemento da família se alimenta fora de casa. A correcção muda os valores da despesa alimentar em termos absolutos no entanto, como é mostrado logo em seguida, em termos relativos, o padrão de maior carência alimentar nas zonas urbanas prevalece.

menores níveis de consumo alimentar como a sua maior sensibilidade à variação de preços — e não só de alimentos, como também de outros bens e serviços essenciais no modo de vida urbano.

Gráfico 1 – Despesa alimentar mensal média dos AFs dos quintis 1 a 3 nas diferentes áreas, por proveniência, face à linha de pobreza alimentar

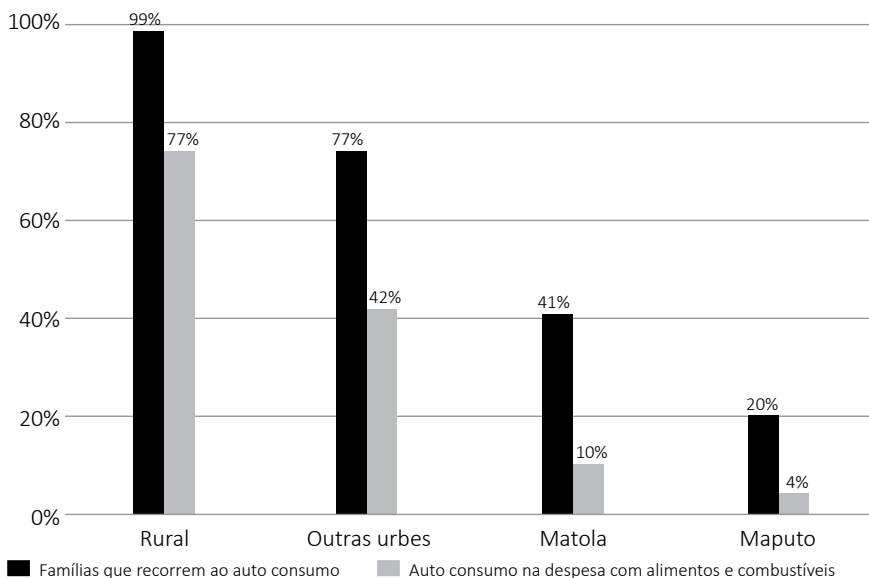


Primeiro, as camadas mais pobres das zonas rurais e das urbes provinciais ficam parcialmente isoladas da transmissão do efeito de aumento de preços de alimentos e combustíveis para iluminação e cozinha sobre o seu orçamento familiar devido a forte presença de autoconsumo nestas rubricas. As famílias mais pobres de Maputo e Matola dependem, predominantemente, dos fluxos de rendimento monetário para a realização da sua despesa alimentar (97% e 91%, respectivamente), enquanto nas urbes provinciais o recurso à produção própria de alimentos satisfaz uma parte significativa das necessidades alimentares das famílias (40%), e nas zonas rurais a produção própria, efectivamente, constitui a base da despesa alimentar (75%). A produção própria mostra ser ainda mais importante para satisfazer as necessidades das famílias em fontes de energia para iluminação e cozinha.

Em Maputo e Matola, contudo, o recurso à produção própria nestas duas rubricas, de alimentos e fontes de energia, não só é mais escasso como também é explorado no contexto da sua decrescente contribuição para o orçamento familiar. Se nas zonas rurais 99% das famílias dos primeiros três quintis recorrem a autoconsumo e, por esta via, satisfazem 77% das respectivas despesas, nas urbes provinciais 77% das famílias

dos estratos mais pobres usam este recurso para satisfazer 42% da despesa nestas rubricas, e em Matola e Maputo 41% e 20% destas famílias, respectivamente, usam o recurso de autoprodução, o que corresponde somente a 10% e 4% da sua despesa com alimentos e fontes da energia para iluminação e cozinha (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Frequência de autoconsumo nos AF e o peso de autoconsumo no total da sua despesa com alimentos e combustíveis para iluminação e cozinha, nos quintis 1 a 3



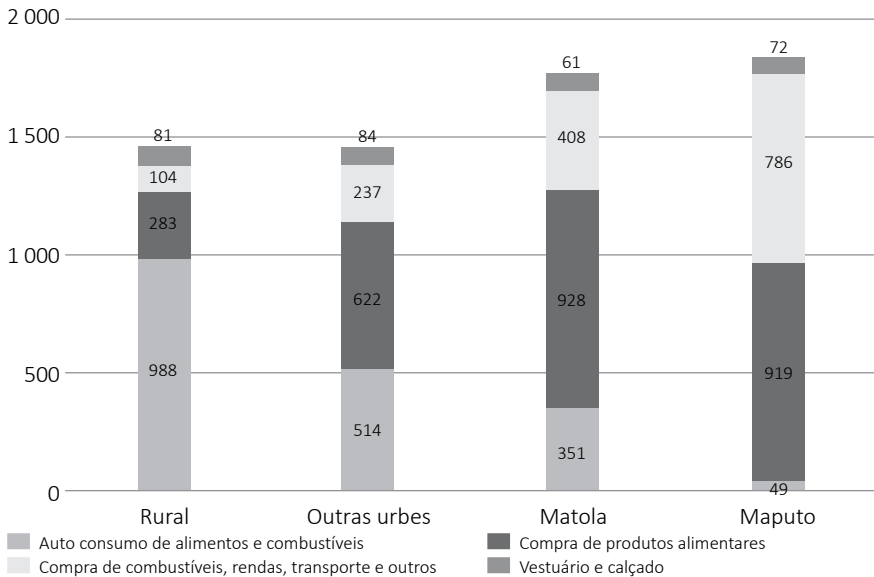
Segundo, algumas despesas são tão essenciais no modo de vida urbano que as famílias urbanas mais pobres em Maputo e Matola dão mais prioridade a estas.

O Gráfico 3 mostra algumas diferenças nos padrões da despesa dos estratos mais pobres das zonas rurais, das urbes provinciais e das cidades de Maputo e Matola. Constatase que o peso e o valor absoluto de despesas com combustíveis para iluminação e cozinha, rendas de habitação, transporte e outras, são significativamente maiores nos orçamentos das famílias pobres urbanas, particularmente em Maputo (43%), comparando com das zonas rurais (7% da despesa familiar). Além disso, as famílias mais pobres de Maputo e Matola, ainda que gozem de maiores níveis de rendimento, para fazer face às suas despesas essenciais, suprimem aquelas consideradas menos prioritárias, como as despesas com o vestuário e calçado (e mesmo com os alimentos), gastando nesta rubrica menos, tanto em termos do peso como do valor absoluto.

A ausência de oportunidades de recorrer à produção própria, assim como uma maior pressão de outras despesas, essenciais no modo de vida urbano, num contexto

de despesa alimentar já mais suprimida, determina a particular vulnerabilidade das famílias mais pobres de Maputo e Matola face à variação de preços não só de alimentos mas também de todos os produtos que constituem o seu cabaz básico de bens e serviços (em particular, as fontes de combustíveis para cozinha e iluminação, transportes e rendas efectivas de habitação).

Gráfico 3 – Comparação da despesa mensal efectiva média dos AF dos quintis 1 a 3 nas diferentes zonas, em meticais



Os subsídios aos produtos alimentares são pouco eficientes em direccionar os recursos às camadas urbanas mais pobres

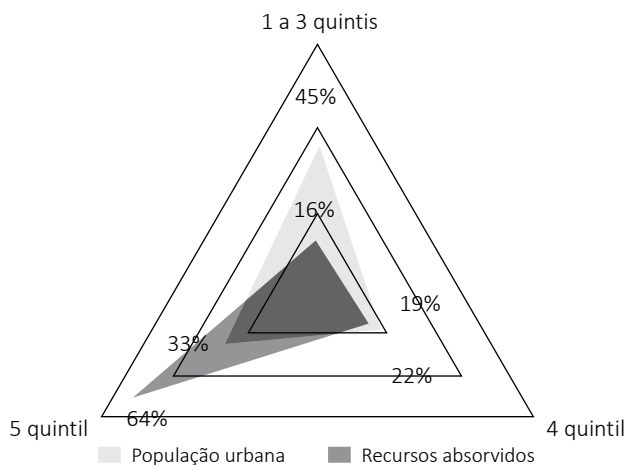
Com a actual estrutura da despesa das famílias, os subsídios à alimentação são pouco eficientes em direccionar os recursos aos grupos urbanos mais pobres, em especial nos casos de produtos homogéneos presentes com peso similar tanto na despesa alimentar das famílias urbanas mais pobres como das mais abastadas. Por exemplo, o pão comum, subsidiado pelo Governo, constitui 10% da despesa monetária com alimentos das famílias urbanas mais abastadas, do quinto quintil, e 8% das famílias urbanas mais pobres, dos primeiros três quintis.

No contexto de alta desigualdade na distribuição do rendimento, em que o total da despesa monetária com alimentos de 45% das famílias urbanas mais pobres constitui perto de 1/5 da respectiva despesa de 33% das famílias urbanas mais abastadas, a maioria dos recursos do subsídio está a ser direccionada para as famílias

urbanas mais abastadas. Com esta estrutura de despesa, como mostra o Gráfico 4, num subsídio ao produto alimentar que representa 10% das despesas monetárias com alimentos das famílias urbanas, 64% dos recursos seriam direccionados para as famílias urbanas mais abastadas, do quinto quintil.

No caso de Maputo, onde a desigualdade na distribuição do rendimento é maior (neste caso, a despesa monetária com alimentos dos primeiros três quintis representa 6% da respectiva despesa do quinto quintil) e a incidência da pobreza é menor, a distribuição de recursos do subsídio nestes casos é ainda menos eficiente.

Gráfico 4 – Impacto da estrutura global da despesa alimentar das zonas urbanas na alocação de recursos dos subsídios a alimentos



Fonte: Base de dados do IOF 2008–2009

No caso do pão, 4% dos recursos destinam-se a 16% das famílias mais pobres, dos três primeiros quintis, e 82% a 62% das famílias mais abastadas da cidade, do quinto quintil.

Por isso, as maneiras alternativas mais eficientes, como a promoção de acesso das camadas urbanas mais pobres ao rendimento e ao emprego a longo prazo⁴, e (ou) subsídios mais direccionados, precisam de ser consideradas nas políticas públicas que abordam a questão de acesso a alimentos das camadas urbanas mais pobres.

⁴ O Programa de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) 2010-1014 foi mais uma reacção às manifestações populares, e não observa uma ligação clara com a estratégia de desenvolvimento da base produtiva, por exemplo, com a estratégia industrial.

Conclusão

O artigo mostra que a relação entre a pobreza e o acesso a alimentos não pode ser sempre assumida como linear. No caso das cidades de Maputo e Matola, ainda que estas urbes observem uma menor incidência da pobreza, devido às limitadas oportunidades de produção própria e à maior pressão de outras despesas essenciais no modo de vida urbano (como com as fontes de energia para cozinha e iluminação, as rendas de habitação e o transporte) sobre as despesas correntes das famílias, a situação de acesso a alimentos nos estratos mais pobres é mais crítica e menos evidente frente às zonas rurais, onde o acesso aos alimentos depende das condições climatéricas e os choques são visíveis na população geral. Ao mesmo tempo, as actuais políticas públicas de subsídios à alimentação são pouco eficientes a direccionar os recursos para os grupos mais vulneráveis, mostrando-se necessário que o Governo reflecta sobre a política de geração de emprego urbano decente.

Referências

- DNEAP .(2010) Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional. Maputo, MPD.
- INE. (2009). Dados brutos do Inquerito aos Orçamentos Familiares 2008-2009.
- SETSAN. (2014). Relatório do estudo de base de segurança alimentar e nutricional em Moçambique. República de Moçambique, Ministério da Agricultura, Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. Maputo.

IDeIAS Nº17 – ESTRATÉGIAS INDIVIDUAIS DE SOBREVIVÊNCIA DE MENDIGOS NA CIDADE DE MAPUTO: ENGENHOSIDADE OU PERPETUAÇÃO DA POBREZA?

Emílio Dava

Introdução

Segundo dados oficiais produzidos pelo inquérito aos agregados familiares (IAF) de 2003, 54% da população em Moçambique ainda se encontra abaixo da linha da pobreza absoluta. O discurso político actual, tanto do Presidente da República como de outros membros do governo central e das administrações locais, concentra-se em mobilizar os cidadãos pobres para encontrarem soluções criativas para o problema da pobreza. Comumente, a pobreza é atribuída à falta de iniciativa, criatividade, espírito empreendedor e engenhosidade dos pobres por estes não saberem usar os recursos e outras condições disponíveis em seu benefício. Será, no entanto, possível e adequado discutir engenhosidade e criatividade individuais independentemente das condições, ambiente, oportunidades, desafios e tensões económicos e sociais de que as pessoas são parte? Será que todas as formas de engenhosidade e criatividade individuais conduzem à redução da pobreza e da dependência e à dignificação das pessoas? O foco deste IDeIAS é contribuir para a discussão destes pontos com referência à situação dos mendigos e vendedores informais que pululam na cidade de Maputo.

Engenhosidade individual

Embora fortemente contestados por um número crescente de grupos sociais e estudiosos e seguramente questionáveis quanto à sua eficácia social, o teor, o foco de incidência e as metas das grandes estratégias de combate à pobreza (por exemplo, o PARPA e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio) são geralmente tornados

públicos e conhecidos. No entanto, não muito bem estudadas, documentadas, publicadas e talvez por isso, também pouco conhecidas, são as estratégias individuais de combate à pobreza ou simplesmente de sobrevivência quotidiana.

Na área urbana de cidade de Maputo, tem aumentado o número de mendigos e de “informais” em quase todos os principais focos de aglomeração de pessoas de rendimento médio ou alto, com particular destaque para os que se localizam em locais de concentração de actividade comercial e de afluência de turistas estrangeiros. Cruzamentos e semáforos, onde as viaturas e pessoas são obrigadas a parar, são locais predilectos para pedintes e vendedores.

O fenómeno não é novo, mas novos são a intensidade e as formas peculiares que nos últimos tempos têm sido usadas nestas actividades. As estratégias são realmente impressionantes do ponto de vista de criatividade; mas são chocantes na óptica da ética e decência humana, focando-se no apelo à sensibilidade, compaixão humana e empatia para o alcance dos seus objectivos. Os exemplos mais comuns das novas práticas de mendigos são:

- mulheres (jovens e idosas) usam bebés ou crianças (que nem sempre são seus filhos) para apelar à sensibilidade das pessoas e com isso, obterem preferencialmente apoio financeiro;
- algumas pessoas encenam doenças, ferimentos, deficiências ou outras formas de vitimização (por exemplo, envolvendo partes do seu corpo com ligaduras), “provando”, assim, que não podem gerar o seu próprio rendimento por outra forma que não seja a esmola. Alguns indivíduos simulam que têm uma doença muito grave, mas não têm dinheiro para tratamento pelo que precisam de apoio;
- em muitas esquinas e semáforos, o principal “negócio” é “chocar” as pessoas com deficiências (de nascença ou criadas por acidentes) para atrair a sua simpatia e, por consequência, uma dádiva em dinheiro. Num certo sentido, nestes casos ser portador de deficiência tornou-se numa vantagem pois é uma via através da qual mendigos conseguem atrair algum rendimento;
- o mesmo acontece com idade: ser idoso ou ser criança ficou uma “oportunidade” para apelar à simpatia e obter uma esmola. Há crianças que circulam pela cidade dizendo que foram assaltadas e perderam os livros escolares, o lanche e o dinheiro do “chapa”. Nos períodos das matrículas escolares, os cruzamentos com semáforos enchem-se de crianças pedindo dinheiro para as matrículas, livros e fardamento escolar. Em alguns cruzamentos, ao fim do dia, concentrações de idosos e idosas pedem simpatia e uma esmola para as suas “causas” específicas: a refeição da noite, o transporte de regresso a casa ou a visita ao hospital;

- algumas pessoas fixam-se em paragens de autocarros ou nas suas proximidades simulando não terem o montante em dinheiro para transporte até um local distante. Pedem selectivamente a pessoas que pareçam ingénuas e com meios para lhes darem o dinheiro em falta. Todavia, quando conseguem o dinheiro “em falta” continuam a pedir ao maior número possível de pessoas. Outras pessoas pedem dinheiro argumentando que lhes faltam apenas 2, 5 ou 10 meticais para tirar fotocópias ou autenticar um documento importante, geralmente para conseguir emprego;
- recentemente, aparecem indivíduos que dizem ter perdido tudo por causa da violência xenófoba na África do Sul. Por isso, precisam de apoio (de preferência algum dinheiro) para recomeçar a sua vida.

Estes exemplos demonstram haver grande engenhosidade na procura de soluções de sobrevivência individual de curto prazo. Esta engenhosidade reflecte-se não só no leque variado e evolutivo de opções, mas também na adequação dessas opções aos acontecimentos e condições sociais de momento (por exemplo, em relação com a xenofobia na África do Sul ou com o período das matrículas) e às condições sociais dos grupos alvo dos pedintes e aos momentos do dia (por exemplo, muitas das acções descritas ocorrem nas zonas mais abastadas da cidade com enfoque nos períodos críticos do dia).

Por outro lado, estes exemplos revelam pouca capacidade ou interesse, tanto das instituições públicas e sociais como dos próprios mendigos, de encontrarem soluções reais e duradouras para a eliminação da condição e necessidade de pedinte e, conseqüentemente, para a redução da pobreza. De facto, embora engenhosas, as formas de sobrevivência usadas incorporam o potencial para perpetuar a pobreza. Inconscientemente, as estratégias usadas geram dependência permanente para as pessoas que as executam e seus familiares, dado que a engenhosidade é quase exclusivamente focada na procura de rendas sem envolver nenhum nível de engajamento com qualquer processo produtivo reproduzível e sustentável. O envolvimento de crianças como móbil da estratégia e outras como agentes coadjuvantes das acções fazem com que tais crianças abandonem a escola ou não consigam entender o poder que educação de qualidade pode ter nas suas vidas futuras. Pessoas de meia idade ou portadores de deficiência já não vêm utilidade em procurar formação ou emprego porque ser mendigo é, aparentemente, mais compensador, portanto mais realista. Dada a ausência de soluções públicas e sociais credíveis, abrangentes e eficazes, e dadas as dinâmicas económicas e sociais que envolvem maior concentração da riqueza e maior desigualdade social e económica, muitos pedintes não têm outra opção senão continuarem pedindo esmola.

Mesmo os jovens vendedores informais, de frutas a obras artística, de giros de telemóvel a sobressalentes de viaturas, de DVDs e CDs pirateados a produtos de

marca (relógios, canetas, máquinas fotográficas, etc.) de fabrico informal e falseados, de flores a perfumes, todos pedem que se lhes comprem os produtos por compaixão ou, alternativamente e também por compaixão, se lhes dê uma esmola porque a sua actividade comercial não lhes rende o suficiente para uma refeição por dia. Esta situação é extensiva ao enorme exército de jovens guardas e lavadores de carros, entre outras actividades que, na cidade de Maputo, já começam a absorver jovens com o ensino secundário completo.

Estratégias individuais e colectivas

Estas formas de sobrevivência têm o potencial de se generalizarem e envolverem mais e mais pessoas em outras áreas da cidade de Maputo e do país, atrasando assim o combate à pobreza e tornando ainda mais sombrio o futuro de largas camadas da população urbana e peri-urbana, com incidência sobre os jovens e idosos.

Este problema não pode ser resolvido apenas por via da mudança das estratégias individuais de sobrevivência.

Aliás, com que bases sociais e económicas poderão tais estratégias mudar? Mudar para fazer o quê, alternativamente? A migração do campo para a cidade à procura de alternativas de vida que não se encontram nas zonas rurais; os efeitos da prolongada guerra que ainda se fazem sentir na grande quantidade de crianças e jovens que cresceram, desamparados, na rua; a inadequação dos sistemas públicos de protecção social e de educação e formação profissional; a concentração do emprego urbano em serviços que requerem qualificação para serem estáveis, ou que são muito mal remunerados e instáveis quando requerem baixa qualificação; as elevadas taxas de desemprego e subemprego urbanos; as elevadas percentagens de jovens e mulheres oriundos do centro e norte do País entre os vendedores informais, guardas e pedintes na cidade de Maputo; são evidência de que não basta apelar à, ou forçar a alteração das estratégias individuais de sobrevivência.

Será que estas estratégias individuais baseadas na miseração e vitimização como meio para justificar mendicidade, ou na actividade informal, volátil e instável como meio de aceder a rendas mínimas abaixo dos níveis de sobrevivência, reflectem a ausência ou inadequação das estratégias sociais e públicas e, mesmo, a estratégia nacional de pedir e mendigar na arena internacional. Num certo sentido, grande parte da economia nacional ainda é pedinte e resolve, ou pensa que resolve, problemas a curto prazo mendigando. A questão de fundo é que a mendicidade está muito longe de ser um problema marginal, está cada vez mais presente e cobre muitas práticas diferentes, algumas das quais estão escondidas atrás do chamado emprego informal urbano.

Muito mais informação e análise são necessárias tanto para compreender este fenómeno simultaneamente de sobrevivência e miseração, como para procurar

caminhos dignos que combinem a criatividade e responsabilidade pública, social e individual para combater a pobreza, que libertem as pessoas da dependência e as valorizem como criadoras do seu próprio destino. Este artigo é apenas uma contribuição e chamada de atenção para uma reflexão mais profunda sobre esta dimensão da pobreza urbana.

IDEIAS Nº12 – ARMANDO GUEBUZA E A POBREZA EM MOÇAMBIQUE¹

Sérgio Chichava

No discurso da sua investidura como terceiro presidente de Moçambique independente em 2005, Armando Guebuza avançou que considerava a pobreza como o inimigo principal dos Moçambicanos, e declarou o seu combate como a sua principal missão. Dois dias mais tarde, na cerimónia da tomada de posse do seu governo, e resgatando a ideia dos tempos do partido único, segundo a qual, para sair da pobreza e do subdesenvolvimento, “temos que abandonar o passo do camaleão”², Guebuza exigia aos seus ministros, uma mudança de atitude, mais criatividade e mais celeridade nas suas acções, de modo a se vencer o mais rápido possível a pobreza. De lá para cá, o *slogan* “todos contra a pobreza absoluta” tem estado na ordem do dia. Só para se ter uma ideia do lugar que a luta contra a pobreza ocupa no discurso de Guebuza, pode-se olhar para alguns títulos dos seus discursos, nomeadamente os da sua tomada de posse e de seus ministros e os discursos anualmente por ele proferidos na Assembleia da República (AR) na qualidade de presidente da República, no momento em que este faz o balanço das actividades políticas, económicas e sociais do governo durante o ano findo (vulgarmente designados “estado da nação”). O discurso da sua tomada de posse intitulava-se: “*A nossa missão: o combate contra a pobreza*”; o da tomada de posse do seu executivo, “*Combate à pobreza: um desafio que exige criatividade e celeridade nas nossas acções*”. “*Na caminhada contra a pobreza*” é o título do seu primeiro discurso na AR sobre o “estado da nação” em 2005. Os de 2006 e 2007 intitulavam-se respectivamente “*O combate à pobreza: um desígnio nacional*” e “*Unidos, prossigamos com a nossa missão: luta contra a pobreza*”. Analisamos aqui o discurso político de Guebuza sobre a pobreza. Esta escolha não significa que o tema da pobreza tenha começado a ser abordado por ele, mas ao facto de, sendo ele o actual presidente do país, ser a figura predominante na cena política nacional. Uma outra razão é que se trata de um discurso, em grande parte, radicalmente diferente dos seus predecessores.

1 O presente IDEIAS é um resumo da comunicação apresentada pelo mesmo autor na 2ª Conferência do IESE.

2 CNICP. *Temos que abandonar o passo do camaleão*, Maputo, Frelimo, Cadernos dos Conselhos de Produção, 7, 1982.

Com efeito, a pobreza e a luta contra a pobreza ocupam um importante lugar no discurso da Frelimo desde a independência do país em 1975. Várias estratégias político-económicas para combatê-la foram ensaiadas, assim como várias explicações sobre as suas causas foram avançadas, sendo de destacar o factor colonial, a hostilidade dos regimes minoritários brancos da Rodésia do Sul e da África do Sul, a guerra civil e as calamidades naturais.

A independência do Zimbabwe, o fim da guerra fria, do Apartheid e da guerra civil assim como o abandono do marxismo-leninismo a favor do liberalismo, fizeram com que muitos abandonassem tais teorias para explicar o subdesenvolvimento de Moçambique e novos argumentos foram elaborados. Neste diapasão, portanto, um dos objectivos deste texto será analisar os elementos que compõem o discurso de Guebuza, para, então, explicar as estruturas e os determinantes que lhe estão subjacentes. Inspirando-nos em Damon Mayaffre partimos do pressuposto segundo o qual o discurso político é sempre e acima de tudo uma questão de identidade ou uma estratégia identitária³. Com efeito, e como iremos ver ao longo do texto, a estratégia discursiva de Guebuza é de marcar o seu campo, o seu estilo, a sua identidade, em suma, de se diferenciar dos seus predecessores. Sem perder de vista que o discurso varia entre outros, segundo o espaço, tempo e o auditório, forçoso é constatar que o discurso de Guebuza difere radicalmente do discurso de seus predecessores.

Guebuza e as causas da pobreza em Moçambique

Guebuza afirma que a pobreza em África e, em particular, em Moçambique, releva da responsabilidade individual, da atitude das pessoas. Esta ideia de Guebuza pode-se resumir em três pontos: 1. Pessoas pensam que foram predestinadas ou escolhidas para serem pobres, pois os seus antepassados, vizinhos ou amigos sempre foram pobres e nada fazem para sair desta situação. Ou seja, as pessoas consideram a pobreza uma fatalidade, da qual não têm como escapar e este é um dos obstáculos que o seu governo deve enfrentar na luta contra a pobreza; 2. Pessoas que, influenciadas por aquilo que ele designa de “pregadores da pobreza” ou “profetas da desgraça”, pensam que ser pobre é sinal de honestidade e exemplo de boa conduta; 3. Pessoas são pobres por preguiça, falta de auto-estima e de criatividade. Esta desafeição pelo trabalho resultaria, segundo Guebuza, de um défice de socialização, pelo que defende não só a introdução nos currículos das escolas primárias de matérias que incitem as crianças a terem amor pelo trabalho, que privilegiem o saber fazer à teoria, mas também a criação de escolas técnicas e politécnicas em todos os distritos do país. Mostrando não ter nenhum pudor em relação à riqueza, e considerando-a como uma virtude, Guebuza afirma

3 D. MAYAFFRE, “Dire son identité politique. Étude du discours politique français au XX^e siècle”, *Cahiers de la Méditerranée* 66, 2003, pp. 247-264.

que todos os moçambicanos podem ser ricos ou devem aspirar a serem ricos, desde que abandonem a “mentalidade miserabilista” que faz com que tenham vergonha ou medo de serem ricos. A destacar também no discurso de Guebuza o lugar que é dado ao papel da ajuda externa.

Mesmo se Moçambique continua a depender extremamente da ajuda internacional e a legitimidade e a sobrevivência do governo e do Estado dependem mais dessa ajuda do que da sua capacidade em produzir políticas capazes de eliminar a pobreza, o discurso actual tenta minimizar o papel e o impacto da ajuda externa, colocando-a num plano secundário. Procura-se inculcar a ideia de que viver de “mão estendida” não dignifica em nada os Moçambicanos, devendo a ajuda externa ser considerada apenas como um complemento e não como um substituto ao esforço dos Moçambicanos na sua luta contra a pobreza.

Entretanto, a par deste discurso, forçoso é constatar que outros factores considerados por Guebuza como obstáculos ao desenvolvimento continuam basicamente os mesmos, cerca de 30 anos depois da independência. Hoje como ontem está-se a falar do “deixa-andar” (desleixo), do “burocratismo”, da corrupção, do crime e das doenças endémicas, situação que fica clara ao compararmos um discurso do presidente Machel de 1980⁴ com os vários discursos de Guebuza. Outro aspecto que não constitui novidade no discurso de Guebuza é a questão do tribalismo e do regionalismo, considerados também dos principais obstáculos ao desenvolvimento e à unidade nacional. Com efeito, Guebuza tem afirmado repetidamente que a pobreza não é só dos moçambicanos do norte ou do centro, mas sim de todos, independentemente da região, etnia, de viverem no campo ou na cidade.

Na sequência do exposto acima, uma hipótese merece ser colocada: até que ponto a nova visão de Guebuza – um indivíduo oriundo de uma família protestante – não teria sido influenciada pelas suas origens? Com efeito, Guebuza vem de uma família profundamente religiosa, professando a religião protestante. Ora, Weber⁵ já discutiu a influência das crenças religiosas nas decisões e posturas de cunho económico dos indivíduos, e como tais atitudes repercutiriam, uma vez agregadas, na economia de determinada região. Especificamente, Weber avança que algumas formas de protestantismo, tais como o calvinismo, o metodismo, pietismo e as seitas baptistas, ao professarem que todos somos predestinados, seja para riqueza ou seja para pobreza (a teoria da predestinação), acabariam por conduzir as pessoas não à resignação, mas ao trabalho contínuo e ao acúmulo de riqueza, pois tal seria a única maneira de tais pessoas provarem que foram predestinadas à riqueza. Ou seja, como não haveria forma de saber quem foi predestinado para a pobreza ou a riqueza – pois impossível é penetrar nos segredos divinos – e como Deus só ajudaria a quem se ajudasse, as pessoas

4 S. MACHEL, *Transformar o aparelho do Estado no instrumento da vitória*, Frelimo, Maputo, 1980.

5 M. WEBER, *l'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1904-1905) http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/ethique_protestante/Ethique_protestante.pdf (consultado a 20 de Agosto de 2008).

lutariam para ser ricas e provar, através do trabalho, que foram predestinadas à riqueza. Só através do trabalho o homem sairia da pobreza e da miséria e estaria mais próximo de Deus. À partida, todos deviam se considerar como eleitos, porque, como diz Weber, considerar-se como eleito constituía um dever e pensar o contrário equivalia a mostrar pouca fé em Deus. De acordo com Weber, nestas variantes do protestantismo, a riqueza e propriedade em si não criam problemas de moral, mas sim a preguiça, a mendicidade e o desejo de ser pobre. O que é condenado é o desperdício (do tempo, dinheiro, etc.) e o consumo desmesurado de bens de luxo. É justamente por isso que Weber situa a origem do capitalismo bem como a sua concepção de trabalho na ética protestante. Esta questão merece ser equacionada por várias razões. Uma delas é o facto de Guebuza ter sido citado a solicitar o apoio da Igreja protestante Metodista Unida de Moçambique, da qual também é crente. Segundo ele, durante o tempo colonial, esta igreja tinha, através dos ensinamentos bíblicos, ajudado os moçambicanos a perceber que a colonização não era uma fatalidade divina, consciencializando-os politicamente. Trata-se agora de ajudar a mostrar que a pobreza não é um castigo divino. Outra razão tem a ver com o facto de algumas correntes protestantes africanas (Faculdade de Teologia Evangélica de Bangui) também explicarem a pobreza em África na mesma linha de Guebuza, isto é, como uma questão de mentalidade e/ou atitude dos africanos. Entretanto, algo deve ser dito em relação à apologia de Guebuza⁶ à riqueza material, que sem dúvida entra em contraste com os ideais de rejeição do luxo, renúncia às preocupações materiais e financeiras e defesa da austeridade dos militantes, defendidos pela Frelimo nos primeiros anos da independência, quando este partido tinha proclamado o marxismo-leninismo como sua ideologia oficial. Isto mostra que Guebuza e muitos dos seus compatriotas provavelmente nunca foram marxistas convictos, como queriam fazer crer, facto consubstanciado pela maneira como facilmente abandonaram o marxismo, sem discussão e sem entrar em crise, e adoptaram o liberalismo, do qual são agora fervorosos defensores. Outra hipótese não negligenciável consiste no facto de que a atribuição da pobreza à falta de criatividade, à preguiça ou à falta de auto-estima dos africanos ou dos moçambicanos – rompendo com o discurso de muitos líderes africanos segundo o qual a África é pobre por causa do colonialismo e do imperialismo – pode ser vista não só como uma maneira de se distinguir dos seus predecessores e dos seus homólogos africanos, mas também como uma maneira de Guebuza querer atrair simpatias dos ocidentais e das agências internacionais de ajuda, pois raro é um dirigente africano não acusá-los de serem responsáveis pela desgraça de África. Para terminar, pode-se dizer que embora Guebuza tenha uma explicação diferente das causas da pobreza em Moçambique, não se pode perder de vista que o lugar central ocupado pela luta contra a pobreza

6 Guebuza é considerado um dos homens mais ricos de Moçambique, possuindo participações em diferentes sectores de actividade económica.

no seu discurso responde, antes de mais, a uma agenda definida internacionalmente pelos doadores aos países pobres, principalmente aos países africanos. Com efeito, se as instituições de ajuda internacional definiram a pobreza e o seu combate como sua razão de ser, em todos os países africanos, ela é também oficialmente, a prioridade dos respectivos governos. Temas como “Descentralização”, “Revolução Verde”, “Combate à corrupção”, entre outros, considerados por Guebuza como fundamentais para o fim da pobreza em Moçambique, não são nada mais, nada menos, que a implementação dessa agenda. A questão é: em que medida o que é designado pelo governo de Guebuza de “Agenda nacional de luta contra a pobreza”, se pode considerar “nacional”, se o país depende extremamente da ajuda internacional cuja obtenção exige a aplicação das suas políticas?

Enfim, se a definição da luta contra a pobreza é, em grande medida, reflexo de exigências de elementos externos ao país, a sua apropriação discursiva e a sua interpretação pelos actores nacionais dá-se de diversas maneiras, as quais reflectem as características da elite política do país.

Referências:

- Chichava, S. (2009). “Por quê Moçambique é pobre?” Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza”, *Comunicação apresentada na 2ª Conferência do IESE*, Maputo, 22-23 de Abril de 2009.
- Comissão nacional de implementação dos conselhos de produção (CNICP). (1982). *Temos que abandonar o passo do camaleão*, Maputo, Frelimo, Cadernos dos Conselhos de Produção, 7, 1982.
- Guebuza, A. “Governação aberta e inclusiva: a outra faceta do nosso compromisso em cada vez melhor servir o maravilhoso povo”. In CEDIMO (org.) *A nossa missão. Presidência aberta e inclusiva. Diversificando os canais de interação com os nossos compatriotas*, vol. III. pp. 110-111. Maputo.
- Guebuza, A. “Unidos, prossigamos com a nossa missão: luta contra a pobreza”, Maputo, 13 de Dezembro 2007, CEDIMO (org.) *A nossa missão. Presidência aberta e inclusiva. Diversificando os canais de interação com os nossos compatriotas*, vol. III. 2008, pp. 389-410. Maputo.
- Guebuza, A. (2007). “Instituições religiosas: Na solidariedade humana, um prestimoso tributo na luta contra a pobreza Comunicação de Sua Excelência Armando Emílio Guebuza, Presidente da República de Moçambique”, 2 de Novembro de 2006, CEDIMO (ed.), *A nossa missão. Decisão tomada, decisão cumprida*, vol. II, 2007, pp. 305-309. Maputo.
- Guebuza, A., “Estado da nação. O combate à pobreza: um desígnio nacional”, 19 de Dezembro de 2006, CEDIMO (ed.), *A nossa missão. Decisão tomada, decisão cumprida*, vol. II, 2007, 317-335. Maputo.

- Guebuza, A. “A nossa missão: O combate à pobreza”, 2 de Fevereiro de 2005, CEDIMO (ed.), *A nossa missão: O combate à pobreza, vol. I*, 2006, pp. 8-16. Maputo.
- Guebuza, A. “Combate à pobreza: um desafio que exige criatividade e celeridade nas nossas acções”, 4 de Fevereiro de 2005, CEDIMO (ed.), *A nossa missão: O combate à pobreza, vol. I*, 2006, pp. 17-22. Maputo.
- Guebuza, A. *Na caminhada contra a pobreza. Comunicação sobre o estado da nação apresentada na Assembleia da República*, 30 de Novembro de 2005. Maputo.
- Guebuza, A. “Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos”, *Domingo*, 28 de Novembro de 2004. Maputo.
- Notícias online, “Guebuza empossa novos ministros”, http://www.govnet.gov.mz/noticias/news_folderpolitica/Mar%202008/nots_po_144_mar_08.
- Notícias online, “ Falta de hábito ao trabalho perpetua fome no país – considera presidente Amando Guebuza”, Notícias, 19 de Abril de 2007, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>.
- Uol economia, “Moçambique culpa cereais e petróleo pelo aumento da pobreza”, <http://economia.uol.com.br/ultnot/lusa/2008/04/22/ult3679u3655.jhtm>, (consultado a 20 de Junho de 2008).
- Machel, S. (1980). *Transformar o aparelho do Estado no instrumento da vitória, Frelimo*, Maputo.
- Mayafre, D. (2003). *Dire son identité politique. Etude du discours politique français au XX° siècle*. Cahiers de la Méditerranée 66, pp. 247-264.
- Weber, M. (2002). *L'éthique protestant et l'esprit du capitalisme(1904-1905)*. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/ethique_protestante/Ethique_protestante.pdf.

IDEIAS Nº15 – PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA BAZARCONOMIA DE MOÇAMBIQUE

António Francisco

Protecção social, na perspectiva do artigo que inspirou esta nota (Francisco, 2009) é o sistema de mecanismos, iniciativas e acções destinados a libertar os cidadãos de dois medos: 1) medo da agressão física e psicológica; e 2) medo da carência, seja ela acidental, crónica ou estrutural.

A origem desta definição pode ser traçada, primeiro, ao trabalho realizado, há dez anos atrás, no âmbito dos dois primeiros relatórios nacionais de desenvolvimento humano (RNDH) em Moçambique. O RNDH de 1998 abordou a questão da transição da insegurança nacional para a segurança humana, representada por um gráfico¹ similar ao da Figura 1 e dois eixos analíticos: 1) paz social, a vários níveis: nacional, comunitária e individual; 2) crescimento económico, viável e sustentável, intimamente ligado ao desenvolvimento humano (Gordon & Spicker, 1999, p.119; UNDP, 1994; PNUD, 1998, 2009).

A segunda fonte de inspiração da definição de protecção social, apresentada acima, é a comunicação de Francisco (2009) à II Conferência do IESE, em Abril passado. Esta nota partilha alguns aspectos da perspectiva de protecção social defendida no referido artigo; uma perspectiva que questiona os modelos de protecção importados e implementados pelo Governo moçambicano e dos seus parceiros internacionais.

1 O referido gráfico foi ainda usado no RNDH 1999, mas já sem utilidade e consistência analítica. Isto porque, à última hora, um dos capítulos centrais, sobre o papel do voto secreto no desenvolvimento humano dos moçambicanos, foi removido da edição final do Relatório. Tal censura resultou no abandono da equipa pelo responsável técnico principal. Os RNDH subsequentes não mais voltaram a incluir o gráfico e a abordagem da segurança humana, na perspectiva do primeiro relatório. Os Relatórios seguintes adoptaram um optimismo beócio do desenvolvimento humano.

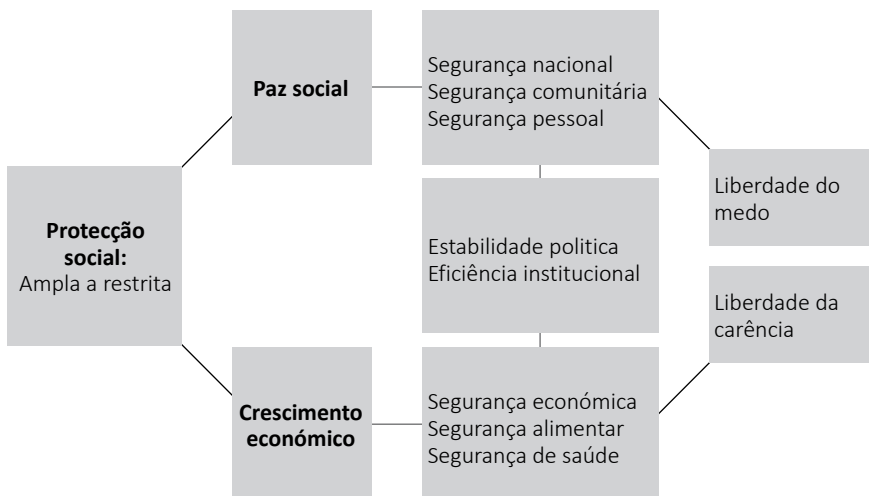
Liberdade negativa e protecção social ampla

A definição de protecção social, no início deste texto, veicula uma perspectiva ampla e abrangente de todos os cidadãos. Neste contexto, as formas de protecção social restritas e específicas, focalizadas em grupos de risco e vulneráveis, surgem como complementares, mas apenas parte de uma visão de segurança humana mais abrangente e inclusiva.

A dimensão ampla de protecção social pode ser associada, *grosso modo*, à ideia de liberdade “negativa”, na dupla classificação de liberdade, proposta por Isaiah Berlin: “liberdade negativa e liberdade positiva” (Berlin, 1969)². Por “liberdade negativa” entende-se “ausência de coerção” ou de obstáculos externos e institucionais, que impeçam alguém de realizar algo relevante para a sua liberdade económica e segurança humana.

A liberdade de expressão e de circulação, os direitos de propriedade e a segurança pública, entre outras, são indispensáveis ao fortalecimento da liberdade negativa. Elas dependem das condições institucionais, legais ou extralegais, associadas às regras de jogo prevalentes na sociedade; em geral, dependem menos da disponibilidade de recursos financeiros e logísticos, do que da vontade política, e sobretudo, da eficiência e eficácia institucionais.

Figura 1 – Enquadramento analítico da protecção social na perspectiva da bazarconomia



2 Berlin, Isaiah, 1969. “Two Concepts of Liberty”, in I. Berlin. *Four Essays on Liberty*, <http://www.sdx.js.cn/web/yanjiusheng/yjs/ebook/zhxue/FourEssaysOnLiberty/FourEssaysOnLiberty.html>. Os termos “negativa” e “positiva” não são usados com conotação moral, no sentido de bom ou mau.

Liberdade positiva e protecção social restrita

A segunda dimensão da protecção social, restrita e específica, abrange múltiplos mecanismos, iniciativas e acções de mitigação ou socorro a grupos particulares; grupos carenciados e vulneráveis (de indigência extrema, os sem abrigo); grupos profissionais (sindicatos), serviços de segurança social, públicos e privados, em benefício de certos trabalhadores, assalariados ou por conta própria (p. ex. Instituto Nacional de Segurança Social – INSS); seguros diversos (de trabalho, saúde e de vida), poupanças, crédito, fundos solidários, mutualidades, prevenção de riscos.

Em geral, ao lidar-se com a protecção social específica, toma-se a dimensão ampla como dada e adquirida. O quadro institucional, político e económico, só marginalmente é considerado. *Grosso modo*, a protecção social restrita lida com a liberdade positiva, na perspectiva de Berlin; ou seja, com a capacidade/dificuldade das pessoas realizarem algo³.

Actualmente, quando se fala de protecção social em Moçambique (e não só), as atenções centram-se nas formas de protecção específicas, com inspiração em modelos de um certo tipo de Estado de Providência que Moçambique dificilmente irá conseguir imitar. A actual Lei de Protecção Social 4/2007 é um bom exemplo de cópia de princípios universalistas que não são cumpridos e respeitados, porque as condições institucionais não o permitem. Nesta nota, de apenas duas páginas, não é possível mencionar os méritos e deméritos das abordagens e modelos de protecção social prevalentes, reflectidas nos programas governamentais suportados financeiramente do exterior, por agências internacionais como as Instituições de Bretton Woods, Nações Unidas, cooperações bilaterais e organizações não governamentais (ONGs). Sobre isto, Francisco (2009) adianta comentários a três grupos de abordagens, designadamente: 1) Dualista; 2) Holística; e 3) Desenvolvimentalista. Em que medida tais programas ajudam a desenvolver certas formas de protecção social é uma boa questão a discutir. Mas o debate precisa de um equilíbrio, entre o geral e amplo, por um lado, e o restrito e específico, por outro.

Protecção social numa economia de bazar

O termo *bazarconomia* foi inventado e usado, pela primeira vez em 2008, para designar a natureza e tipo de relações económicas, prevalentes actualmente em

3 Nem toda a liberdade negativa implica uma liberdade positiva. O direito à propriedade ou ao salário, por si só não significa que as pessoas possuam propriedade ou desfrutem de salário. Para que a liberdade positiva se concretize é preciso que as condições para o seu exercício, estejam presentes na realidade; ou seja, tem de ser criada, exige um esforço intencional, tem um preço e custos, não só monetários.

Moçambique (Francisco, 2008a, 2008b)⁴. Bazarconomia significa duas coisas. Primeiro, designa fenómenos económicos reais, num ambiente institucional em que a economia nacional se organiza e estrutura como uma espécie de bazar de múltiplos universos económicos. Neste sentido, o universo da economia formal e parte da informal legítima, convencionalmente representado estatisticamente em indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), constitui e representa a ponta de um vasto, amplo e multiverso *iceberg* económico.

De que tamanho é esse iceberg económico nacional, mais ou menos caótico, mas com sua própria ordem, sua racionalidade e relativa independência entre os universos económicos constituintes? Esta é uma das questões centrais a investigar, no domínio do segundo sentido do termo bazarconomia, como discurso analítico sobre a economia real. Pelo menos cinco universos económicos, identificáveis analítica e estatisticamente, são fundamentais para uma análise realista da protecção social em Moçambique: 1) a economia formal, em torno dos sectores convencionais: agrícola, industrial e serviços; 2) o universo informal ou extralegal, legítimo e socialmente relevante; 3) o universo informal ilegal, delituoso e socialmente controverso, mas institucionalmente relevante; 4) os fluxos da ajuda externa, dentro e fora do Orçamento do Estado; 5) a economia *prosumer* da produção de subsistência e criação de bens, serviços e experiências para consumo próprio ou satisfação pessoal, em vez da venda ou troca.

Num próximo Ideias, espera-se abordar especificamente a questão da “Bazarconomia de Moçambique”. Uma outra questão, intimamente ligada às questões económicas, é sobre a natureza e papel do Estado em Moçambique. Sobre isto, um dos argumentos no artigo de Francisco (2009) que mais atenção e debate provocaram, na Conferência do IESE de Abril passado, foi a afirmação de que Moçambique é um Estado Falido, mas não um Estado Falhado. Um Estado Falido que, segundo Francisco, está a revelar sérias dificuldades em superar a falência económica crónica em que mergulhou, na primeira década da independência política nacional. Na impossibilidade de se explorar, nesta nota, os aspectos acima referidos, pelo menos sete dos pontos mais característicos e relevantes da protecção social em Moçambique, nesta primeira década do Século XXI, podem ser destacados:

1. Moçambique não dispõe de qualquer sistema formal, minimamente viável e abrangente, para apoio a desempregados e trabalhadores em situação

4 Francisco (2009) traça a origem do termo bazarconomia a duas fontes: 1) O termo bazarketing, de Thiago Fonseca, no livro com o mesmo nome; 2) A reflexão crítica sobre a natureza das relações de produção e distribuição em Moçambique, bem como o distanciamento de dois discursos económicos dominantes, o dualista (principalmente certa economia neoclássica) e o holístico (principalmente certa economia marxista). Agradeço ao meu colega Sérgio Chichava, pela indicação do artigo de Clifford Geertz, “The Bazaar Economy: Information and Searching Peasant Marketing”, <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/1816656.pdf>. Geertz usa a expressão “economia de bazaar”, relativamente à arte de gerir informação sobre os preços no bazar. É um domínio de debate que se distingue, tanto na expressão como no conteúdo, da dupla conotação atribuída ao termo bazarconomia (ou em inglês, talvez, bazareconomics).

de risco e vulnerabilidade extremas. Tampouco dispõe de perspectivas promissoras, em termos de oportunidades de emprego, rural e urbano. Existem mecanismos de segurança formais, muito precários e circunscritos a grupos alvo específicos, nomeadamente: trabalhadores assalariados, de empresas públicas e privadas; grupos vulneráveis e em risco imediato de insegurança pessoal, por carência alimentar, calamidades naturais ou outras situações adversas. Recentemente, o Presidente da República apostou em formas *ad hoc* de empregabilidade (os chamados “7 milhões” nos distritos), de viabilidade e sustentabilidade questionáveis, porque carecem de ligações adequadas ao sistema financeiro e produtivo do País.

2. Para se entender as formas de protecção social emergentes em Moçambique é indispensável tomar em consideração as ligações entre os modelos de riqueza e sua distribuição social, associados à racionalidade do multiverso da economia nacional. A articulação entre a lenta diferenciação produtiva e a distribuição da renda, relativamente mais rápida e expansiva do que a dinâmica produtiva, configura um padrão de acumulação extractivo, consumista e promotor de instituições favoráveis à transferência em vez da produção e criação de valor acrescentado.
3. Certos universos económicos incentivam processos de desigualdade social, a favor do crescimento e aumento acelerado da riqueza, enquanto outros privilegiam a manutenção e reprodução simples, favorecem a igualdade em detrimento da diferenciação da produção e crescimento da riqueza. O Estado, tanto pode favorecer como desfavorecer certos agentes económicos e grupos sociais, em prejuízo de outros. Tudo depende da correlação entre os interesses que dominam as políticas públicas e a governação.
4. A principal fonte de protecção social da população moçambicana, rural e urbana, alicerça-se numa economia *prosumer*, com uma racionalidade de manutenção e reprodução simples. Se bem que precária, à luz de critérios de padrão de vida médio internacional, acaba por ser a opção possível de protecção que sobra; sem dúvida mais efectiva do que os limitados mecanismos formais do Estado, em benefício de uma minoria.
5. A ajuda externa é a fonte mais importante de protecção social, no sistema formal e legal, por três vias: a) garantia dos salários dos funcionários públicos; b) apoio à democratização e participação política dos cidadãos, incluindo apoio à sociedade civil; c) financiamento de projectos públicos, sobretudo em infra-estruturas (estradas, escolas) e áreas (saneamento, saúde).
6. No domínio extralegal, tanto o informal legítimo como o informal ilegítimo, os cidadãos procuram expandir suas oportunidades de protecção social, por via familiar, comunitária, privada e pessoal. Estes processos ultrapassam as

redes locais ou nacionais, expandindo-se além-fronteiras, através de inúmeras iniciativas e mecanismos: fluxos migratórios, para trabalhar noutros países e em organizações internacionais; transferências monetárias, exportação de capitais; compra de imóveis e aplicações em produtos financeiros; envio dos filhos para se formarem em locais reconhecidos internacionalmente; criação de seguros de saúde e de vida, poupança, entre outros.

7. Desconhece-se a dimensão e abrangência dos novos mecanismos de protecção social, individuais e privados, presentemente em desenvolvimento. A percepção de que apenas uma porção restrita da população, a nível urbano, se envolve nos novos mecanismos de protecção social carece de confirmação empírica. Existem vários testemunhos sobre uma extensiva mobilidade social rural, sobretudo para os países vizinhos. Cidadãos de diferentes estratos sociais e regiões de Moçambique, na falta de oportunidades e facilidades a nível interno, procuram alternativas inovadoras e possíveis no multiverso do bazar económico nacional.

Questões relevantes a abordar futuramente

Em próximas edições do *Ideias*, a questão da protecção social será retomada, em referência a questões concretas como as seguintes:

- Quais os desafios da protecção social, no contexto de um Estado Falido mas não Falhado, como o de Moçambique?
- Como viabilizar a protecção social específica para os mais desfavorecidos e vulneráveis, reforçando a protecção social ampla?
- Qual o papel desempenhado por modelos como o *safety nets* (redes de segurança) do Banco Mundial?
- “O sistema de segurança social em Moçambique”, na perspectiva do CTA (Confederação das Associações Económicas de Moçambique), dos Sindicatos, do INSS e do Governo Moçambicano?
- Como é que o fundo de iniciativa local (conhecido pelos “7 milhões”) poderá contribuir melhor para a protecção social?
- A Questão Fundiária em Moçambique: que papel para a terra agrícola na protecção social dos moçambicanos?

Referências

- Berlin, I. (1969). Two Concepts of Liberty. In I. Berlin. *Four Essays on Liberty*. Disponível em: <http://www.sdx.js.cn/web/yanjiusheng/yjs/ebook/zhexue/FourEssaysOnLiberty/FourEssaysOnLiberty.html>.
- Francisco, A. (2008a). *Apresentação do livro Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social, de António S. Quive*. Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive_Proteccao_social_em_Mocambique_rede_furada_Apresentacao_do_livro11.09.08.pdf.
- Francisco, A. (2008b). “Bazarconomia de Moçambique: Economia de Sofala e Desafios”. *Seminário sobre a Economia de Sofala*, de 23 e 24 de Setembro 2008 na Universidade Jean Piaget de Moçambique, Beira (Inhamitua). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia_Moz_Sofala.pdf.
- Francisco, A. (2009). “Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique na Primeira Década do Século XXI: Venenos do passado, remédios do presente, futuro envenenado?” Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoII/Artigo%20sobre%20Proteccao%20Social_AFrancisco.pdf.
- Gordon, D. & Spicker, P. (1999). *The International Glossary on Poverty*. London: Zed Books.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). (1989). *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998, Moçambique: Paz e crescimento – oportunidades para o desenvolvimento humano*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). (1999). *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1999, Moçambique - Crescimento económico e desenvolvimento humano: progresso, obstáculos e desafios*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- UNDP (United Nations Development Programme). (1994). *Human development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

IDeIAS Nº32 – PROTECÇÃO SOCIAL FINANCEIRA E PROTECÇÃO SOCIAL DEMOGRÁFICA: TER MUITOS FILHOS, PRINCIPAL FORMA DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE?¹

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

Ter muitos filhos foi, durante muito tempo e ainda é hoje, a principal forma de protecção social em Moçambique e, talvez, na maioria dos países da África subsariana. No entanto, sempre que esta ideia é levantada em debates recentes sobre protecção social ela gera um misto de reacções, incluindo surpresa e perplexidade; o caso mais recente, no Workshop do IPC-IG em Joanesburgo (11-14 Outubro, 2010), não foi excepção.

Após concluir a leitura deste texto provavelmente as perguntas que permanecerão sem resposta serão mais do que as que serão respondidas; mas o objectivo desta nota é unicamente levantar o debate em torno da “protecção social demográfica” (PSD) *vis-à-vis* da “protecção social financeira” (PSF). O texto visa principalmente qualificar brevemente o argumento relativo à ideia de ter muitos filhos, como parte do que aqui se designa por “protecção social demográfica”, ou seja, o conjunto de relações e mecanismos determinados principalmente pelos componentes de mudança demográfica, tais como as taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e esperança de vida.

Em Moçambique, enfrentar os desafios da expansão dos programas de protecção social tem estado a converter-se numa tarefa cada vez mais complicada. Observando através das lentes do “pensamento desejoso”² não seria difícil aceitar a afirmação do IPC-IG sobre o alegado sucesso de Moçambique nos programas de protecção social:

1 Versão em português de um artigo em inglês que será publicado na edição de Novembro da *Poverty in Focus do International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG), www.ipc.undp.org

2 *Wishful thinking*, na expressão inglesa. Significa o padrão de pensamento que toma os desejos pela realidade, levando as pessoas a tomar decisões e interpretar os factos, relatos e percepções com base nesses desejos, em vez do que acontece na realidade e na racionalidade (Francisco & Matter, 2007, www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf).

“Além da África do Sul, *Moçambique, Gana e Quênia também* têm tido sucesso no desenvolvimento de quadros de protecção social, e/ou têm avançado em direcção à definição de uma perspectiva de longo prazo para as suas políticas e programas”. No entanto, um olhar atento aos reais desafios da ampliação da protecção social mostra como esta tarefa está a tornar-se difícil nos dias de hoje. Setembro de 2010 foi um mês terrível para os “pensadores desejosos” em Moçambique. O mês começou com mais uma revolta popular violenta e sangrenta (1-3 de Setembro) nas duas principais cidades de Moçambique (Maputo e Matola) e terminou com a conclusão devastadora contra a tese generalizada de que a pobreza estava a diminuir. De facto, segundo a última Avaliação Nacional da Pobreza e Bem-estar em Moçambique a pobreza estagnou, na melhor das hipóteses, mas em várias províncias do país e na zona rural em geral aumentou substancialmente³.

Contexto do debate da protecção social

O contexto do debate actual sobre protecção social pode ser enquadrado em três vertentes: analítica, empírica e o debate em falta. Uma característica importante no debate analítico é o persistente divórcio entre a maneira como a protecção social é tratada nos países desenvolvidos comparativamente às abordagens aplicadas no mundo subdesenvolvido.

Actualmente, nos países desenvolvidos, os pesquisadores e fazedores de políticas encontram-se ocupados em repensar a segurança social e a assistência social, numa perspectiva de longo prazo, com o objectivo de torná-las viáveis, sustentáveis e coerentes com a estrutura demográfica e económica das suas sociedades. Como ou se irão conseguir vencer tal desafio, o tempo dirá, mas a verdade é que a principal preocupação nos países desenvolvidos gira em torno da viabilidade e sustentabilidade de longo prazo dos sistemas de protecção social.

Em contrapartida, em países subdesenvolvidos como Moçambique, a abordagem assistencialista tem assumido a liderança nos discursos dominantes e alternativos sobre protecção social. O próprio conceito de protecção social é geralmente usado como um “conceito guarda-chuva” ou como *proxy* do domínio da assistência social (entendida esta como direito ou mera caridade) com o objectivo de aliviar a pobreza e amenizar riscos em comunidades pobres e vulneráveis.

Alguns críticos apresentam alternativas às abordagens assistencialistas no âmbito do debate entre a abordagem *ex-ante* e *ex-post*, ou entre os interesses de curto prazo e consequências de longo prazo de diferentes estratégias de protecção social⁴. No

3 MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento). 2010. Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional, Maputo, http://196.3.96.242/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=97&lang=pt.

4 Wuyts, Marc. 2006. Developing Social Protection in Tanzania within a Context of Generalized, [ww.repoa.or.tz/documents_storage/Research_Activities/Special_Paper_No._06.19.pdf](http://www.repoa.or.tz/documents_storage/Research_Activities/Special_Paper_No._06.19.pdf).

entanto, neste texto, protecção social é entendida em torno da posição epistemológica definida pela finalidade principal. Assim, por protecção social entende-se aqui o sistema de relações, mecanismos e iniciativas que visam garantir uma segurança humana cada vez mais digna, através da libertação gradual dos cidadãos de dois medos principais observados no ciclo da vida humana: 1) liberdade em relação à carência, nomeadamente escassez de alimentos, de emprego ou de oportunidades profissionais, quer seja estrutural ou conjuntural, crónica ou cíclica ou acidental; e 2) liberdade em relação à agressão, privação e ameaça à segurança física e psicológica (p. ex. tráfico de órgãos humanos ou de pessoas, violência doméstica, linchamentos públicos)⁵.

Quanto ao contexto empírico do debate sobre a protecção social, é importante lembrar que Moçambique encontra-se entre os 12 países no mundo com maior intensidade e incidência de pobreza, medida pelo recentemente criado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Com cerca de 80% da população moçambicana classificada como pobre em termos do IPM, esta proporção da população cai dentro do intervalo definido pelos dois indicadores mais comuns de pobreza internacional “extrema” - 75% da população vivendo com 1,25 USD ou menos por dia e 90% vivendo com 2 USD ou menos por dia. Este efectivo totalizando cerca de 18 milhões de pessoas em extrema pobreza contém pelo menos cinco milhões de pessoas mais do que as estimativas na base das linhas de pobreza nacional - 54% em 2003 e 55% em 2009.

No que diz respeito ao debate em falta, a questão importante, nos dias de hoje, refere-se à relutância ou incapacidade em se reconhecer a verdadeira natureza do Estado de Moçambique e da economia nacional. Francisco (2010) tem caracterizado Moçambique como um Estado falido mas não falhado, assente numa *bazarconomia* ou uma economia submersa num complexo bazar composto por múltiplos universos económicos, cada um com sua racionalidade própria, relativamente independentes uns dos outros. Neste contexto, que perspectivas existem para a protecção social num país que mergulhou e vive numa falência crónica, há mais de um quarto de século, sem sinais concretos de emergência de modelos institucionais que apontem saídas para a prevalência de universos económicos progressivos e capazes de superar os modelos regressivos e comprometidos com o subdesenvolvimento?

Protecção social financeira

A literatura actual sobre a protecção social nos países subdesenvolvidos assume como um dado adquirido que a viabilidade e a sustentabilidade de sistemas modernos de

5 Francisco, A. 2010 “Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado”, in L. Brito, CN Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (ed.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37-95.

protecção social depende, principalmente, da robustez, eficácia e eficiência dos sistemas financeiros existentes. No entanto, tal literatura peca por não conferir suficiente reconhecimento às implicações da natureza excludente dos sistemas financeiros.

No caso específico de Moçambique, os sistemas financeiros, tanto formais como informais, fornecem acesso a menos de 25% da população adulta⁶.

Isto significa que, enquanto existe uma enorme oferta de capital concentrando-se num conjunto restrito de mecanismos e actores financeiros, simultaneamente cerca de 80% da população adulta (na zona rural atinge 85%) vive excluída desses sistemas. Os dois lados do mercado que deverá sustentar os processos de protecção social não ligam entre si, se bem que ambos precisam fortemente um do outro.

Menos de 10% dos mais de 10 milhões de pessoas na população economicamente activa têm acesso à protecção social formal, incluindo os dois sistemas contributivo e não contributivo. Além disso, a alocação de recursos financeiros públicos, em 2009 e 2010, para a segurança social e programas de assistência social foi inferior a 0,5% das despesas orçamentais gerais. Nestas circunstâncias, como é que se pode pretender que a segurança social formal e a assistência social caritativa possam ser capazes de se tornarem inclusivas e socialmente relevantes para a maioria da população?

Perante este panorama, uma outra questão importante torna-se inevitável: se o sistema financeiro nacional, em que os mecanismos formais e informais de protecção social estão alicerçados, dá acesso a menos de um quarto da população adulta, onde é que os restantes três quartos de pessoas excluídas dos sistemas financeiros procuram protecção social? Estão elas totalmente desprotegidas, por exemplo, no que diz respeito ao apoio à criança e seguro contra os riscos de insegurança na velhice?

Protecção social demográfica

A resposta curta e directa para as duas interrogações anteriores pode ser dada recorrendo ao conceito de PSD, definido no segundo parágrafo deste texto. Mais de três quartos da população não recorre a quaisquer dos mecanismos financeiros, incluindo os informais (p. ex. *xitique*, associações comunitárias, organizações funerárias), na sua luta pela sobrevivência (Vletter, 2009). Em vez disso, na sua vida quotidiana, a solução para a prevenção e mitigação dos principais riscos humanos, tais como o risco de perder a vida na infância (antes de completar um ou cinco anos), continua a depender dos sistemas demográficos de protecção social.

A transição demográfica de Moçambique – isto é, o processo em que os países mudam de um regime demográfico assente em altas taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade) para um regime caracterizado por baixas taxas vitais – tem sido lenta e atrasada, comparativamente à transição em vários países do sul de África, tais como:

6 Vletter, F., C. Lauchande & E. Infante. 2009. FinScope Mozambique Survey 2009. Maputo: AustralCowl.

Maurícias, Botswana, África do Sul, Zimbabué, Suazilândia e Lesotho⁷. Por isso, não deve ser motivo de surpresa que ter muitos filhos continua a representar para a maioria da população moçambicana a principal via de protecção social.

Do ponto de vista macro, em termos demográficos e económicos, existem várias características comuns aos países que se encontram na fase inicial ou atrasada da transição demográfica, como é o caso de Moçambique: 1) as necessidades de consumo tendem a exceder a capacidade produtiva; 2) a abundância de crianças está intimamente relacionada à estrutura populacional bastante jovem, manifestando na elevada ocorrência de trabalho infantil (mais de 1,3 milhões, ou 33% das crianças dos 7 aos 14 anos de idade) e altos níveis de pobreza; 3) forte dependência tanto da exploração de recursos naturais como de capitais estrangeiros; 4) as mulheres precisam de investir consideráveis recursos produtivos e temporais na esfera da reprodução humana; 5) persistência da elevada fecundidade (ter muitos filhos), visto que os sistemas financeiros e de protecção social modernos mostram-se incapazes de substituir os antigos fluxos de riqueza entre gerações e outros mecanismos de segurança social.

Ampliação e consolidação de... quê?

O resto desta nota responde a quatro questões-chave, levantadas pelos organizadores do Workshop do IPC-IG em Joanesburgo, as quais serão ligadas com os pontos de vista acima referidos, com especial atenção para as implicações do que aqui é designado por PSF e PSD.

Como são tomadas as decisões sobre o que ampliar na protecção social?

Depende muito das abordagens analíticas e metodológicas prevalentes, bem como das motivações dos decisores políticos e investigadores. É verdade que desde 2007 o Governo moçambicano aprovou um conjunto de leis, regulamentos e, até mesmo, no início do corrente ano, uma estratégia nacional de protecção social. No entanto, o quadro jurídico global moçambicano deixa muito a desejar, devido à fraca atenção prestada às implicações da natureza da demografia, da economia e do Estado.

O actual quadro legal está votado à sua sorte e depende muito da boa vontade de alguns funcionários públicos voluntariosos e da generosidade dos seus parceiros internacionais. No entanto, a generalidade dos detentores do poder político não dá a devida atenção aos potenciais dividendos ou prejuízos que actual fase da transição demográfica pode trazer para Moçambique.

⁷ Francisco, A. Op. Cit.; Malmberg, Bo. 2008. Demography and the Development Potential of sub-Saharan Africa. Current African Issues 38. Uppsala: The Nordic Africa Institute. <http://nai.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:241196>.

Quais são alguns dos constrangimentos institucionais?

O Governo actual não mostra possuir uma estratégia adequada com vista a superar a falência económica e financeira em que o Estado moçambicano está mergulhado há mais de 25 anos. Não é claro se isto acontece por incapacidade ou por conveniência, pois a falência pode ser uma boa fonte de manutenção de poder e realização de certas elites.

Os programas de assistência social, específicos e dispersos, em curso em Moçambique, dependem fortemente da ajuda internacional. Na falta de algo melhor, não há dúvida que tais programas proporcionam algum alívio, em situações de urgência. No entanto, mesmo tais acções de alívio e emergência produzirão fraco impacto, acabando a ajuda internacional por capacitar mais os já detentores de poder e benefícios do que os despossuídos e mais necessitados de ajuda.

Quais são algumas das oportunidades institucionais?

Uma oportunidade crucial para o desenvolvimento de instituições favoráveis ao progresso tem sido proporcionada pela generosidade da comunidade internacional em doar e fornecer ajuda financeira e técnica a Moçambique. Mas por quanto tempo irá manter-se tal ajuda?

O estágio actual da transição demográfica em Moçambique poderia proporcionar dividendos positivos mas também negativos, a médio e longo prazo. Muito irá depender da forma como as instituições políticas e económicas nacionais irão favorecer o desenvolvimento ou, pelo contrário, o subdesenvolvimento. Dependendo do tipo de instituições que prevalecerem – progressivas e produtivas ou regressivas e extractivas/ predadoras, a continuidade da transição demográfica irá gerar tanto dividendos como prejuízos. Por exemplo, os constrangimentos ao emprego e geração de renda e os efeitos da estrutura etária poderão converter-se em fonte de tensões sociais, em vez de proporcionarem geração de riqueza e melhoria do padrão de vida da maioria da população.

Algumas das áreas emergentes que merecem ser redesenhadas?

A expansão da protecção social depende fortemente da natureza e feições do Estado e da economia do país. A actual configuração institucional, política e económica de Moçambique tem favorecido o desenvolvimento de formas precárias de protecção social, através de mecanismos de dimensão macro, mas raramente reconhecidos como tal: 1) o papel da ajuda internacional como garante da segurança social dos trabalhadores urbanos públicos; uma segurança de curto prazo e precária, através da ajuda financeira

internacional que contribui para a manutenção dos empregos e salários no sector público; e 2) o monopólio do Estado sobre os direitos de propriedade da terra, supostamente visando evitar que a população rural fique exposta à insegurança fundiária e em defesa do seu direito ao uso e aproveitamento da terra para a sua subsistência.

Todavia, o que Moçambique mais necessita e por enquanto pouco tem desenvolvido são mecanismos institucionais fomentadores de sistemas de protecção social saudáveis, viáveis e sustentáveis, capazes de substituir progressivamente os mecanismos antigos de PSD por mecanismos modernos de PSE, com vista a ampliar a segurança humana mais digna, em termos de liberdade em relação à carência e ao medo, da prevenção e seguro contra a insegurança nas diferentes fases do ciclo da vida humana. Se esta perspectiva de protecção social passasse a ser reconhecida pelos fazedores de política certamente que as políticas nacionais dar-lhe-iam um enquadramento mais explícito e prioritário, com clara expressão em termos de despesas financeiras e fiscais, bem como nas políticas de trabalho, de migração, de terras e de investimento, entre outras.

IDeIAS Nº26 – A RELATIVIDADE DA POBREZA ABSOLUTA E SEGURANÇA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

António Francisco

Quantos moçambicanos vivem na pobreza absoluta?

A resposta mais realista à questão anterior resume-se numa palavra: depende. Depende da definição e da medida de “pobreza absoluta”. Depende, sobretudo do entendimento do padrão de vida básico, um entendimento que varia de país para país, em função de um limiar de bem-estar expresso em termos monetários e das expectativas sobre o papel da protecção social na garantia de uma segurança humana digna (Francisco, 2009).

O termo “pobreza absoluta” tornou-se bastante vulgarizado em Moçambique, graças sobretudo aos discursos políticos. Intuitivamente, o cidadão comum percebe que a pobreza absoluta tem a ver com condições de vida muito precárias, um limiar mínimo de subsistência individual. Mas como testemunhou o processo político eleitoral que acaba de terminar, persiste um enorme vazio de ideias e soluções, na forma como a precariedade da vida moçambicana é gerida.

A linha de pobreza absoluta é uma moeda de duas faces: muito alta pode ser avassaladora, mas muito baixa, pode ser desastrosa para a dignidade e segurança humana. Contudo, o mais relevante quanto à pobreza em Moçambique não é tanto a fraca consciência da sua gravidade, mas o facto de a maioria dos fazedores de políticas não a relacionarem com quase nada em concreto, ao nível das políticas públicas. Esta nota ilustra este ponto, em torno de uma política pública que acaba de ser anunciada.

Em finais de Novembro passado, o Governo moçambicano aprovou uma nova iniciativa de segurança social básica. Ao anunciar o novo subsistema, Luís Covane, porta-voz do Governo, explicou os seus objectivos e abrangência: “São elegíveis para este subsistema cidadãos nacionais incapacitados para o trabalho, sem meios para a satisfação das necessidades básicas e em situação de vulnerabilidade. Integram ainda o grupo de beneficiários pessoas em situação de pobreza absoluta, aquelas que não são capazes de ter uma refeição por dia, crianças em situação difícil, idosos em situação de pobreza

extrema, sendo com 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, indivíduos com doenças crónicas e degenerativas”¹.

Uma descrição de elegibilidade tão generalista e ampla, como esta, suscita inevitavelmente dúvidas. Não em relação às boas intenções do Governo, mas quanto ao realismo e viabilidade financeira do subsistema anunciado. A dúvida sobre quanto o realismo remete o assunto para um enunciado legal, da responsabilidade mais do poder legislativo do que do Executivo.

A Lei da Protecção Social em vigor (Lei 4/2007) assenta em quatro princípios gerais – universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização.

O princípio da universalidade é, por definição, de aplicabilidade duvidosa no actual Moçambique. Ele “consagra o direito a todos os cidadãos de serem protegidos contra os mesmos riscos e na mesma situação”, (Lei 4/2007). É um princípio importado de sistemas de segurança social que funcionam, com relativo sucesso, em países desenvolvidos e ricos, mas com condições económicas e financeiras para conferir viabilidade ao conteúdo do termo “universalidade”.

Este não é o caso de Moçambique, como adiante se ilustra. Estima-se que o produto interno bruto (PIB) *per capita* de Moçambique, referente a 2007, foi de 379 USD (PNUD, 2009, p.197). Ou seja, actualmente o Moçambicano produz em média um dólar por dia². Não precisamos entrar em exercícios técnicos sofisticados para ilustrar o ponto fundamental da relatividade da pobreza absoluta e sua e suas implicações financeiras. Não existe uma única opção, um compromisso ideal ou perfeito, quanto ao limiar da pobreza absoluta. Por isso, a melhor alternativa é considerar diferentes opções, entre um entendimento realista do padrão de vida e uma expectativa razoável de segurança humana digna.

De seguida, apresentam-se alguns resultados numéricos, em resposta à seguinte questão: quantos Moçambicanos vivem em situação de pobreza absoluta, se considerarmos as seguintes quatro opções de padrão de vida, em dólares americanos USD por dia: 2 USD, 1,25 USD, 0,90 USD ou 0,32USD³? Traduzindo estas opções para a moeda nacional (Metical), quantos moçambicanos vivem com renda inferior a 50, 31, 23 ou 8 meticais por dia?

Linhas de pobreza internacionais: 2 USD e 1,25 USD por dia

Os pobres são aqueles cujos rendimentos ficam aquém do estipulado numa linha de pobreza. Internacionalmente, as linhas 2 USD e 1,25 USD por dia são actualmente

1 Notícias de 26 de Novembro de 2009, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/924081>.

2 Valor médio diário do PIB real *per capita*, no ano 2007, de outras regiões: Noruega – 226 USD; Dinamarca – 156 USD; Portugal – 56 USD; Mundo todo – 23 USD; Botswana – 18 USD; África do Sul – 16 USD; Maurícias – 15 USD; Malawi – 0,7 USD; Niger – 0,8 USD (PNUD, 2009, pp 195-198).

3 Os valores 0,90 USD e 0,32 USD são os equivalentes em paridade de poder de compra internacional, ao câmbio de 25 MT/USD, respectivamente para a Incidência da Pobreza e Profundidade da Pobreza do cabaz flexível (Chen and Ravallion, 2008; DNPO-IPFRI, 2004, pp.24-25; INE, 2008).

os limiares de referência do padrão de consumo global (PNUD, 2009, p.178; Chen and Ravallion, 2008). Aplicando estes dois limiares à actual população de Moçambique (ajustada pelo Censo 2007), resulta que 90% dos moçambicanos (19 milhões) vivem com menos de 50 meticais por dia e 75% (15 milhões) vivem com menos de 31 meticais por dia. Tentar cumprir o princípio de universalidade, nestes dois casos avassaladores, é financeiramente impossível. Em relação à primeira linha, um apoio de 50 meticais por dia, para 19 milhões de pessoas, representaria 37 milhões de USD diários, ou 13,5 mil milhões de USD por ano, quase o dobro do actual PIB de Moçambique⁴.

A segunda opção de limiar internacional (1,25 USD por dia), nem por isso é financeiramente menos proibitiva. Era preciso mobilizar 19 milhões de USD por dia, para 15 milhões de potenciais elegíveis. Ou seja, 7 mil milhões de USD anuais, ou 90% do PIB de Moçambique.

Tabela 1 – Implicações financeiras de quatro opções de limiar de pobreza absoluta na segurança social em Moçambique

Indicadores	US\$	Meticais	% da pop. Total	Censo 2007	Impacto Financeiro Do Princípio da Universalidade da Lei 4/2007 (US\$)			
	Dia	Dia		Milhões hab.	Milhões/dia	Milhões/Ano	% PIB	% do OGE
População Total (ajustada com Censo 2007)				20,6				
População abaixo do Limiar da pobreza de rendimento								
L1 – Pobreza Internacional	2,00	50	90%	19	37	13.534	174%	479%
L2– Pobreza Absoluta Internacional	1,25	31	75%	15	19	7.021	90%	248%
L3 – Pobreza Absoluta Oficial (Incidência da Pobreza)	0,90	23	54,1%	11	10	3.661	47%	130%
L4 – Ultra-Pobreza (Profundidade da Pobreza)	0,32	8	20,5%	4	1,4	493	6%	17%
PIB per capita em \$US (\$374 em 2007)(*)	1,0					7.8		
Orçamento Geral do Estado 2007						2.826		
Taxa de Cambio 2008 (MT/US\$) (INE, 2008)	25							
PIB – Produto Interno Bruto; OGE – Orçamento Geral do Estado; (*) PIB atualizado com população ajustada do Censo 2007								

Fonte: DNPO-IPFRI, 2004; IBRD, 2007; INE, 2009; PNUD, 2009.

⁴ Estimado em 7,8 mil milhões de USD em 2007 (PNUD, 2009, p.197).

Linhas de pobreza nacionais: linha oficial e ultra-pobreza

Os exemplos anteriores mostram por que razão em Moçambique, nos Inquéritos aos Agregados Familiares (IAF) de 1997 e 2003, se optou por fixar 13 linhas de pobreza absoluta bastante inferiores às duas linhas internacionais, acima referidas (DNPO e IPFRI, 2004). O bem-estar dos Moçambicanos é ainda tão precário que seria irrelevante optar por referências a padrões de vida que não estão ao alcance dos Moçambicanos. Oficialmente, o Governo moçambicano e seus parceiros internacionais usam 54% como valor da pobreza absoluta, na base do cabaz flexível do IAF 2003 (seria 63% no cabaz fixo). Mesmo assim, este limiar nacional também apresenta resultados financeiramente incomportáveis. Tentar aplicar o princípio de universalidade, implicaria dar apoio a 11 milhões de pessoas. Para dar apoio de 0,90 USD por dia, seriam necessários 10 milhões de USD por dia, 3.7 mil milhões de USD anuais; ou seja, 47% do actual PIB de Moçambique.

Uma quarta opção de limiar de pobreza absoluta extrema é a linha de ultra-pobreza ou indigência extrema – os extremamente pobres entre os mais pobres, vivendo com um rendimento inferior a 8 meticais (0,32 USD) por dia. Este limiar representa menos de um quinto do limiar internacional mais elevado de pobreza absoluta. Todavia, nem mesmo nesta quarta opção, o princípio de universalidade seria financeiramente comportável. Para dar apoio a quatro milhões de pessoas, no valor de 0,32 USD diários, representaria 1,4 milhões USD por dia, ou 6% do PIB de Moçambique anualmente.

Afinal, quantos moçambicanos poderão receber segurança social básica?

Nenhuma das quatro opções de linha de pobreza, acima consideradas, pode ser realisticamente implementada. Nem mesmo a linha de ultra-pobreza é viável, visto requerer uma alocação de 6% do PIB de Moçambique; 17% dos recursos anuais do Orçamento Geral do Estado (OGE) (INE, 2008).

Não sendo possível, em termos financeiros, alocar nem uma décima parte do orçamento do Estado, será que o Governo irá disponibilizar pelo menos um a três por cento do seu orçamento? Se contemplasse, entre cinco a 20 por cento das pessoas na ultra-pobreza, apoiaria 200 mil a 650 mil pessoas. Em termos financeiros, precisará entre 25 a 100 milhões de USD, assumindo um apoio de 0,32 USD/dia por pessoa, representando um a três por cento do OGE de 2007 (INE, 2008).

Conclusão

Uma cobertura de cinco a dez por cento de pessoas na ultra-pobreza é, talvez, o melhor que o Governo poderá disponibilizar, no subsistema de segurança social básica anunciado. Assim sendo, a implementação do princípio de universalidade da Lei nº4/2007, fica reduzida à módica porção de 1-3% do OGE. O tempo dirá se ao menos este limitado nível de cumprimento do princípio de universalidade se concretizará.

A experiência anterior à aprovação da Lei 4/2007 deveria ter servido de guia para se evitar incorrer em enunciados legais irrealistas, para bem de todos. Do ponto de vista prático, tanto político como social, evocar indevidamente o princípio de universalidade gera mais problemas do que ajuda a resolvê-los. Desvirtua-se o sentido e esvazia-se o conteúdo de um princípio importante, relativamente à inclusão e abrangência social. Os fazedores de políticas e outros executores seriam poupados de situações embaraçosas; por exemplo, terem de inventar outros princípios (p. ex. progressividade ou gradualismo), como forma de se acautelarem da acusação de violarem uma lei que explicitamente reconhece direitos aos cidadãos contra os mesmos riscos e na mesma situação.

Assim, considerando as condições de precariedade económica de Moçambique, em vez de apelar à universalidade, seria mais razoável adoptar um princípio de discriminação positiva, reconhecendo tratamento desigual a pessoas formalmente iguais. Algo similar ao observado na Constituição da República, em benefício da mulher ou de grupos sociais devidamente justificados.

Referências

- Chen, S. & Ravallion, M. (2008). *The Developing World is Poorer Than we Thought, But not Less Successful in the Fight Against Poverty*, World Bank Policy Research Working Paper 4703.
- Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) e Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI). (2004). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*. Ministério do Plano e Finanças (MPD) e Universidade de Purdue. Maputo: Ministério do Plano e Finanças.
- Francisco, A. (2009). *Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado*, in *Protecção Social e Acumulação Económica*, Comunicações Apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (no prelo).
- INE (Instituto Nacional de Estatística). (2008). *Anuário Estatístico 2008*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social), Boletim da República I Série, Nº 6 pp. 75-81.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). (2009). *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2009: Ultrapassar Barreiras – Mobilidade e desenvolvimento humano*. Coimbra: Edições Almedina, SA.

IDeIAS Nº31 – POBREZA EM MOÇAMBIQUE PÕE GOVERNO E SEUS PARCEIROS ENTRE A ESPADA E A PAREDE

António Francisco

“Ele usa a estatística como um bêbado usa um poste de iluminação: mais para se apoiar do que para se iluminar.” (Andrew Lang, in The Economist, 1995: 76).

Moçambique está a avançar... para onde?

Pesquisas recentes sobre a situação e evolução da pobreza em Moçambique, tanto pesquisas baseadas em dados estatisticamente representativos (Alkire & Santos, 2010; de Vletter *et al.*, 2009; Cunguara & Hanlon, 2009; Metétier, 2006; MPD, 2010), como pesquisas qualitativas, através de estudos de caso e reportagens narrativas (Paulo *et al.*, 2008; Halon, 2007; Serra, 2010), são unânimes num ponto: a pobreza continua muito elevada em Moçambique, cronicamente resistente e com sinais para aumentar, em vez de diminuir. Em várias províncias, onde no início do corrente século XXI a incidência da pobreza¹ parecia diminuir, no último quinquénio aumentou. A Zambézia, com mais de quatro milhões de pessoas (um quarto da população moçambicana), regista um forte agravamento da pobreza, tendo ultrapassado em 2009 o nível registado na 1ª Avaliação da Pobreza, há mais de uma década.

Os dados oficiais da 3ª Avaliação da Pobreza, divulgados a conta-gotas e apenas parcialmente, mostram uma realidade muito diferente da que tem sido anunciada

¹ Incidência da pobreza é a mais simples medida de pobreza, correspondendo à percentagem de indivíduos cujo consumo (ou outro indicador usado para medir o padrão de vida) se encontra abaixo da linha de pobreza, ou nível mínimo de necessidades básicas consistentes com as normas de uma dada sociedade.

nos discursos do partido Frelimo e seu Governo, segundo os quais a pobreza estaria a diminuir. O Presidente Armando Guebuza poderá ter razão, ao declarar sucessivamente que a pobreza está a ser fragilizada e o “País está a avançar”². O problema, todavia, é saber para onde se avança, quando os retrocessos superam os avanços positivos.

A Figura 1 sumariza os níveis da incidência da pobreza absoluta por província e as variações nas tendências no período 2003-2009 (MPD, 2010; Republic of Mozambique, 2010). O que salta imediatamente à vista, na Figura 1, são os elevados índices de pobreza, primeiro na Zambézia, com cerca de 71%, seguida de Maputo Província e Gaza, com 68% e 63%, respectivamente. Um segundo grupo, na faixa dos 50%, inclui: Inhambane (58%), Sofala (58%), Manica (55%) e Nampula (55%). O terceiro grupo, na faixa dos 30-45%, inclui as restantes quatro províncias: Tete (42%), Cabo Delgado (37%), Cidade de Maputo (36%) e Niassa (32%).

Para surpresa de muitos e forte dúvida de alguns analistas, quanto aos dados que o Governo começou a divulgar, a actual distribuição geográfica da pobreza está longe de ser óbvia e fácil de explicar. Por que será que as províncias com menor incidência de pobreza absoluta estão nos extremos do País? De um lado, Niassa com 32%, convertida na província menos pobre de Moçambique. Quem diria? De outro lado, a Cidade de Maputo, com 36%. Por que razão a Zambézia consolida a sua posição de província mais pobre, quando há meio século atrás, tinha conquistado a reputação de ser uma das províncias mais ricas de Moçambique? Para responder às questões anteriores, entre muitas outras, teremos de esperar pela divulgação do relatório final da 3ª Avaliação da Pobreza. O que até aqui é conhecido tem surgido informalmente, dando a ideia que se procura ocultar os dados preliminares da opinião pública nacional. Lamentavelmente, os utilizadores moçambicanos continuam a ter de recorrer aos colegas estrangeiros, no acesso aos resultados de estudos realizados por entidades públicas nacionais. Um velho problema, para o qual parece não haver solução.

Pobreza estagnou, ou está a aumentar?

A Tabela 1 sumariza os dados das três avaliações nacionais (1ª – 1996/97; 2ª – 2002/03; 3ª – 2008/09), destacando com setas as províncias que registaram aumentos na incidência de pobreza, nos períodos em análise. Todas as mudanças merecem atenção, mas na Tabela 1 as setas são colocadas onde a pobreza está a piorar, sendo nelas que deve incidir a atenção e a intervenção prioritárias. Entre a 1ª e a 2ª Avaliação, apenas em Cabo Delgado, Maputo Província e Cidade de Maputo, a pobreza piorou. No entanto, tais aumentos foram revertidos no período seguinte, entre a 2ª e a 3ª Avaliação, de forma significativa em Cabo Delgado e

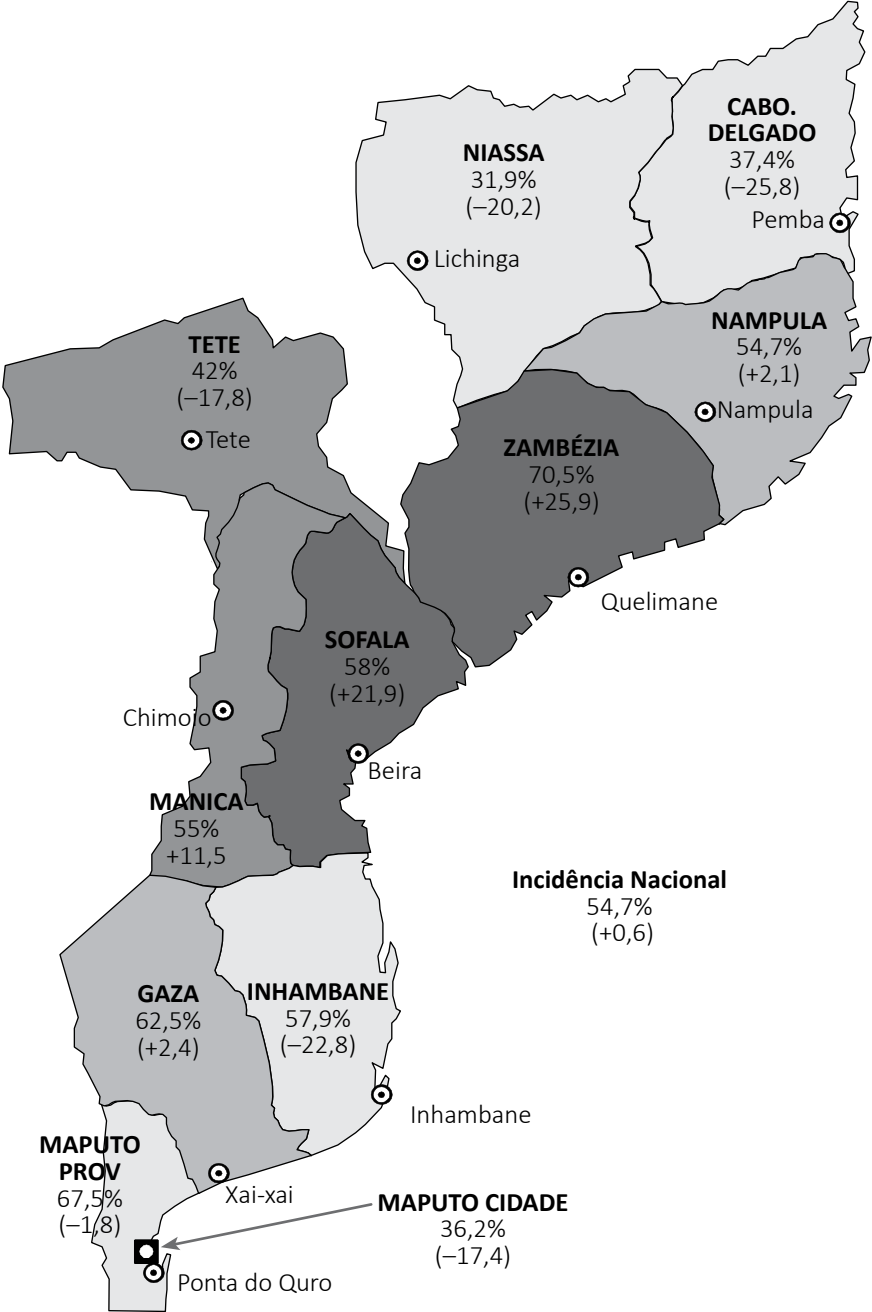
2 Jornal Notícias, 25.09.2010 (p.1), “País está a avançar”- Presidente Guebuza reagindo às declarações de Barack Obama, favoráveis ao desempenho de Moçambique, quanto aos ODM's, www.jornalnoticias.co.mz.

Cidade de Maputo, mas muito ligeiramente na Província de Maputo. Todavia, a 3ª Avaliação revela um panorama nada animador. Várias províncias apresentam sinais de retrocesso, entre 2003 e 2009, resultando no aumento da incidência de pobreza nacional e rural, nomeadamente na Zambézia, Manica, Sofala, Gaza e Nampula.

Em termos regionais, a região Centro, com 42% da população (cerca de 9 milhões de pessoas), encontra-se numa situação particularmente grave, ao registar um aumento médio de 14% de incidência de pobreza, resultante do agravamento do padrão de consumo em três das quatro províncias desta região. A última coluna na Tabela 1 apresenta a diferença líquida em pontos percentuais (pp.), em toda a década (1997-2009). Na Zambézia, depois de uma diminuição de 24 pp., entre 1997 e 2003, a pobreza voltou a piorar, de tal maneira, que já ultrapassou o nível de 1997, em 2,4 pp. A Província de Maputo tem registado ligeira diminuição da pobreza (-1,8 pp.), mas num ritmo insuficiente para ultrapassar o nível de 1997. Igualmente grave é a variação da pobreza, entre 2003 e 2009, em Sofala (22 pp.), Manica (12 pp.), seguindo algumas províncias com aumentos menores (Gaza (2,4 pp.), Maputo Província (2,5 pp.) e Nampula (2,1 pp.).

Contra a tendência geral de agravamento da pobreza, destacam-se Cabo Delgado (-26 pp.), Niassa (-20 pp.), Inhambane (-23 pp.) e Cidade de Maputo (-17 pp.). Estes casos com avanços positivos, em termos de redução da pobreza absoluta, acabam por ser insuficientes para compensar os casos com retrocessos significativos, razão pela qual a incidência de pobreza nacional registou um aumento médio de 0,6 pp. no período 2003-2009. O relatório apresentado pelo GdM na ONU desvaloriza este aumento, apoiando-se no argumento técnico da sua insignificância estatística, sem, no entanto, apresentar evidências sobre tal insignificância. Mais grave ainda, não reconhece que o simples facto de a incidência da pobreza não ter diminuído é em si significativo, sobretudo em termos políticos e considerando que a meta oficial era reduzir a pobreza para 45% em 2009. Adianta ainda, o referido relatório, que o número de Moçambicanos vivendo actualmente abaixo da linha de pobreza absoluta, aumentou de 9,9 milhões em 2003 para 11,7 milhões em 2009. Atribuir este aumento do efectivo absoluto de pobres ao crescimento demográfico é correcto, mas é apenas uma meia verdade. O problema com as meias verdades é que elas escondem pouco do muito que se pretende ocultar. É certo que o efectivo de pobres existente actualmente deriva, em parte, do crescimento populacional, mas se tal efectivo não é inferior deve-se principalmente ao facto de a taxa de redução da pobreza se manter tendencialmente constante ou mesmo ter diminuído. Este recurso a argumentos técnicos ou factores exógenos ao controlo dos executores das políticas públicas é bem conhecido, mas acaba por ser contraproducente, porque não consegue ocultar o fracasso das expectativas anunciadas e a ineficiência das políticas implementadas.

Figura 1 – Níveis de incidência da pobreza e variações no tempo por províncias, Moçambique 2003-2009



Fonte: MPD, 2010: 4; Republic of Mozambique, 2010: 13

Tabela 1: – Evolução da incidência da pobreza, três avaliações, Moçambique, 1996-2009

	Incidência da Pobreza			Diferença pontos percentuais (pp.)					
	1a Aval. 1996-97	2a Aval. 2002-03	3a Aval. 2008-09	96-97a '02-03		02-03a '08-09		96-97 a '08-09	
Nacional	69,4	54,1	54,7	-15,3		0,6	↑	-14,7	
Urbana	62,0	51,5	49,6	-10,5		-1,9		-12,4	
Rural	71,3	55,3	56,9	-16,0		1,6	↑	-14,4	
Norte	66,3	55,3	46,5	-11,0		-8,8		-19,8	
Niassa	70,6	52,1	31,9	-18,5		-20,2		-38,7	
Cabo Delgado	57,4	63,2	37,4	5,8	↑	-25,8		-20,0	
Nampula	68,9	52,6	54,7	-16,3		2,1	↑	-14,2	
Centro	73,8	45,5	59,7	-28,3		14,2	↑	-14,1	
Zambézia	68,1	44,6	70,5	-23,5		25,9	↑	2,4	↑
Tete	82,3	59,8	42,0	-22,5		-17,8		-40,3	
Manica	62,6	43,6	55,1	-19,0		11,5	↑	-7,5	
Sofala	87,9	36,1	58,0	-51,8		21,9	↑	-29,9	
Sul	65,8	66,5	56,9	0,7	↑	-9,6		-8,9	
Inhambane	82,6	80,7	57,9	-1,9		-22,8		-24,7	
Gaza	64,6	60,1	62,5	-4,5		2,4	↑	-2,1	
Maputo Prov.	65,6	69,3	67,5	3,7	↑	-1,8		1,9	↑
Maputo Cid.	47,8	53,6	36,2	5,8	↑	-17,4		-11,6	

Nota: As diferenças percentuais (02-03/08-09) no documento do MPD estão erradas e foram aqui corrigidas. Entretanto, tais dados errados estão sendo divulgados pela imprensa sem terem sido corrigidos (e.g. Savana e O País de 1.10.10).

Fonte: MPD, 2010: 4.

Entre a espada e a parede

Ao declarar-se, no título deste texto, que a pobreza em Moçambique põe o Governo e seus parceiros de desenvolvimento entre a espada e a parede, justifica-se a pergunta: de que espada e parede se trata?

A espada refere-se à revelação demolidora dos dados que põem em causa a ideia espalhada pelo mundo inteiro sobre o sucesso exemplar do modelo de desenvolvimento moçambicano. Quanto à parede, refere-se à crescente intolerância, saturação e inconformismo popular, cuja demonstração mais dramática surgiu na recente revolta de 1 a 3 de Setembro último, em Maputo e Matola. Esta revolta, similar, mas mais violenta do que a revolta de 5 de Fevereiro de 2008, indica-nos que uma parede social de inconformismo robusto está a ser erguida pela população (por enquanto urbana) profundamente empobrecida, contra políticas e programas públicos tendentes a empurrá-la para o desespero.

O tempo dirá se, depois dos tumultos de 1 a 3 de Setembro de 2010, os alertas das pesquisas sociais e económicas sobre a saturação e desgaste popular (p. ex. frequentes linchamentos e outros crimes), deixarão de ser tomados como lucubrações alarmistas de “apóstolos da desgraça” em busca de protagonismo. Não será fácil, tendo em conta “... esse terrível pavor das palavras que assombra tanto os nossos políticos, a crença de que nada existe enquanto não dizem que existe...” (Leite de Vasconcelos, 1999, p.15). Tal como em relação às palavras, igual pavor acontece em relação aos números.

Por que não usar a estatística para nos iluminar?

Apesar de o Conselho de Ministros ter aprovado o relatório da 3ª Avaliação da Pobreza e Bem-estar, na sua sessão de 21 de Setembro passado, os resultados logo de seguida divulgados na imprensa local, contradiziam o relatório que o Governo apresentou na ONU, confirmando mais uma vez a penumbra que paira em torno dos dados estatísticos de base. Como exemplo desta contradição, vejamos as seguintes citações: “... Assim, em 2009, a taxa de pobreza medida foi de 52%, o que, segundo o documento, permite prever a melhor estimativa para a taxa de pobreza em meados de 2010, em cerca de 48%...” (O País, 22.09.2010, p.24)³; “...Segundo o relatório, em 2009 a taxa de pobreza medida foi de 52%, cifra que denota uma tendência de redução em cerca de um por cento ao ano...” (Jornal de Notícias, 22.09.2010, p. 1)⁴. De onde surgem estas taxas? Qual o fundamento de uma previsão de redução da taxa de pobreza de 52% para 48%, entre 2009 e 2010, se antes aumentou 0,6 pp.? Será que existe um outro relatório, diferente daquele que o Governo apresentou na ONU?

O escritor H.G. Wells, afirmou que o conhecimento estatístico será um dia uma qualificação tão necessária para uma cidadania eficaz, como saber ler e escrever (The Economist, 1995, p.11). Porém, mesmo se ou quando este prognóstico se concretizar, muito provavelmente a estatística continuará a ser abusada, no estilo indicado na citação em epígrafe, ao serviço de ideias preconcebidas, interesses inconfessáveis e propósitos camuflados por um optimismo beócio. Por isso, os intelectuais orgânicos, profissionais e honestos, precisam de complementar seus conhecimentos técnicos com outras ferramentas, capazes de mostrarem aos políticos e intelectuais militantes, as vantagens do recurso à estatística, para um melhor conhecimento da realidade, de forma sistemática, exacta e adequada.

3 “PES 2011 projecta crescimento económico de 7,2%”, <http://www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/9695-pes-2011-projecta-crescimento-economico-de-72.html>.

4 “Governo antevê cenário de crescimento 2011”, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/1095061/20100922>.

Referências

- Alkire, S. & Santos, M.E. (2010). Acute Multidimensional Poverty: A New Index for developing Countries. *OPHI Working Paper No. 38*.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010). O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique. *Working Paper 74, Development as State-making*. London: Crisis State Research Centre, LSE.
- De Vasconcelos, L. (1999). *Pela Boca Morre o Peixe*. Associação dos Amigos de Leite de Vasconcelos. Maputo: PROMEDIA.
- De Vletter, F. Lauchande, C. & Infante, E. (2009). *FinScope Mozambique Survey 2009 – Survey Report*. Maputo: AustralCowl.
- Hanlon, J. (2007). Is Poverty Decreasing in Mozambique? Paper presented at the Inaugural Conference of the Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) in Maputo on 19 September 2007.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento). (2010). 3ª Avaliação da Pobreza. Análise e resultados Principais (apresentação em Power Point), Maputo (não publicado).
- Paulo, M., Rosário, C. & Tvedten, I. (2008). Monitoria e Avaliação das Políticas de Redução da Pobreza em Moçambique Estudo 2: Relações Sociais da Pobreza Urbana.
- Republic of Mozambique. (2010). Report on the Millenium Development Goals. Disponível em: http://www.4shared.com/document/Qbnu6tX4/_2__MDG_Mozambique_Report_2010.html.
- Serra, C. (2010). Linchamentos: moral não basta. Várias reportagens, Disponível em: <http://oficinadesociologia.blogspot.com/search?q=linchamentos>.
- The Economist. (1995). *Guia dos Números: A Interpretação dos Números na Economia e nos Negócios*. Lisboa: CAMINHO.
- Tvedten, I. Paulo, M. & Rosário, C. (2010). ‘Opitanha’ Revisitada Avaliação das Implicações do PARPA II no Norte Rural de Moçambique 2006-2009. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

IDeIAS Nº34 – PAUPERIZAÇÃO RURAL EM MOÇAMBIQUE NA 1ª DÉCADA DO SÉCULO XXI

António Francisco e Simão Muhorro

“Não é tanto as coisas que não sabemos que nos metem em confusões. São as coisas que pensamos que sabemos.” Artemus Ward, Escritor (www.inf.ufsc.br/~marcelo/citar.html).

O facto de a pobreza em Moçambique, particularmente a pobreza rural não ter diminuído, ao longo da primeira década do século XXI, é já amplamente reconhecido, excepto, talvez, por aqueles que optam por negar as evidências e tentar vergar a realidade às suas ideias e expectativas. Mas a possibilidade de a pobreza rural ter, de facto, aumentado, começou recentemente a ser também admitida.

Neste sentido, acaba de surgir uma modesta, mas estimulante contribuição, para o debate dos assuntos que pensamos que conhecemos, mas precisam de ser sustentados por evidências tão robustas como as que demonstram que a incidência da pobreza em Moçambique não diminuiu, na década passada.

De acordo com o estudo de Muhorro (2011)¹, a incidência de pobreza rural da renda terá aumentado em Moçambique de 70% em 2002 para 86% em 2008. Esta nota partilha alguns resultados sobre o indicador mais emblemático nas análises da pobreza: a incidência de pobreza, ou seja, a percentagem da população que vive abaixo de um certo nível ou limiar, chamado linha da pobreza (LP)².

1 O estudo foi realizado para a obtenção da sua Licenciatura em Economia, na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, sob a supervisão de António Francisco e com a colaboração de alguns investigadores do IESE, na preparação dos dados estatísticas de referência para a análise.

2 LP é um nível de renda diária ou anual com a qual uma pessoa ou uma família não possui condições para obter os recursos básicos necessários para viver. É geralmente medida em termos *per capita*, variando frequentemente, a nível nacional ou internacional, com vista a adaptar os índices de pobreza à realidade em análise, distinguindo-se por exemplo: linhas de extrema pobreza absoluta (Indigência – nuns casos ¼ de um salário mínimo por mês; noutros, um rendimento inferior a 1,25 USD ao dia), linha de pobreza absoluta (nuns casos 60% da renda familiar monetária mediana; noutros um rendimento inferior a 2,00 USD ao dia).

A pesquisa de Muhorro baseou-se na principal base de dados estatísticos rurais – os chamados Trabalhos de Inquéritos Agrícolas – (TIA). Os TIA compreendem uma série de inquéritos agrícolas, realizados pelo Ministério da Agricultura (MA), praticamente quase todos os anos, da década passada; são actualmente a fonte de dados estatísticos mais contínua, representativa e abrangente, relativamente à economia rural e condições socioeconómicas da população rural moçambicana. Desde a segunda metade da década 2010, os dados dos TIA têm sido objecto de análises detalhadas e sistemáticas, com incidência na estrutura e dinâmica da produção agro-pecuária, tendências da renda agrária e não agrária, uso e acesso a tecnologia produtiva moderna e informação de mercado relevante, entre outros aspectos. Dos resultados já publicados percebe-se que, ao longo da década passada, a produção e a produtividade rural diminuíram, em parte significativa dos produtos, tal como diminuiu o recurso a tecnologias produtivas modernas e o acesso a informações de mercado. Alguns dos estudos relacionam explicitamente os seus resultados com o fracasso das políticas públicas rurais, nomeadamente o objectivo principal do Governo, enunciado no primeiro parágrafo do PARPA II: “O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II) do Governo de Moçambique tem em vista alcançar o objectivo de diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009” (Cunguara and Kelly, 2009a, 2009b; Cunguara e Hanlon, 2010; Mather *et al.*, 2008; MPD, 2010). Em Outubro de 2010, o Governo moçambicano reconheceu o fracasso da política de redução da pobreza em Moçambique (MPD, 2010). Apesar de o relatório da 3ª Avaliação Nacional da Pobreza (MPD, 2010) não avaliar explicitamente a dimensão, formas e implicações dos incumprimentos e fracassos das políticas públicas, as evidências apresentadas falam por si e corroboram os resultados dos TIA.

No entanto, ainda que o relatório do MPD (2010) e outros estudos individuais (Cunguara and Kelly, 2009a, 2009b; Cunguara e Hanlon, 2010) testemunhem o recente agravamento das condições de vida rural, a mensagem que acabam por veicular é que a situação da pobreza rural manteve-se estacionária. Recorrendo, nuns casos a argumentos técnicos (Cunguara e Hanlon, 2010, p. 5; MPD, 2010, p. 27), e noutros a meras especulações (Cuereneia, 2010), a mensagem transmitida ao público é que a pobreza não diminuiu, mas também não aumentou (Francisco, 2010).

O que revela o estudo de Muhorro 2011?

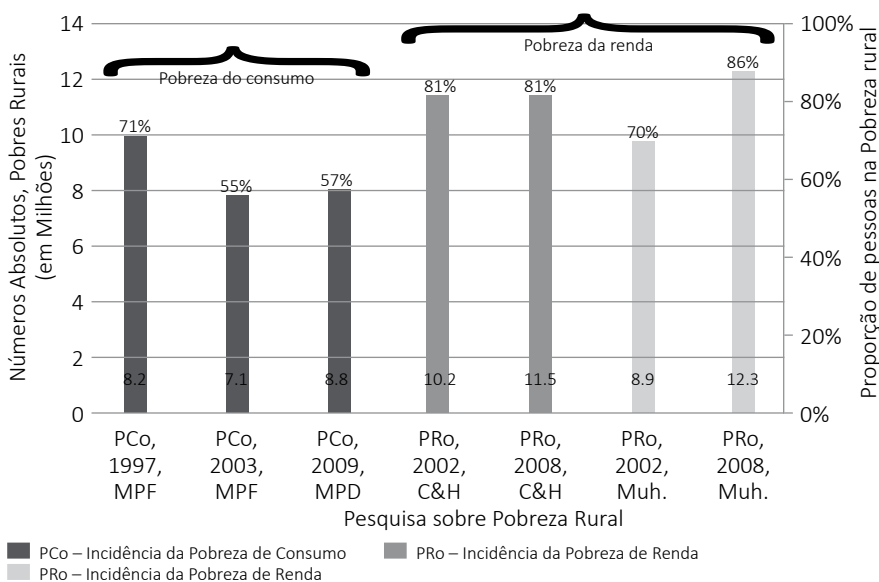
O Gráfico 1 compara os principais indicadores de incidência da pobreza, apenas na área rural, segundo duas perspectivas complementares, ambas monetárias: a perspectiva do consumo (alimentar e não-alimentar) e a da renda (agrária e não-agrária)³. O Governo moçambicano tem adoptado principalmente a perspectiva do

3 Renda é entendida aqui como o conjunto de rendimentos da produção ou do trabalho por conta própria, venda de produtos, ordenados, salário e alugueres.

consumo, nas suas três avaliações nacionais da pobreza e bem-estar em Moçambique (1996/97, 2002/03 e 2008/09).

No Gráfico 1, a incidência da pobreza rural, entendida como insuficiência de consumo (dentro da chaveta “pobreza do consumo”), mostra uma diminuição de 71%, em 1997, para 55% em 2003, mas um ligeiro aumento (1,6 pontos percentuais) para 57%, entre 2003 e 2009. Este ligeiro aumento foi considerado estatisticamente insignificante, significando que as taxas são idênticas, em termos reais (MPD, 2010-, p. 27-32).

Gráfico 1 – Incidências da pobreza (Pu) rural do consumo e da renda, Moçambique 2002–2009



Fonte: Alkire & Santos, 2010; C&H 2010; INE, 2004, 2010; MPD 2010; Muhoro, 2011

O segundo grupo de indicadores, ainda no Gráfico 1, mede a pobreza rural como insuficiência de renda (dentro da chaveta “pobreza da renda”). Cunguara e Hanlon (2010, pp. 5, 7) estimaram a incidência da pobreza rural da renda em 81%, tanto em 2002 como em 2008. Já o estudo de Muhorro (2011) estima um aumento da pobreza rural da renda significativo (16 pontos percentuais), no mesmo período. Exceptuando o aumento na província de Maputo, no estudo de Muhorro, todos os demais aumentos da pobreza rural, regionais e provinciais, são estatisticamente significantes (Tabela 1).

Sabendo que os estudos de Cunguara e Hanlon (2010) e de Muhorro (2011) foram baseados nas mesmas fontes de dados (TIA), as diferenças nos seus resultados e principal conclusão derivam certamente de diferenças técnicas; por exemplo,

diferenças nos deflatores e ajustamentos dos preços, nas linhas de pobreza, entre outras. A discussão sobre tais discrepâncias técnicas ultrapassava o objecto de estudo de Muhorro e desta nota também. De qualquer forma, ao rever atentamente as análises de Cunguara e seus colegas, os resultados de Muhorro afiguram-se mais consistentes com tais análises do que a própria conclusão geral do artigo de Cunguara e Hanlon (2010). As razões desta afirmação são explicadas seguidamente, comparando as limitações dos valores médios e também medianos, relativamente às mudanças entre os grupos (quintis) de renda.

Tabela 1 – Incidência de pobreza rural da renda, por províncias e regiões, Moçambique 2002 e 2008

Região e Província	2002		2008		Diferença (2008/09)	Intervalo de confiança		
	Incidência de Pobreza	SE	Incidência de Pobreza	SE		±	2,7	*
Norte	80,4	1,1	87,5	0,8	7,1	±	2,7	*
Níassa	66,7	2,8	82,0	1,8	15,4	±	6,7	*
Cabo Delgado	84,3	1,6	88,5	1,4	4,2	±	4,3	*
Nampula	83,4	1,5	90,1	1,1	6,6	±	3,7	*
Centro	62,7	1,0	84,6	0,7	21,9	±	2,4	*
Zambézia	63,6	1,8	83,6	1,4	20,1	±	4,6	*
Tete	49,4	2,1	86,8	1,3	37,4	±	4,9	*
Manica	72,6	2,1	86,9	1,5	14,3	±	5,2	*
Sofala	68,7	2,3	82,0	1,7	13,3	±	5,7	*
Sul	72,0	1,3	87,3	0,8	15,3	±	3,1	*
Inhambane	64,6	2,3	87,8	1,4	23,2	±	5,4	*
Gaza	71,8	2,0	90,5	1,2	18,7	±	4,7	*
Maputo	81,4	2,1	82,9	1,6	1,5	±	5,3	
Total	70,2	0,7	86,4	0,4	16,2	±	1,6	*

Fonte: MA (TIA 2002, TIA2008); MPD, 2010: 30; 93; Muhorro, 2011)

Diferenciação rural: média versus mediana

A comparação entre os valores médios e medianos permite uma primeira aproximação à diferenciação entre pobres e ricos, mas tratando-se de medidas agregadas, a ambas escapa a variabilidade entre os grupos de renda que compõem a amostra.

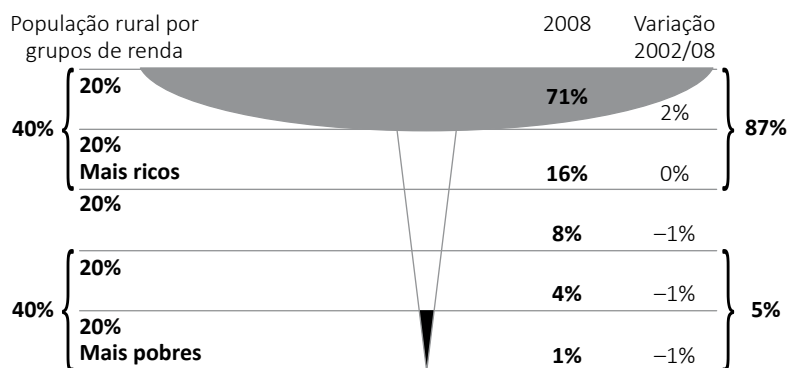
A média aritmética (soma dos valores de todos os dados de uma amostra dividida pelo número de dados) é influenciada pelos valores extremos (muito ricos e muito pobres ou indigentes). No estudo de Muhorro, a renda anual média *per capita* foi 3.313 meticais (126 USD)⁴ em 2002 e 3.688 meticais (141 USD) em 2008. Já a renda anual mediana (valor no meio duma amostra ordenada por ordem crescente ou decrescente) *per capita* foi 1.509 meticais (58 USD) em 2002 e 1.579 meticais (60 USD) em 2008.

Existe, assim, uma substancial assimetria na distribuição da renda rural, evidenciada pela mediana muito menor do que a média. Numa perspectiva nacional, a renda média rural poderá ter representado, em 2008, cerca de um terço do produto interno bruto (PIB) *per capita* de Moçambique, estimado em 444 USD (PNUD, 2010, p. 218), mas a renda mediana rural foi inferior a 15% do PIB nacional moçambicano.

Numa perspectiva ainda mais perceptível ao senso comum, convertendo o valor da renda anual para um valor diário. Em 2008, o moçambicano rural teve uma renda média de 10 meticais (0,39 do USD) por dia, mas a renda mediana *per capita* foi apenas 4 meticais (0,16 do USD) por dia.

A despeito das diferenças referidas, seja qual for a medida usada, não há dúvida que a renda rural moçambicana é baixíssima. Além disso, se a comparação entre a média e a mediana permite acautelar para a falsa ideia sobre uma distribuição simétrica ou igualitária, que não é real, também a mediana pode induzir a engano, por ser insensível às variabilidades laterais. Este aspecto é clarificado seguidamente, ao representar o empobrecimento rural, captado pelas variações no tempo entre grupos de renda, subdivididos em cinco partes chamadas quintis (cada quintil com valor correspondente a 20% da amostra ordenada).

Figura 1 – Distribuição da renda rural por quintis, moçambique 2002 e 2008



Fonte: Muhorro 2011

⁴ Dólar dos Estados Unidos (USD) ao câmbio de 26,19 meticais em 2008 (Cunguara e Hanlon, 2010, p.13; Muhorro, 2011).

Porquê pauperização rural?

Pauperização rural é o termo adequado para caracterizar o aumento da proporção de famílias e indivíduos em muito elevado grau, ou extremamente pobres. O processo de pauperização ou empobrecimento da população rural moçambicana é ilustrado no Gráfico 2, através dos cinco grupos do conjunto ordenado em cinco partes iguais (quintis) da renda rural.

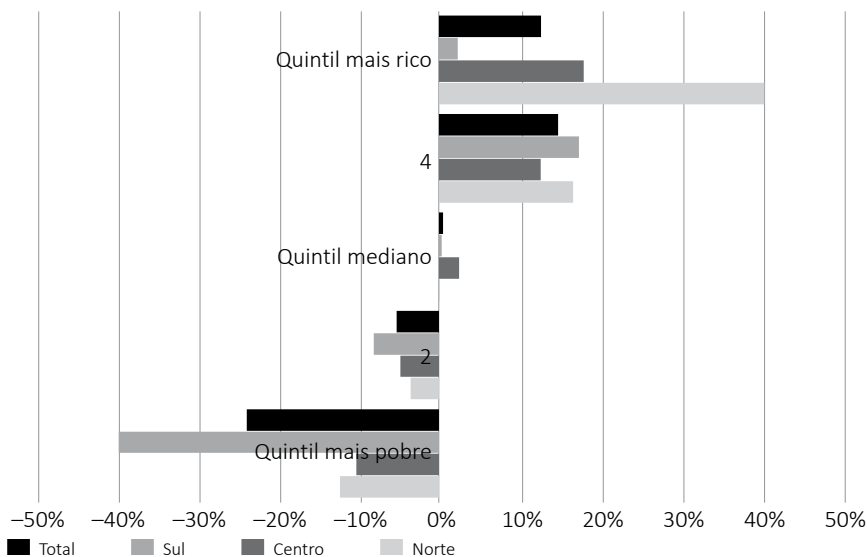
O quintil (Q.) mediano sugere uma relativa estagnação da renda rural, entre 2002 e 2008; precisamente o que constataram Cunguara e Hanlon (2010), concluindo que a pobreza permaneceu estacionária. Porém, as grandes mudanças aconteceram nos quintis abaixo e acima do quintil mediano. No primeiro e segundo quintis, abrangendo 40% das pessoas, registaram-se quedas significativas na renda em todas as regiões (no valor total de -24% no 1º Q. e de -5% no 2º Q.). Em contrapartida, os dois quintis de renda mais elevada, registaram aumentos também em todas as regiões (valor total de 15% no 4º Q. e de 13% no 5º Q.). O resultado, na distribuição da renda, foi um aumento do “rácio de percentil” - diferença entre o rendimento recebido pelos 20% da população com maior renda (quintil do topo) e o rendimento auferido pelos 20% com menor nível de rendimento (quintil da base): 35% em 2002 e 71% em 2008.

Assim, numa distribuição da renda muito assimétrica, se é verdade que a média induz a uma ideia de renda comum maior do que a maioria das pessoas têm, por ser influenciada pelos valores extremos, também a mediana pode induzir a uma conclusão enganadora, ao sugerir uma aparente estagnação geral. De facto, a estagnação aconteceu no terceiro quintil (mediano) apenas, mas não nos restantes quintis.

Em 2002, como ilustra a Figura 1, o quintil inferior, correspondente a 20% dos mais pobres, concentrou 2% da renda rural total. Para quem não está familiarizado com a linguagem estatística, imagine que a população rural era constituída por cinco pessoas e produziu uma renda de 100 meticais. Significa, então, que em 2002, a pessoa mais pobre teve apenas dois meticais dos 100 meticais. De 2002 para 2008 a proporção do grupo de renda mais pobre reduziu para 1% (ou seja, um metical em 100 meticais). A segunda pessoa (correspondente a 20% da amostra) obteve 5% (cinco em 100 meticais) em 2002, tendo diminuído para 4% em 2008. A terceira pessoa (correspondente aos 20% do grupo mediano) obteve 9% em 2002 e baixou para 8% em 2008. O quarto grupo obteve 16% da renda total (16 em 100 meticais), tanto em 2002 como em 2008. O quinto grupo, grupo mais rico na amostra, acumulou 69% em 2002, valor que aumentou para 71% da renda total, em 2008.

Perante esta distribuição da renda, em forma de funil, como ilustra a Figura 1, percebe-se que a incidência da pobreza rural não permaneceu estacionária: piorou nos 40% mais pobres, mas diminuiu para os 40% mais ricos, os quais passaram, em 2008, a concentrar 87% da renda anual rural (87 em 100 meticais).

Gráfico 2 – Variação da renda rural por quintis, Moçambique 2002-2008



Fonte: Muhullo, 2011

Conclusão: um assunto em aberto

O espaço reservado a esta nota não permite entrar no debate sobre as causas do processo de pauperização rural moçambicano, acima descrito. Mas vale a pena fazer uma advertência relativamente à palavra pauperização, visto ser um termo muito querido dos autores que olham para o empobrecimento como produto principalmente da expropriação da terra dos camponeses e acumulação de capital pelos capitalistas (Amin, 2003). Uma tal interpretação, no caso de Moçambique, afigura-se abusiva. As evidências disponíveis sugerem que o empobrecimento da população rural moçambicana é mais causado pela crescente dependência da economia de subsistência, precária, primitiva e indigente, do que da expropriação da terra dos camponeses, da acumulação de capital e da exploração exercida por uma minoria de capitalistas. Alguém terá dito que as ideias são como os páraquedas: só funcionam quando permanecem abertas. Em linha com a necessidade de abertura, para mais e melhor investigação, o MPD (2010, p. 54) reconheceu que o seu relatório não tinha "...a palavra final sobre pobreza em Moçambique. Há espaço considerável para pesquisa futura assim como melhorias na qualidade e frequência de produção dos dados relevantes" (MPD, 2010,p. 54).

Este reconhecimento é salutar e encorajador para que as ricas bases de dados estatísticas disponíveis continuem a ser analisadas, recorrendo a diferentes abordagens

e metodologias. O estudo de Muhorro, certamente partilha algumas das limitações técnicas dos demais estudos. Tratando-se de um trabalho de iniciação na investigação, poderá conter também várias outras lacunas mais elementares. De qualquer forma, este estudo mostra que os dados disponíveis precisam de ser melhor analisados e explorados, com vista a dissiparem-se dúvidas que as pesquisas e estudos anteriores não esclareceram.

Referências

- Amin, S. (2003). “Pobreza mundial, pauperização & acumulação”. Disponível em: http://resistir.info/samir/pobreza_mundial.html.
- Cuereneia, A. (2010). Cuereneia minimize os números da pobreza revelados pelo INE. O País, 06 Outubro 2010. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/9979-cuereneia-minimiza-os-numeros-da-pobreza-revelados-pelo-ine.html>.
- Cunguara, B. & Kelly, B. (2009a). “The impact of the PARPA II in promoting the agricultural sector in rural Mozambique, study as input to Impact Evaluation Report (RAI) of PARPA II”. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d119369.pdf>.
- Cunguara, B. and Kelly, B. 2009b. “Trends in agriculture producers income in rural Mozambique, study as input to Impact Evaluation Report (RAI) of PARPA II”. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d119368.pdf>.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010). “O fracasso na redução da pobreza em Moçambique”. Working Paper no. 74, Crisis Stares Working Papers Series No. 2. London: London School of Economics. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28467/2/WP74.2portugues.pdf>.
- Francisco, A., (2010). *Pobreza em Moçambique Põe Governo e seus Parceiros entre a Espada e a Parede*. Ideias 31, 01 de Outubro de 2010. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf.
- Mather, D., et al. (2008). “Household income and assets in rural Mozambique, 2002-2005: Can pro-poor growth be sustained”. MINAG Working Paper n° 66E. Maputo: MINAG.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento). (2010). *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- Muhorro, S. (2011). Renda e Pobreza Rural em Moçambique: Norte, Centro e Sul, 2002 e 2008. Trabalho para obtenção do grau de Licenciatura em Economia. Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane (não publicado). Maputo.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). (2010). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*. New York: Communications Development Incorporated.

IDeIAS Nº28 – CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO EM MOÇAMBIQUE: PASSADO, PRESENTE ... QUE FUTURO?

António Francisco

O tamanho da população, mundial ou regional, é das questões mais simples, entre as muitas questões sobre a dinâmica demográfica. Apesar, ou talvez por causa de tal simplicidade, o tamanho populacional fornece um ponto de partida conveniente e útil, para posteriores reflexões, mais específicas e aprofundadas. Por exemplo, para reflexões sobre eventuais transformações no regime demográfico de um país, ou aspectos relativos ao desenvolvimento económico e evolução do padrão de vida. Esta nota centra-se unicamente nos níveis e tendências da população em Moçambique, no passado, presente e possíveis perspectivas futuras.

Crescimento demográfico de longo prazo

À medida que o tempo passa, os antecedentes remotos perdem-se no tempo, fazendo parecer a utilidade de retrospectivas de longo prazo irrelevante. Todavia, para perceber bem a relevância do actual crescimento populacional em Moçambique, principalmente a sua aceleração no último meio século, é importante inserir este último período no contexto da evolução populacional de mais longa duração.

A Figura 1 resume a evolução da população de Moçambique, nos últimos 120 anos, e ainda uma projecção do seu crescimento nos próximos 40 anos, segundo a variante média da divisão de população da Organização das Nações Unidas (UN, 2010). A Tabela 1 complementa a Figura 1, com dados comparativos do peso da população em Moçambique na população do Continente Africano (INE, 2010; Maddison, 2006, 2010; UN, 2010). O ano 1891 é escolhido como referência inicial, na Figura 1, por ser a data em que a configuração territorial do que passou a ser conhecido por Moçambique foi estabelecida definitivamente (Newitt, 1997, pp.291-342; Pélissier, 2000, p.144). Tal acontecimento histórico deu origem ao

nascimento de Moçambique como Estado moderno, de natureza colonial, que durou 84 anos. Além disso, a delimitação fronteiriça de Moçambique passou a fornecer enquadramento estruturante, para muitos aspectos demográficos, sociais e económicos, nomeadamente: tamanho, estrutura e dinâmica populacional, bem como distribuição geográfica, movimentos migratórios e urbanização, entre outros.

Graças ao trabalho estatístico gigantesco do historiador Augus Maddison (2006, 2010) é hoje possível traçar, em retrospectiva, a trajectória populacional mundial e regional, de longa duração, incluindo em Moçambique, antes da criação do Estado moderno. Maddison admitiu que o exercício de retrospectiva populacional de longo prazo passa pelo recurso a evidências escassas e grande dependência de conjecturas e pressupostos. Mas tal com sublinhou ainda Maddison (2006, p.21), a quantificação populacional permite clarificar questões que a análise qualitativa deixa muitas vezes obscuras. Segundo as estimativas de Maddison (2006, p.30), no 1º Milénio da nossa era, a população global cresceu lentamente. No início do 1º Milénio, a população mundial rondava 230 milhões de pessoas, tendo aumentado apenas um sexto (17%), até ao fim do milénio. No mesmo período, a população de África (incluindo 57 países) aumentou de 16,5 milhões, no início, para 32 milhões de pessoas, no fim do milénio. Em Moçambique, no território correspondente ao Moçambique actual, a população rondaria os 50 mil habitantes, no início do milénio, tendo multiplicado seis vezes, até ao fim do 1º milénio.

No 2º Milénio, as evidências indicam uma visível aceleração do crescimento populacional, tanto mundial como africano e em Moçambique. A população mundial aumentou 22 vezes, enquanto em África aumentou 25 vezes e em Moçambique 59 vezes. No ano 1500 a população em Moçambique terá atingido um milhão de habitantes; em 1820, ultrapassou os dois milhões de habitantes. Em 1891, aquando do nascimento do Estado moderno (colonial), Moçambique possuía quase quatro milhões de habitantes.

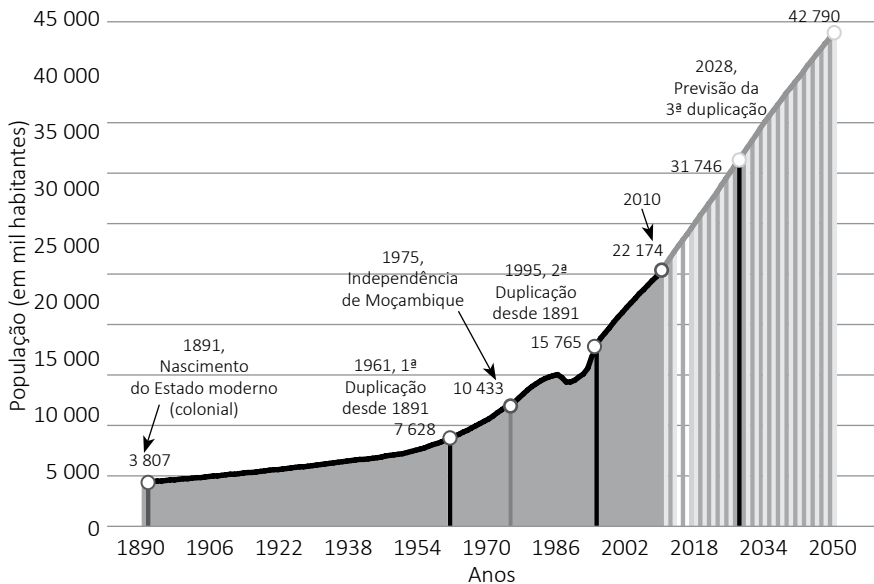
Duas duplicações populacionais em 100 anos

Desde 1891, Moçambique registou duas duplicações da sua população total. A primeira duplicação ocorreu no início da década de 1960, ao totalizar 7,6 milhões habitantes em 1961. A segunda duplicação aconteceu por volta de 1995, ao atingir 15,8 milhões de habitantes. Desde a Independência, em 1975, a população duplicou até 2009, ano em que atingiu 21,7 milhões de habitantes (INE, 1999, 2010; Maddison, 2010; UN, 2010). Desta breve retrospectiva, sobressaem aspectos dignos de realce, relativos à variação do crescimento populacional,

em termos absolutos e relativos. Nos últimos dois séculos, a população de Moçambique aumentou 10 vezes, mas metade do referido aumento ocorreu nos últimos 35 anos (um quinto do período, apenas). Ou seja, foram precisos 70 anos para que a população duplicasse, entre 1891 e 1961, resultando num acréscimo absoluto de 6,6 milhões de pessoas. Porém, na segunda duplicação, entre 1961 e 1995, apenas foram precisos 34 anos, resultando num acréscimo absoluto de 8,2 milhões de pessoas.

A variação relativa também evidencia a aceleração do crescimento populacional, a partir da segunda metade do Século XX. Até meados do século XX, a taxa média de crescimento foi inferior a 1% ao ano (0,87%, no período 1891-1950). No último meio século, observa-se uma aceleração persistente na taxa de crescimento, superior a 2% ao ano. Todavia, como ilustra a Figura 2, a aceleração da taxa de crescimento populacional sofreu quebras substanciais, em alguns períodos. Quebras que parecem ser devidas a mudanças mais conjunturais (p. ex. políticas e sociais) do que estruturais. Por exemplo, entre 1974 e 1975, a taxa média anual desceu de 2,8% para 0,6%, respectivamente. Nos anos seguintes a taxa retomou níveis superiores a 2%, mas só até 1981. Nos anos seguintes, regista-se outra quebra brusca, atingindo níveis negativos, com o pico mais baixo (-2,9%), em 1988. Desde 1991, observa-se a reposição dos níveis elevados, com um pico excepcional em 1994, com um crescimento anual de 7,7%.

Figura 1 – Evolução e projecção da população Moçambicana: 1890-2050



Fonte: Maddison, 2006; 2010; UN, 2010

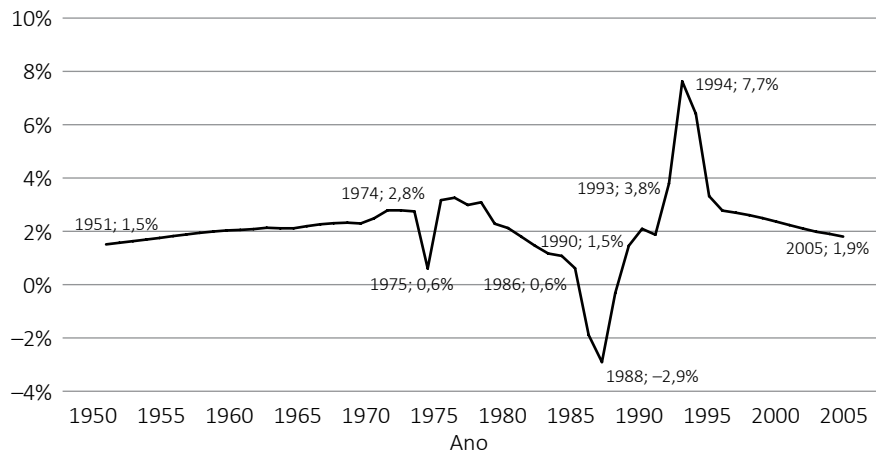
Tabela 1 – Evolução da população em Moçambique e África

Momento Histórico	Ano	Moçambique (Mil Hab.)	África (Mil Hab.)	Moz em % de África
Século I	1	50	17 000	0,3%
Século X	1000	300	32 300	0,9%
Século XV	1500	1 000	46 610	2,1%
Século XVI	1600	1 250	55 320	2,3%
Século XVII	1700	1 500	61 080	2,5%
Século XIX	1820	2 096	74 236	2,8%
• Nascimento de Moçambique (como Estado moderno - colonial)	1891	3 807	103 060	3,7%
Século XX				
• Início do sec. XX	1900	4 106	110 000	3,7%
	1950	6 250	227 939	2,7%
• Independência - Estado Soberano	1975	10 433	416 226	2,5%
• 2ª República pós-independência	1990	12 656	633 216	2,0%
Século XXI				
• Primeira década do sec. XXI	2007	19 952	952 787	2,1%
Pop. Projectada (*)	2010	22 174	1 033 043	2,1%
Pop. Projectada (*)	2020	27 448	1 276 369	2,2%
Pop. Projectada (*)	2030	32 845	1 524 187	2,2%
Pop. Projectada (*)	2050	42 790	1 998 466	2,1%

(*) Projectação ajustada com preojectões variantes média da ONU 2008

Fonte: INE, 1999; Maddison, 2006, 2010; UN, 2010.

Figura 2 – Variação da taxa média anual de crescimento populacional, 1950-2005



Fonte: Maddison, 2010; UN, 2010

Que perspectivas para Moçambique?

Na sequência do censo nacional de 1997, o INE (1999) projectou o crescimento populacional até 2020, estimando atingir nesse ano 28 milhões de habitantes. Diferentemente do INE, a UN (2010) divulga quatro variantes de projecções, em vez de apenas uma. O mérito das projecções da UN é fornecerem um leque de alternativas, mais ou menos prováveis, tendo em conta a incerteza do futuro e possibilidade de o mesmo ser influenciado, dependendo das opções individuais e de acções públicas específicas.

Para se entender as diferenças nas projecções demográficas é indispensável conhecer seus pressupostos de base, relativamente ao peso e contributo dos componentes do crescimento populacional: natalidade, mortalidade e migração líquida (imigração menos emigração). Não sendo este o espaço apropriado para comparar as quatro variantes da UN (2010), pelo menos é possível sublinhar algumas das diferenças relevantes entre opções possíveis.

Neste momento, enquanto África acaba de ultrapassar a barreira de mil milhões de pessoas, em Moçambique a segunda década do 3º milénio inicia com uma população rondando 22 milhões de habitantes (2,2% da população de África).

A população africana deverá duplicar por volta do ano 2050. Já em Moçambique, a terceira duplicação populacional, desde 1891, deverá acontecer por volta de 2028, ano em que se estima atingir quase 32 milhões de pessoas. Se tal acontecer, significa que o ritmo de crescimento acelerado manter-se-á, tal como na duplicação anterior, com uma duração de 33 anos.

Até ao fim da corrente década Moçambique deverá registar um acréscimo, em termos absolutos, de 5 milhões de pessoas. Este adicional populacional equivale ao total das populações de três países da África Austral, projectadas para 2020: Botswana (2,2 milhões), Maurícias (1,4 milhões) e Suazilândia (1,4 milhões) (UN, 2010; PNUD, 2009). A diferença, contudo, é que estes três países vizinhos são mais desenvolvidos do que Moçambique, tanto em termos de desenvolvimento humano como demográfico.

Se a fecundidade da população se mantivesse constante (uma das variantes da UN), Moçambique atingiria 70 milhões de habitantes, no ano 2050. Esta hipótese é improvável, considerando os dados disponíveis actualmente. O mais provável situa-se entre as restantes variantes da UN (2010), estimando até 2050: 38,2 milhões (variante baixa); 44 milhões (variante média) e 50,5 milhões de pessoas (variante alta).

Sem negar que os dados demográficos aqui reunidos contenham limitações diversas, tais limitações não justificam descartá-los. Não é ainda claro se, ao longo da corrente década de 2010, a população moçambicana exibirá níveis tendencialmente elevados de crescimento demográfico (acima de 2% por ano); ou se irá entrar numa fase de desaceleração sustentável do crescimento populacional. Por desaceleração sustentável entende-se, neste caso, a diminuição da taxa de crescimento populacional, resultante de

mudanças estruturais na dinâmica da população e suas condições de reprodução, em vez de mudanças meramente circunstanciais ou conjunturais. Esta é, talvez, a questão demográfica fundamental em Moçambique, na actualidade. Questão fundamental, porque dela depende o futuro processo de transformação (ritmo, diversidade, entre outras características) do regime demográfico antigo, assente em altas taxas vitais (mortalidade e natalidade), para um regime novo e moderno, assente em baixas taxas vitais.

Nesta nota não foi possível identificar as causas explicativas e factores determinantes das mudanças do tamanho da população moçambicana, ao longo do tempo. A teoria demográfica oferece diversas hipóteses explicativas, mais ou menos confirmadas noutras partes do mundo, mas que carecem de suficiente aplicação à realidade moçambicana. Hipóteses explicativas, como por exemplo, a hipótese adaptativa em resposta às mudanças nas condições económicas e sociais, incluindo a monetarização da economia rural, variações na produção e preços de mercado, e diversificação da força de trabalho; ou a hipótese da difusão/ disseminação da medicina moderna ocidental, com efeitos directos na redução da mortalidade infantil e eventualmente também no controlo da fecundidade. De igual modo, esta nota também não trata as implicações das mudanças demográficas passadas para a futura sociedade moçambicana, sobretudo ao nível dos comportamentos reprodutivos, da composição populacional por idades e sexos e da oferta da população economicamente activa. Ambas as questões (causas e implicações), em torno do que acima se designa por questão demográfica moçambicana fundamental, merecem figurar nas actuais prioridades de investigação, incluindo do IESE, para um tratamento mais sistemático e mais aprofundado.

Referências

- INE (Instituto Nacional de Estatística). (1999). *Projeções da População Total, 1997-2020*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). (2010). *Censo 2007, Resultados Definitivos*, http://www.ine.gov.mz/home_page/censo2007/rdcenso09.
- Maddison, A. (2006). *The World Economy: Volume 1: Millennial Perspective and Volume 2: Historical Statistics*. Development Centre Studies. Paris: OECD Publishing.
- Maddison, A. (2010). *Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD*, <http://www.ggd.net/maddison/> (Acedido em 6.04.10).
- Newitt, M. (1997). *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- Pélissier, R. (2000). *História de Moçambique: formação e oposição 1854-1918*. Lisboa: Editorial Estampa.
- UN (United Nations). (2010). *World Population Prospects: The 2008 Revision*, <http://esa.un.org/unpp/index.asp>, (acedido em 6.04.10).

IDEIAS Nº33 – EM QUE FASE DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA ESTÁ MOÇAMBIQUE?

António Francisco

No último século, a população moçambicana tem vivido uma transformação silenciosa, sem precedentes na história da sua evolução. Transformação que poderia ser chamada de “revolução demográfica”¹, similar à revolução demográfica global, iniciada na Europa em meados do século XVIII, e que se generalizou por todo o Mundo no Século XX, originando a chamada “explosão da população”.

Só que em Moçambique, apesar de ser uma realidade, a transição demográfica permanece incipiente, lenta e atrasada, comparativamente às transições demográficas mundiais, incluindo metade dos países da África Austral - África do Sul, Botswana, Lesoto, Maurícias, Namíbia, Suazilândia, Zimbabwe (Francisco, 2011a) – um assunto que será abordado numa outra edição do Boletim Ideias.

De que transição ou revolução se tem falado? Em que fase se encontra a transição demográfica moçambicana (TDM)? É possível saber quando iniciou e quanto tempo durará a TDM?

Esta nota partilha breves respostas às questões anteriores, baseadas em recentes estudos do autor, nomeadamente três artigos que serão brevemente publicados (Francisco, 2011a, 2011b; Francisco *et al.*, 2011). De forma resumida, a nota mostra que Moçambique encontra-se numa fase inicial (a 2ª de cinco etapas; ver Tabela 1) de uma transição fundamental do regime demográfico antigo (RDA) para um regime demográfico moderno (RDM).

Dois regimes demográficos e uma transição

Do ponto de vista da ciência demográfica, a população humana conhece basicamente dois grandes regimes demográficos e no meio de ambos, a chamada transição

1 O demógrafo e economista francês Adolphe Landry chamou-lhe mesmo *Revolução Demográfica*, na sua obra de 1934, mas foi o termo transição demográfica, criado pelo norte-americano, Frank Nortestein (1945), que conquistou notoriedade na literatura demográfica (Demeny, 2011: 9).

demográfica. Uma transição que surgiu após milhares de anos de prevalência de um regime demográfico antigo (RDA), caracterizado por altas taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade), originando crescimento natural ou vegetativo lento e próximo de zero. Um crescimento típico de sociedades primitivas, ou sociedades contemporâneas dependentes de economias de subsistência precária.

Até meados do século XVIII, a população mundial cresceu muito lentamente. Atingiu o seu primeiro milhar de milhão de habitantes, por volta do ano de 1820; o segundo milhar de milhão no final da década de 1930, em apenas 125 anos; o terceiro milhar de milhão de pessoas, 34 anos depois, por volta de 1961. No último meio século, a população mundial já voltou a duplicar, prevendo-se que ultrapasse sete mil milhões de pessoas, no corrente ano de 2011 (Maddison, 2006, p.30; UN, 2010).

Todavia, após o período de crescimento populacional explosivo, caracterizado pela transição de elevadas, para baixas taxas vitais, a ritmos diferentes, a partir da segunda metade do século XX, um número crescente de países tem vindo a concluir a transição demográfica (clássica ou primeira)². A população voltou a crescer lentamente, à semelhança do ocorria no RDA, mas com uma diferença fundamental. No RDM o crescimento populacional lento assenta em baixas taxas de natalidade e mortalidade.

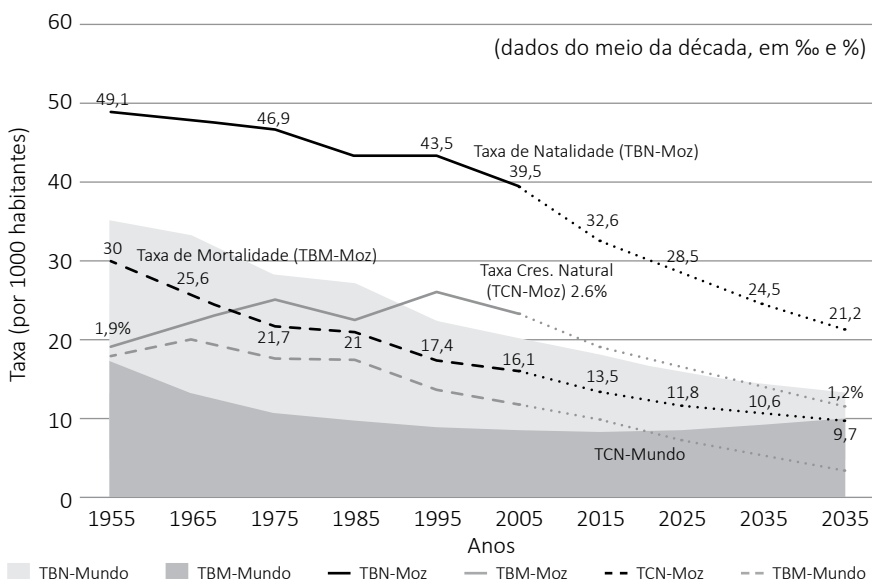
E em Moçambique, o que é que aconteceu nos últimos dois séculos? Segundo os dados disponíveis, a explosão demográfica moçambicana não foi menos espectacular do que a mundial. Moçambique precisou de 1820 anos para atingir dois milhões de habitantes, mas em apenas duzentos anos, aumentou já cerca de 11 vezes. Estima-se que, no corrente ano 2011, a população moçambicana atinja 23 milhões de habitantes, representando 0,3% da população mundial e 2,1% da população africana (Francisco, 2011a, p.14; INE, 2010, p.11).

A Figura 1 sumariza a trajectória dos componentes de mudança demográfica, permitindo visualizar e comparar o processo de transição demográfica, em Moçambique e no Mundo. Moçambique é representado pelas três linhas contínuas, entre 1950 e 2010, e as linhas pontuadas mais visíveis, na estimativa do crescimento futuro, entre 2010 a 2050. O Mundo é representado pela mancha cinzenta e a linha cinzenta tracejada, representando a taxa de crescimento natural. Em ambos casos, os dados usados baseiam-se nas estimativas e projecções da variante média da ONU (UN, 2010)³.

2 A teoria moderna da transição demográfica tem evoluído para o reconhecimento, nuns casos de cinco fases, em vez das quatro fases clássicas da transição demográfica; noutros casos, avança-se para a ideia que os países mais avançados já entraram no que designam por segunda transição demográfica (Lesthaeghe, 2010).

3 O crescimento da população é geralmente determinado pelo crescimento natural ou vegetativo, medido pela diferença entre nascimentos e óbitos, através das taxas vitais: taxa bruta de natalidade (TBN) - número de natos vivos dividido pela população total, e taxa bruta de mortalidade (TBM) - número de óbitos dividido pela população total. Em alguns países, as migrações também afectam o tamanho da população total, pela diferença entre entradas (imigração) e saídas (emigração).

Figura 1 – Transição demográfica em Moçambique e no Mundo, 1950-2050



TDM: Incipiente, lenta e atrasada

Em que fase da transição demográfica se encontra actualmente Moçambique? A Tabela 1 permite responder a esta questão, reunindo dados actualizados, comparados com os dados de três dezenas de países, distribuídos por cinco fases ou estágios da transição demográfica. As quatro primeiras fases da transição correspondem às quatro fases ou estágios da teoria clássica da transição demográfica; a quinta fase corresponde à nova fase, em países mais avançado na transição, designada por certos autores como segunda transição demográfica (Lesthaeghe, 2010).

Moçambique surge na 2ª Fase da primeira transição demográfica, devido aos elevados valores da natalidade (TBN 41,1‰), da taxa de crescimento (2,5%) natural, da taxa de fecundidade total (TFT = 5,4 filhos por mulher) e da taxa de mortalidade infantil (TMI - 133‰). Estes indicadores revelam que Moçambique mantém fortes vestígios da primeira fase da transição demográfica, ou até mesmo do RDA, pré-transicional. No entanto, a mortalidade já diminuiu para menos de 20‰, significando que a ruptura com o RDA está e, curso, manifestada visivelmente, na elevada taxa de crescimento (superior a 2% por ano).

Quando começou a TDM?

A TDM está em curso, graças à transição da mortalidade, mas quando terá começado? Apenas se pode especular, de forma indicativa. É praticamente impossível determinar, com exactidão, o início da TDM, por falta de dados adequados sobre mortalidade e natalidade, relativos à primeira metade do Século XX. A melhor inferência possível é que a TDM tenha começado nas primeiras décadas do século XX, com o início da transição da mortalidade ou redução sustentável da mortalidade.

Quanto à transição da fecundidade, certos autores indicam o ano de 2000 como o seu início (Reher, 2004, p.38; Shapiro and Gebreselassie, 2007, p.25). No período 1970-80 tinham surgido algumas indicações de redução da fecundidade, mas nas décadas mais recentes, verificou-se uma desaceleração ou mesmo estagnação (Reher, 2004; Shapiro and Gebreselassie, 2007). Salvo poucas excepções, grande parte da população moçambicana continua no início, ou nem mesmo começou, a transição da fecundidade. Os dados do último censo populacional reforçam esta ideia, ao revelar que a fecundidade rondava os 5,7 filhos por mulher em 2007 (Arnaldo e Muanamoha, 2010, p.6; INE, 2010, p.41).

Quanto tempo durará a TDM?

A transição demográfica não é um processo automático, muito menos linear ou pré-determinado. Sabe-se, a partir da experiência mundial, tratar-se de um fenómeno real e global, cujo sentido da tendência, em direcção ao RDM, acaba por ser similar, mas nenhum país mostra um fim previsível e fixo.

Na década de 1930, demógrafos como Landry (citado por Demeny, 2011, p.9) alertavam para a possibilidade da transição demográfica se converter num longo processo de desequilíbrio, em que a queda da fecundidade não pararia, quando atingisse o limiar de substituição demográfica (cerca de 2 filhos por mulher). É o que tem acontecido em diversos países avançados. Como ilustra a Tabela 1, Alemanha, Itália, Estónia, Lituânia e Japão possuem taxas de crescimento populacional negativas.

Semelhanças e diferenças

Quais as principais semelhanças e diferenças entre a trajectória demográfica moçambicana e a do Mundo? A principal semelhança é o sentido ou direcção das mudanças nas taxas vitais: redução paulatina e sustentável das taxas de mortalidade e de natalidade. A principal diferença refere-se ao início da transição, diversidade de ritmos de crescimento e duração das mudanças conducentes ao RDM. No início da segunda metade do Século XX, a taxa de crescimento natural (TCN) era 1,9% em

Tabela 1: Moçambique no contexto da distribuição dos países por fases da transição demográfica, 2005-2010

Fases	Estado	Taxa Bruta de Natalidade (em ‰)	Taxa Bruta de Mortalidade (em ‰)	TC (%)	Intervalo da TC (%)	TFT	TMI	Características
Fase 1	-	40-50	40-50		= 0			Na actualidade não há nenhum país no mundo que apresente taxas de mortalidade tão altas. Para encontrar algum país do Terceiro Mundo nesta fase seria preciso recuar à primeira metade do século XX e, até ao século XVIII, para encontrar algum dos países ricos.
Fase 2	Guiné Bissau	49,6	18,4	3,1	> 2.0	7,2	113	A Taxa Bruta de Natalidade (TBN) mantém-se alta. Pelo contrário, a Taxa Bruta de Mortalidade (TBM) regista uma diminuição, originando um forte aumento do crescimento populacional.
	Níger	49,6	13,8	3,6		7,1	111	
	Angola	47,3	20,5	2,7		6,4	132	
	Mali	48,1	14,7	3,3		6,5	129	
	Uganda	46,6	13,4	3,3		6,5	77	
	Tanzânia	39	12,9	2,6		5,2	73	
	Somália	42,9	16,6	2,6		6,0	116	
Moçambique(*)	41,1	16,5	2,5		5,4	133		
Fase 3	Honduras	27,9	5,6	2,2	[1.0-1.9]	3,3	28,2	A TBN inicia uma redução, mas como a TBM também continua em queda, o crescimento demográfico permanece marcadamente positivo.
	Zimbabwe	27,9	17,9	1,0		3,2	58	
	Botswana	24,9	14,1	1,1		2,9	46,5	
	Índia	23,0	8,2	1,5		2,8	55	
	Marrocos	20,5	5,8	1,5		2,4	30,6	
	África do Sul	22,3	17	0,5		1,9	19,8	
Fase 4	Maurícias	14,8	7	0,8	[0.9-0]	1,9	14	A TBN e a TBM reduzem, até atingir valores muito parecidos, resultando numa desaceleração do crescimento (como aconteceu actualmente na Suécia e Áustria).
	Tunísia	16,7	5,6	1,1		2,4	44,8	
	Reino Unido	12,0	9,9	0,2		1,7	4,8	
	Noruega	12,0	9,1	0,3		1,8	3,3	
	Espanha	10,8	8,8	0,2		1,3	4,2	
	Austrália	12,4	7,1	0,5		1,8	4,4	
	Suécia	11,3	10,1	0,1		1,7	3,2	
	Áustria	9,2	9,4	0,0		1,4	4,4	
	Estados Unidos	14,0	8,2	0,6		2,1	6,3	
Fase 5	Alemanha	8,2	10,7	-0,3	<0	1,4	4,3	A TBN segue registando uma diminuição, até ultrapassar e tornar-se inferior à TBM, originando um crescimento demográfico é negativo e diminuição da população.
	Itália	9,2	10,5	-0,1		1,3	5	
	Eslovénia	9,0	9,9	-0,1		1,3	4,8	
	Lituânia	9,1	12,3	-0,3		1,2	8,5	
	Japão	8,3	9,0	-0,1		1,2	3,2	

(*) Dados referentes a 2002/07 do INE (2010). www.ine.gov.mz/populacao/indicadores/indemo_proj (Acedido a 25.01.2011)

Fonte: UN, 2010; Adaptação de http://pt.wikipedia.org/wiki/Transi%C3%A7%C3%A3o_demogr%C3%A1fica.

Moçambique e 1,8% a nível mundial. À primeira vista, esta ligeira diferença na TCN parece insignificante; mas quando se considera o seu efeito a longo prazo, a ligeira diferença mostra-se enganadora.

No período 1955-2005, as taxas de mortalidade diminuíram substancialmente, tanto em Moçambique (-46%) como a nível mundial (-51%). Contudo, enquanto a natalidade moçambicana diminuiu lentamente (-20%), a natalidade mundial reduziu mais rapidamente (-46%). Aqui está a grande diferença, na forma como os componentes de mudança demográfica se articulam, combinam e geram resultados substancialmente diferentes.

No último meio século, os diferentes comportamentos reprodutivos resultaram numa diferença substancial, no crescimento populacional. A TCN moçambicana acelerou de 1,9% para 2,6%, entre 1955 e 1995, enquanto no mesmo período a TCN mundial diminuiu de 1,8% para 1,2%. Actualmente a população moçambicana, cresce à taxa anual média de 2,3%, contra 1,8% a nível mundial.

Implicações do actual estágio da TDM

Tratando-se de uma transformação silenciosa e estrutural, com um ciclo temporal mais longo do que o ciclo de vida humana, o senso comum percebe a transição demográfica como uma mera evolução, em vez de revolução, no sentido vulgar das revoluções radicais, como se diz na gíria popular, “da noite para o dia”. Porém, quando se nota que o RDA durou dezenas de milhares de anos, tendo sido substituído pelo RDM em apenas dois séculos ou menos, percebe-se que esta transformação demográfica não é menos repentina, radical e profunda do que as mais conhecidas revoluções, no domínio tecnológico, político e sócio-económico. É só preciso reconhecer as devidas diferenças nos processos de transformações e ruptura dos regimes, em consideração.

À semelhança de outras revoluções genuínas e progressivas, a nível tecnológico, político e sócio-económico, a transição demográfica conduz a mudanças e transformações profundamente revolucionárias, a vários níveis: na estrutura etária populacional e composição da família; nas relações inter-geracionais e de género, na mobilidade e urbanização, entre outras relações sociais, políticas e culturais. Se a natureza da transição demográfica, e em particular, as características da fase específica da actual transição demográfica moçambicana, não forem devidamente tomadas em consideração, é motivo para suspeitar do realismo e efectividade das abordagens e modelos sócio-políticos e económico-financeiros, bem como da maioria dos programas de acção (p. ex. programas de redução da pobreza, de protecção social, entre outros). Esta e várias outras questões são exploradas e aprofundadas nos artigos que inspiraram esta nota (Francisco, 2011a, 2011b; Francisco *et al.*, 2011).

Referências

- Arnaldo, C. e Muanamoha, R. (2010). Crescimento Populacional em Moçambique: Que Implicações e Desafios para o Desenvolvimento Sócio-Económico, Artigo apresentado na Conferência Internacional sobre Desenvolvimento e Diversidade Cultural em Moçambique, 17-18 de Novembro de 2010, Maputo.
- Bongaarts, J. (2002). The end of the fertility transition in the developing world. Working Paper N° 161. New York: Policy Research Division, Population Council.
- Demeny, P. (2011). Population Policy and the Demographic Transition: Performance, Prospects, and Options. *Population and Development Review*, Supplement to Vol. 37, pp. 249-274.
- Francisco, A. (2011a). Enquadramento Demográfico da Protecção em Moçambique. Cadernos IESE no. 6 (no prelo).
- Francisco, A. (2011b). Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente: O Caso de Moçambique. In C. N.-B. Luís de Brito, *Desafios para Moçambique 2011* (no prelo).
- Francisco, A., Ali, R. e Ibraimo, Y. (2011). 'Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?'. In C. N.-B. Luís de Brito, *Desafios para Moçambique 2011* (no prelo).
- INE (Instituto Nacional de Estatística). (2010). Projecções Anuais da População Total, Urbana e Rural, 2007-2040: Moçambique. Maputo: INE.
- Lesthaeghe, R. (2010). 'The unfolding story of the second demographic transition', Population Studies Center Research Report 10-696, Population Studies Center, University of Michigan, Institute for Social Research.
- Maddison, A. (2006). *The World Economy: Volume I – Millennial Perspective and Volume 2: Historical Statistics*. Paris: OECD Publishing.
- Reher, D. 2004. The Demographic Transition Revisited as a Global Process. *Population, Space and Place* 10, pp. 19-41.
- Shapiro, D. & Gebreselassie, T. (2007). Fertility transition in Sub-Saharan Africa: Falling and Stalling. In: *Annual Meeting of the Population Association of America*, Office of Population Research (OPR) at Princeton University New York, 29-31 March 2007.
- U.N. (United Nations). (2010). UN Home, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Retrieved 04 06, 2010, from World Population Prospects: The 2008 Revision: <http://esa.un.org/unpp/index.asp>.

IDEIAS Nº45 – MOÇAMBIQUE E A EXPLOÇÃO DEMOGRÁFICA: SOMOS MUITOS? SOMOS POUCOS?

António Francisco

O maior defeito da raça humana é a nossa incapacidade em compreender a função exponencial (Bartlett 2007).

Em Moçambique, somos muitos? Ou somos poucos? Esta interrogação merece ser abordada, em qualquer altura do ano, mas mais se justifica no presente mês, porque se celebra o Dia Mundial da População a 11 de Julho. Desde 1989, o 11 de Julho de cada ano tornou-se um evento anual de referência na sensibilização da opinião pública internacional, para os problemas demográficos e seu impacto na sociedade.

O termo “explosão demográfica” é por vezes desvalorizado como alarmista e pessimista; mas tal só acontece com pessoas que não fazem esforço para pensar e reflectir na impressionante transformação demográfica, observada na humanidade, nos últimos dois séculos. Foram precisos muitos milhares de anos para que a população mundial atingisse mil milhões de pessoas, por volta do ano 1800. Depois disso, a população tem crescido exponencialmente. Em 1930, ou seja, 130 anos após a cifra de mil milhões, a população mundial atingia dois mil milhões de pessoas; em 1960, apenas 30 anos mais tarde, atingiu três mil milhões; em 1975 atingiu quatro mil milhões; em 1987, isto é apenas 12 anos depois, cinco mil milhões de pessoas; em 1999 seis mil milhões; e em 2011, ultrapassou os sete mil milhões de pessoas.

Se uma pessoa não se surpreende com tamanha transformação demográfica, em apenas dois séculos, dificilmente poderá apreciar as múltiplas e complexas implicações de tal fenómeno. Assim sendo, também não admira que proeminentes

estudiosos da população mundial, como Thomas Malthus (1766-1834), Garrett Hardin (1915-2003) e Albert Bartlett sejam frequentemente mal compreendidos e questionados. Grande parte desta incompreensão deriva precisamente da grande incapacidade humana, destacada na citação em epígrafe, em compreender a função exponencial.

Em Moçambique... também existe explosão demográfica?

Um erro frequente no senso comum é a ideia de que um extenso território desocupado justifica uma total despreocupação com a gestão do espaço. Esta percepção prevaleceu e continua a prevalecer entre os Moçambicanos, tanto em relação à extensão territorial do País em geral, como noutros domínios da vida social (p. ex. terra agrícola; recursos naturais; trânsito urbano, entre outros).

A primeira parte do título deste texto reproduz o título de um pequeno artigo, publicado precisamente há 40 anos atrás, por um dos mais destacados investigadores em ciências sociais, na década que antecedeu a Independência de Moçambique. No seu comentário aos resultados provisórios do censo de 1970, António Rita-Ferreira chamou atenção para a aceleração da taxa de crescimento populacional, a qual se aproximava dos 3% ao ano. Aconselhou ainda os planificadores públicos e privados a usarem uma taxa próxima de 3%, nas suas estimativas para a década de 1970/80, em vez de taxas inferiores baseadas nos censos anteriores.

Entretanto, a década de 70/80 iria ser tomada de surpresa pelo Golpe de Estado de 25 de Abril de 1974, o qual abriu caminho para o processo de descolonização conducente à Independência de Moçambique em 1975. Não obstante as mudanças radicais e profundas a nível político, social e económico, incluindo a trágica guerra civil que durou 16 anos, tais mudanças não se traduziram em alterações significativas no crescimento populacional, na estrutura etária e no regime demográfico moçambicano. Entre 1970 e 1980 a população cresceu a uma taxa média de 2,7% ao ano.

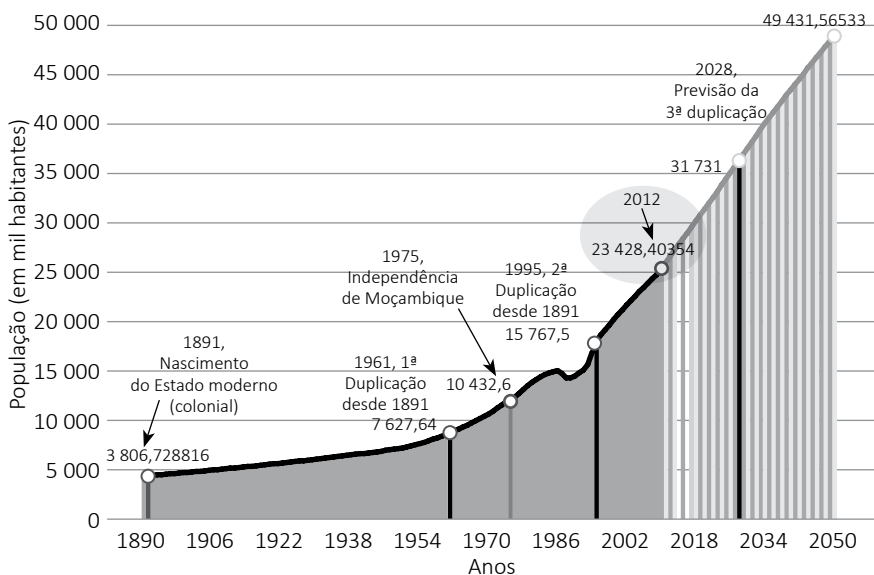
Desde que Moçambique nasceu como Estado moderno, em 1891, até ao nascimento do Estado Soberano, em 1975, decorreram 84 anos. Neste período a população aumentou de 3,8 para 10,4 milhões de habitantes, atingindo a primeira duplicação em 1961. A segunda duplicação aconteceu em 1995. Em 2009, 34 anos após o nascimento do Estado Soberano, a população moçambicana totalizou 21,7 milhões de habitantes, o dobro da existente aquando da independência (Figura 1).

Voltando à questão da explosão demográfica, também em Moçambique, tal como a nível mundial, observa-se uma aceleração da taxa de crescimento populacional. Foram precisos 70 anos para que a população moçambicana duplicasse, mas apenas 34 anos, para atingir a segunda duplicação (Figura 1).

Seiscentas mil pessoas mais, só em 2012!

Quantos somos, presentemente em 2012? Ao certo, ninguém sabe com exactidão. Na base das estimativas disponíveis em 2012, a população moçambicana ronda entre 23,7 milhões, segundo o INE (2010) e 24,4 milhões de habitantes, segundo a ONU (Organização das Nações Unidas). Os dados disponibilizados, quer pelo INE quer por organismos internacionais, são satisfatoriamente realistas para quem quiser planificar e lidar com os problemas da população. E aqui está o ponto importante a destacar. O que temos feito, ao longo do corrente ano, para acomodar e integrar os 660 mil moçambicanos adicionais que deverão sobreviver neste ano de 2012? Para se ter uma melhor dimensão do significado destes números, vejamos a seguinte comparação. O efectivo de 970 mil nascimentos estimado para 2012 equivale ao total da população feminina vivendo actualmente em Cabo Delgado, ou em Manica, ou ainda ao total de homens existentes em Sofala. Após subtrairmos os óbitos que se prevê ocorrer em 2012 (cerca de 313 mil óbitos) o balanço final rondará 660 mil pessoas. Daí que o INE estime que em 2012 a população moçambicana alcançará os 23,7 milhões: 23 milhões de 2011 mais o acréscimo de 660 mil sobreviventes em 2012. Este efectivo de 660 mil pessoas equivale ao total de homens vivendo actualmente na Província de Inhambane, ou na Província de Gaza, ou ainda ao total de mulheres que habitam presentemente na Cidade de Maputo.

Figura 1 – Evolução e projecção da população moçambicana: 1890-2050



Fonte: Maddison, 2008; Hestron et al., 2011; UN, 2011

Perante este quadro, é fácil voltar à dupla interrogação inicial: Somos muitos? Ou somos poucos? Comparando o ritmo de crescimento populacional com as oportunidades de emprego, condições económicas e padrão de vida, a mais realista e honesta resposta à primeira questão é simples: somos muitos e a multiplicarmos rapidamente. A população moçambicana continua a aumentar a um ritmo extremamente difícil de ser acompanhado e superado pela capacitação física e institucional necessária, para se garantir um padrão de vida digno.

Em que sentido... somos poucos?

Contrariamente às declarações públicas dos políticos governantes moçambicanos o chamado capital humano é profundamente pobre, em múltiplos sentidos: rendimento, capacidade produtiva e educacional; saúde, experiência e habilidades profissionais e tecnológicas. Neste sentido, é lícito afirmar que, todos juntos, somos poucos para a dimensão dos desafios que a população moçambicana enfrenta nos dias de hoje. Porém, existe aqui uma armadilha analítica.

As enormes carências observadas presentemente em Moçambique não poderão ser superadas pelo aumento da população. Pelo contrário! O aumento da população, na verdade, tem agravado os problemas existentes. Basta referir um simples exemplo. Assumindo que a taxa de analfabetismo ronda presentemente os 48%, Moçambique possui hoje cerca de 11 milhões de analfabetos e 12 milhões de alfabetizados.

Tanto o efectivo de alfabetizados como o efectivo de analfabetos é já superior à população total que existia em 1975. Isto acontece porque o ritmo de melhoria da taxa de alfabetização não é suficientemente rápido para compensar o ritmo de crescimento demográfico, por forma a traduzir-se numa maior redução do efectivo absoluto de analfabetos. Por isso, a resposta à questão “Somos Poucos?”, precisa ser encontrada na melhoria da qualidade da população existente, em vez de no aumento populacional. Isto implica transferir a atenção, esforços e investimento da quantidade para a qualidade da população existente.

Que perspectivas para Moçambique?

Se as previsões demográficas da ONU, para o século XXI, se concretizarem, em dois séculos a população moçambicana aumentará da módica cifra de 3,8 milhões (1891) para cerca de 74 milhões em 2091. Ou seja, um aumento populacional de quase 20 vezes mais.

Em 2007, o autor deste texto, fez referência à declaração do Governo Moçambicano na sua Política Nacional de População (PNP) de 1999, sobre a intenção de alcançar uma taxa de crescimento da população economicamente

sustentável. À medida que o tempo passa torna-se cada vez mais evidente que o Governo não tem uma ideia clara do que significa uma taxa de crescimento sustentável, muito menos do que fazer para a atingir. Isto acontece, em grande parte, quando não se entende porque, do ponto de vista populacional, qualquer taxa superior a zero é demasiado elevada.

Presentemente, para além das declarações politicamente correctas e convenientes, as percepções e acções governamentais com impacto na população, deixam muito a desejar. A título de ilustração, considere-se os seguintes exemplos:

1. desde os primeiros anos de Independência, políticos e governantes têm exibido uma fascinação exagerada e acrítica pela vasta extensão territorial do País e sobretudo pelos seus abundantes recursos naturais, denotando uma percepção vulgar, romântica e irrealista sobre a relação entre população, economia e desenvolvimento;
2. a aspiração governamental por uma rápida redução da mortalidade e da morbilidade carece de acções correspondentes a nível da reprodução humana, por forma a contrariar e eventualmente estancar a explosão demográfica, no sentido de se restaurar um equilíbrio sustentável entre os componentes da dinâmica populacional;
3. a política de migração (incluindo emigração e imigração) tem revelado, ao longo dos anos, graves manifestações de anti desenvolvimento quer da população quer da sociedade moçambicana em geral. Desde 1975, a questão migratória vem sendo abordada de forma frequentemente preconceituosa, controversa, por vezes com alguma propensão para a xenofobia e o nacionalismo estreito. Enquanto não formos capazes de superar tais preconceitos continuaremos a ter dificuldades em usar a política de migração a favor do desenvolvimento nacional, o que será um desperdício do ponto de vista da melhoria da qualidade e capacitação da população moçambicana.

Estes são apenas três entre muitos exemplos ilustrativos da necessidade de se debater os problemas da população moçambicana. Como defendeu Francisco (2007) a PNP de 1999 precisa de ser revista, não só para que reflecta os novos resultados de pesquisas recentes, como também para que assuma uma função mais progressiva e pró-activa no processo de desenvolvimento moçambicano.

IDeIAS Nº37 – ENVELHECIMENTO POPULACIONAL EM MOÇAMBIQUE: AMEAÇA OU OPORTUNIDADE?

Gustavo T. L. Sugahara e António A. da Silva Francisco

Imaginemos se as gerações passadas tivessem tido a possibilidade de contemplar em plena consciência os momentos iniciais de grandes transformações socioeconómicas e tecnológicas, como foram por exemplo, a revolução industrial que começou na segunda parte do Século XVIII, as revoluções verdes em várias regiões do mundo, no Século XX, e as grandes crises financeiras internacionais em 1929 e 2008, entre outras. Imaginemos ainda, que para além do privilégio de prever acontecimentos de grande impacto na sociedade, poderíamos tirar também proveito da experiência vivida por países que já tivessem passado por processos de mudança similares. Quão privilegiados seríamos do ponto de vista analítico, da compreensão e sobretudo da possibilidade de nos prepararmos com tempo para as consequências de tais transformações? Pensar o tema do envelhecimento populacional em Moçambique, oferece-nos exactamente esta possibilidade. A importância e o impacto das dinâmicas demográficas são frequentemente negligenciados nas análises associadas à formulação e monitoria de políticas públicas. Isto acontece principalmente porque as transições demográficas acontecem de forma gradual e subtil. No entanto, os próprios fenómenos demográficos acabam por se impor como fenómenos objectivos que são, independentemente da vontade subjectiva das pessoas. Obviamente, melhor seria que os fazedores de políticas tomassem consciência e, sempre que possível, se antecipassem aos acontecimentos previsíveis. A presente nota visa contribuir para a tomada de consciência das ameaças e oportunidades do fenómeno do envelhecimento populacional, numa altura em que Moçambique tem o privilégio de pensar e preparar-se com tempo, para lidar com os desafios impostos pela mudança da estrutura etária populacional. Este texto faz parte de um estudo mais extensivo e aprofundado, iniciado recentemente pelos seus autores, no âmbito do programa do Grupo de Investigação (GdI) de Pobreza e Protecção Social (PPS) do IESE. De forma resumida, a mensagem

partilhada nesta nota compreende três pontos principais: 1) O envelhecimento populacional é uma das conquistas principais da humanidade moderna, mas os seus potenciais benefícios, para a sociedade em geral, não são automáticos nem estão antecipadamente garantidos; 2) O facto de Moçambique se encontrar ainda numa fase embrionária do envelhecimento populacional, oferece uma oportunidade ímpar. Será que a sociedade moçambicana irá aproveitar tal oportunidade?; e 3) A resposta à questão anterior dependerá da tomada de consciência e do que for feito, nas próximas décadas.

Envelhecimento como conquista e o paradoxo da longevidade

Em geral, todos queremos viver mais. Neste sentido o envelhecimento populacional é em si uma conquista. Em termos técnicos é um fenómeno que resulta do aumento da esperança de vida à nascença e da redução da fecundidade numa determinada população. Um fenómeno que está longe de ser um tema de investigação novo. É bem visível na alteração etária ao longo do tempo, da forma clássica piramidal da estrutura da população, para formas mais rectangulares, fruto da redução dos grupos de idades mais jovens e aumento dos grupos idosos (Figura 1).

A drástica redução da taxa de fecundidade, na sequência ou em simultâneo à significativa redução da mortalidade e expansão da longevidade, tem gerado profundas alterações demográficas desde a base ao topo da estrutura etária populacional, como ilustra a Figura 1, referente às Maurícias. São transformações globais que ocorrem a ritmos diferentes, observadas em todas as regiões do mundo, ao longo dos últimos dois séculos e meio.

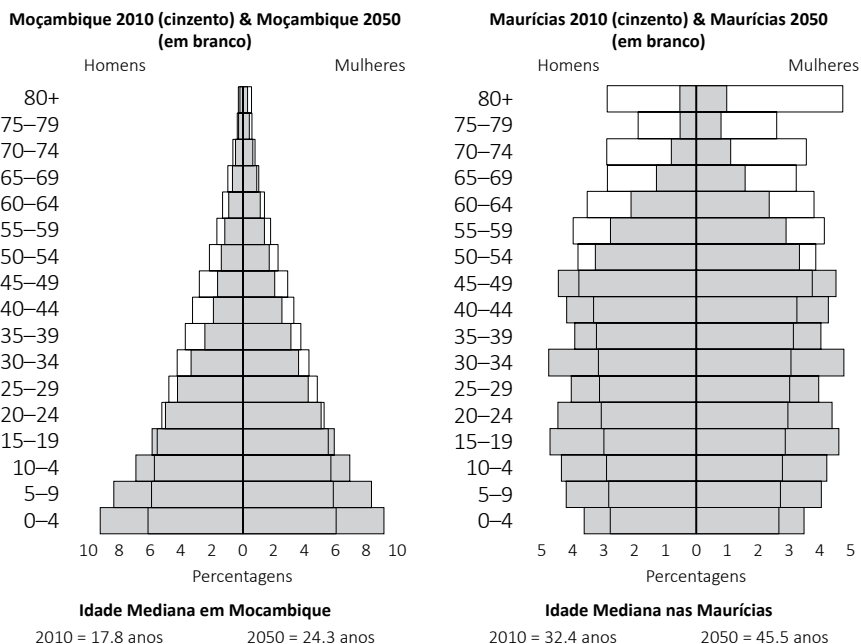
Não é claro se tais transformações globais da estrutura etária começaram por ser consequência, ou pelo contrário, foram uma das causas da revolução industrial, da urbanização, da crescente inserção das mulheres nos sistemas de mercado de trabalho e dos diversos avanços na medicina moderna. Devido ao facto de a transição demográfica ter sido muitas vezes acompanhada do crescimento económico, por vezes assume-se que ela é uma consequência do crescimento económico, uma perspectiva que tem vindo a ser posta em causa (Dyson, 2010).

Embora a proporção de idosos em relação à população total seja substancialmente maior nos países desenvolvidos, a transformação nos países em desenvolvimento tem sido bastante acelerada. Na segunda metade do século XX, as regiões da América Latina e da Ásia registaram mudanças rápidas e profundas nas taxas vitais, atingindo recentemente níveis de fecundidade próximos dos países mais desenvolvidos.

A África Subariana é a única grande região continental que permanece numa fase inicial da transição demográfica, contando ainda com grandes variações regionais; mas quando se consideram os dados desagregados para os países africanos, um número crescente de países está já a viver o fenómeno do envelhecimento populacional (Francisco, 2010, p.31, 2011, p.48; Sandell, 2004).

A Figura 1 ilustra graficamente a diferença entre, por exemplo, a população de Moçambique e a população das Maurícias. Se as projecções (na variante mediana) da U.N. se confirmarem, a idade mediana da população moçambicana aumentará de 17,8 em 2010 para 24,3 anos em 2050. Por seu turno, a população das Maurícias é já visivelmente mais adulta e envelhecida, com uma idade mediana de 32,4 anos em 2010, prevendo-se que aumente para 45,5 anos em 2050 (UN, 2011). As mudanças resultantes da transição demográfica manifestam-se directamente na mudança da composição e organização das unidades familiares, na relação entre o trabalho e outros factores produtivos, nas condições laborais e nas formas de protecção social, conduzindo ao confronto entre a conquista do aumento da longevidade humana, e um “ideal” de “eterna juventude”, fenómeno descrito por Sugahara (2009, pp. 38-61) como o “paradoxo da longevidade”.

Figura 1 – Comparação da pirâmide etária de Mocambique e Maurícias 2010 e 2050



Fonte: <http://esa.un.org/undp/wpp/Excel-Data/population.htm>

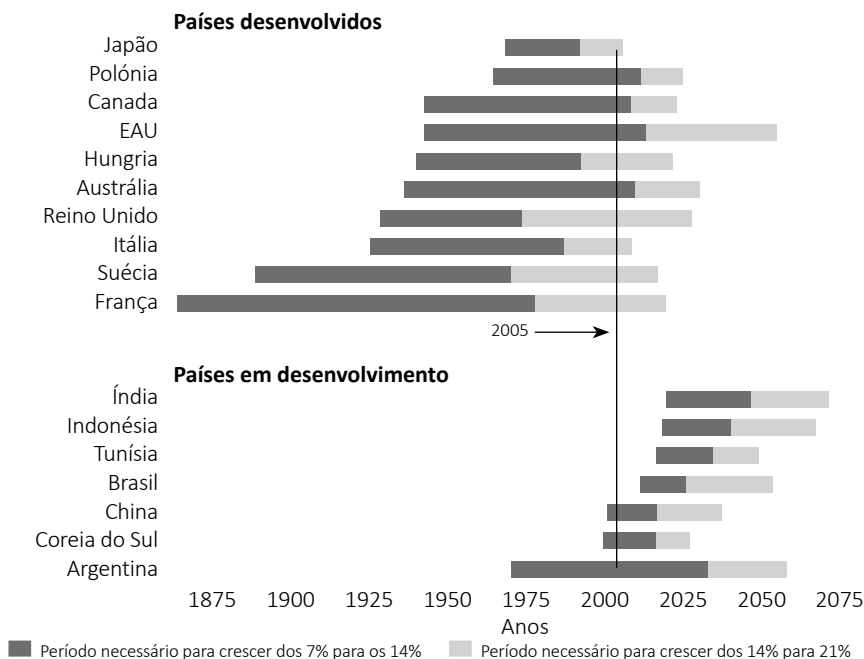
Por uma análise moçambicana: envelhecer antes, ou depois, de enriquecer?

Em contraste com a maior parte dos países desenvolvidos, onde a população idosa representa já uma parcela bastante significativa da população total, Moçambique encontra-se ainda nos “primórdios” da transição demográfica (Arnaldo, 2007; Francisco, 2011, p. 63). Segundo o INE (2010, p.10) a idade mediana da população moçambicana é de 17 anos, enquanto o grupo de pessoas com 60 ou mais anos de idade representa 4,7% da população total (cerca de um milhão de pessoas). À primeira vista, a proposta de reflexão sobre o envelhecimento em Moçambique pode parecer desajustada ou precipitada, num país onde as projecções demográficas disponíveis indicam que, ao longo da primeira metade do Século XXI, o aumento da proporção de idosos deverá ocorrer lentamente (Francisco, 2011, p.52; INE, 2010). Contudo, só por imprudência ingénuo ou ignorância irresponsável, alguém poderá nos dias de hoje, pôr em causa a consideração antecipada de um fenómeno tão previsível como é o envelhecimento populacional. Na verdade, apesar do envelhecimento da população moçambicana ser embrionário, de facto, ele já está em curso, resultante do processo de transição da mortalidade de níveis elevados para níveis progressivamente baixos. Esta transição da mortalidade tem tido como consequência imediata, a aceleração do crescimento populacional. Enquanto a transição da fecundidade não se generalizar a todo o país, o crescimento populacional acelerado deverá sobrepor-se ao envelhecimento, mas posteriormente, este último acabará por suplantar o primeiro (Francisco, 2011; Dyson, 2010).

Um número crescente de países encontra-se actualmente na situação delicada de terem envelhecido mais depressa do que enriqueceram. É o caso da China, Brasil e muitos outros, que viveram processos acelerados de transição demográfica, na segunda metade do Século XX. “Envelhecer antes de enriquecer?”, foi a pergunta feita por Brito (2010), em referência ao caso Brasileiro.

A Figura 2 mostra que a velocidade do envelhecimento populacional nos países em desenvolvimento tende a ser mais acelerada do que nos países desenvolvidos. A mesma Figura 2 mostra o tempo necessário para a população com 65 ou mais anos de idade, aumentar de uma proporção de 7 para 14 por cento, e de 14 para 21 por cento, variando significativamente entre os países. Por exemplo, na França o aumento dos idosos de 7 para 14 por cento demorou cerca de cem anos, mas em apenas 40 anos a sua proporção aumentou para 21 por cento da população total. Em países como Brasil, China e Coreia do Sul, a mudança nas proporções foi muito diferente, em alguns casos inversa, do que aconteceu na França ou Suécia (Vos *et al.*, 2009). Em Moçambique, embora o ritmo de crescimento da parcela da população idosa seja relativamente lento, a questão levantada por Brito é pertinente e deve ser tida em conta, na difícil tarefa de contextualização do debate acerca do envelhecimento populacional no país.

Figura 2 – Tempo necessário para que a parcela da população com 65 ou mais anos de idade passe dos 7 para os 14 por cento, e dos 14 para os 21 por cento, países seleccionados.



Fonte: *Extraído de Vos et al. (2008)*

Envelhecimento: ameaça ou oportunidade?

Em rigor, apesar do envelhecimento populacional em Moçambique estar no início, a população moçambicana já conta com um efectivo acima de um milhão de pessoas com 60 e mais anos de idade. Esta parcela da população, apesar de ser pequena em termos relativos, já não é insignificante em termos absolutos, principalmente se até mesmo para este número de pessoas é difícil proporcionar-lhe condições dignas de vida, de participação e contribuição para a sociedade.

Moçambique está actualmente a viver o período inicial e embrionário de um processo que, num futuro mais ou menos distante (dependendo do ritmo da transição da fecundidade), irá converter-se no que actualmente se entende por envelhecimento populacional. A possibilidade de se acompanhar tal processo, desde a sua gestação, oferece uma oportunidade única de reflexão, mas mais importante ainda, é a oportunidade que a sociedade tem de se preparar com tempo para as mudanças estruturais previsíveis na composição demográfica.

O actual período é, desde já, uma grande oportunidade de investigação científica, cujos resultados poderão ser fundamentais para o desenvolvimento do país. Sendo o envelhecimento um assunto eminentemente interdisciplinar, o leque de temas a serem abordados é muito vasto e diversificado. Todas as características do processo de envelhecimento populacional moçambicano até aqui mencionadas, merecem estudos mais sistemáticos e aprofundados.

O “momento histórico” para países como Moçambique é, portanto, uma preciosa oportunidade no que diz respeito à construção de um melhor relacionamento entre a sociedade e a população idosa. Não apenas pelo que se pode evitar, principalmente em relação a preconceitos sobre os idosos e diversas barreiras que impedem o real contributo desta população para a sociedade, mas também pelo que se pode aprender da actual relação existente, quando o idoso ainda representa uma “figura rara” na sociedade moçambicana.

Referências

- Arnaldo, C. (2007). *Fecundidade e seus Determinantes Próximos em Moçambique: Uma análise dos níveis, tendências, diferenciais e variações regionais*, Maputo: Texto Editores.
- Brito, F. (2010). A Reinvenção da Transição Demográfica: Envelhecer Antes de Enriquecer? CEDEPLAR/FACE/UFMG. *Disponível em*: www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20401.pdf.
- Dyson, T. (2010). *Population and Development: The Demographic Transition*, Zed Books.
- Francisco, A. (2010). Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique: Dinâmicas Recentes e Cenários Prospectivos. *Disponível em*: [www.iese.ac.mz/lib/Francisco, A., 2011. Enquadramento Demográfico da Protecção em Moçambique. Cadernos IESE, 6. www.iese.ac.mz/? __target__=publications_documents](http://www.iese.ac.mz/lib/Francisco,%20A.,%202011.%20Enquadramento%20Demogr%C3%A1fico%20da%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20em%20Mo%C7%A7ambique.%20Cadernos%20IESE,%206.%20www.iese.ac.mz/?__target__=publications_documents).
- INE. (2010). Projecções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007–2040). Portal do Instituto Nacional de Estatística. *Disponível em*: www.ine.gov.mz/populacao/projecoes/proj_pop_moz.
- Sandell, R. (2004). North Africa: Grappling with Demography. *Disponível em*: www.realinstitutoelcano.org/documentos/147/Sandell147.pdf.
- Sugahara, G. (2009). Cidades Criativas e Envelhecimento Populacional, Tese de Mestrado. ISCTE-IUL.
- UN (United Nations). (2011). World Population Prospects, the 2010 Revision. *Disponível em*: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>.
- Vos, R., Ocampo, J.A. & Cortez, A.L. (2009). *Ageing and Development*. London: Zed Books. *Disponível em*: publication/conf_oit/Antonio_Francisco.pdf.

IDEIAS Nº46 – DESAFIOS DA DUPLICAÇÃO DA POPULAÇÃO IDOSA EM MOÇAMBIQUE

Gustavo Sugahara e António Francisco

Introdução

A maioria dos moçambicanos que nascem presentemente, por exemplo em 2012, continua a ter *chances* muito reduzidas de viverem uma vida longa e saudável, comparativamente à longevidade em países mais desenvolvidos. A esperança média de vida à nascença do Moçambicano ronda os 50 anos de idade, o que representa cerca de 60% da esperança de vida de um japonês (83 anos) e 72% do nível médio de longevidade mundial (68 anos). Segundo as projecções do Instituto Nacional de Estatística (INE), somente dentro de trinta anos a esperança de vida dos Moçambicanos atingirá o nível médio actualmente registado no Mundo, mas de acordo com a ONU será ainda mais tarde (INE, 2010, p.41; UN, 2011).

Esta nota coincide com o Dia Mundial da População, data celebrada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no dia 11 de Julho. Aproveitando a oportunidade, o IESE considera pertinente destacar alguns aspectos relevantes sobre as características, a dinâmica, as perspectivas de evolução e os desafios da população moçambicana. Este texto inspira-se e faz parte de uma discussão mais abrangente que o Grupo de Investigação Pobreza e Protecção Social do IESE vem realizando, com destaque para alguns trabalhos recentes sobre a problemática do envelhecimento, emprego e protecção social (Ibraimo, 2012; Sugahara & Francisco, 2011; Sugahara & Francisco, 2012).

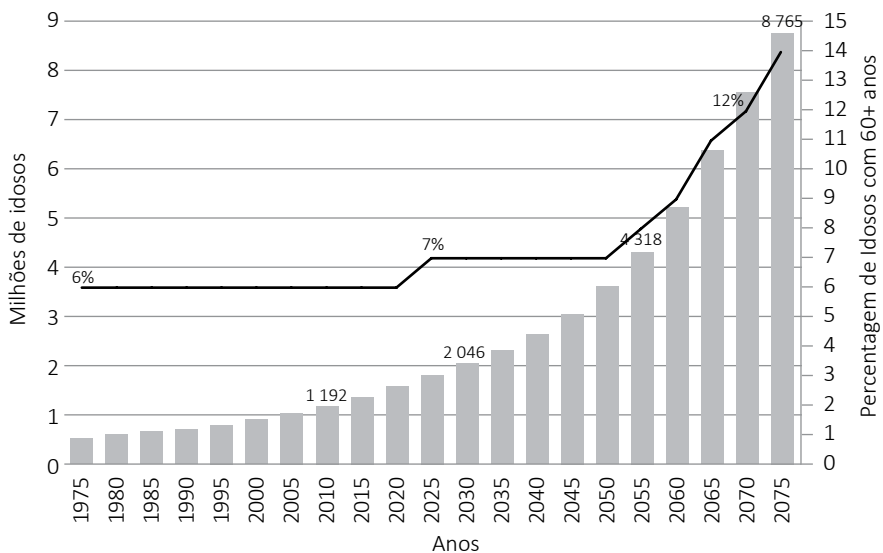
Mudança sem precedentes em perspectiva: de 5% para 12%

Embora a estrutura etária da população moçambicana ainda seja muito jovem (típica de uma população subdesenvolvida), existe, no entanto, uma parte dela que sobrevive até à velhice. De acordo com as projecções do INE, a idade mediana da população

ronda os 17,1 anos em 2012; a população com 18 e mais anos representa 52% do total da população, dos quais 4,6% tem 60 e mais anos de idade. A Figura 1 ilustra esta mudança representando a evolução da Taxa de Dependência da População Idosa (TDPI) em Moçambique, entre 1975 e 2070; isto é, a taxa correspondente à proporção da população idosa, frequentemente considerada economicamente inactiva, em relação a população activa, entre 14 e 65 anos (Figura 1) (INE, 2010).

Se é verdade que a percentagem de idosos continua relativamente baixa, comparativamente a outros grupos populacionais, não é menos verdade que este efectivo de cinco por cento totaliza já, em termos absolutos, mais de um milhão de pessoas. Um número suficientemente elevado para não ser ignorado, principalmente quando os sistemas de protecção social formais moçambicanos se mostram incapazes de os absorver e assistir nos programas de segurança social básica, obrigatória e/ou complementar disponíveis.

Figura 1 – Moçambique: População idosa (milhões) e taxa de dependência da população idosa (%), 1975–2070



Fonte: UN, 2011

Mas voltando ao Moçambicano ou Moçambicana que nasce actualmente. Encontramo-nos hoje perante um facto inédito na história de Moçambique. Aqueles que nascerem actualmente e tiverem a sorte de fazer parte do pequeno grupo que sobreviva até à velhice, quando atingirem os 60 anos de idade, farão parte de um grupo etário com mais do dobro de pessoas existentes nos dias de hoje. Ou seja, por volta do ano 2072 (daqui a 60 anos) a população idosa deverá representar cerca de

12% da população total¹. No próximo meio século a população idosa moçambicana aumentará de pouco mais de um milhão de pessoas para cerca de nove milhões, na década de 2070 (Figura 1).

Uma mudança da estrutura etária da população, de pouco menos de 5% de idosos actualmente, para mais de 12% quando uma criança que nasça actualmente tiver 60 anos, representa uma transformação demográfica sem precedente na história de Moçambique. Os jovens de hoje, idosos de amanhã, certamente não têm consciência do que os espera, no futuro. Mas até que ponto as pessoas de meia-idade e idosas de hoje, estão a fazer algo de significativo para deixarem um futuro melhor para os seus descendentes?

Moçambique no contexto regional

Estudos recentes do IESE têm destacado a natureza incipiente da transição demográfica moçambicana; ou seja, a transição de um regime demográfico antigo, caracterizado por altas taxas de mortalidade e de natalidade, e um crescimento populacional baixo (Francisco, 2011). Porém, assumindo que a transição em curso prossiga a ritmo lento, nas décadas futuras, como ilustram os factos aqui sublinhados, a estrutura e composição populacional irá mudar significativamente.

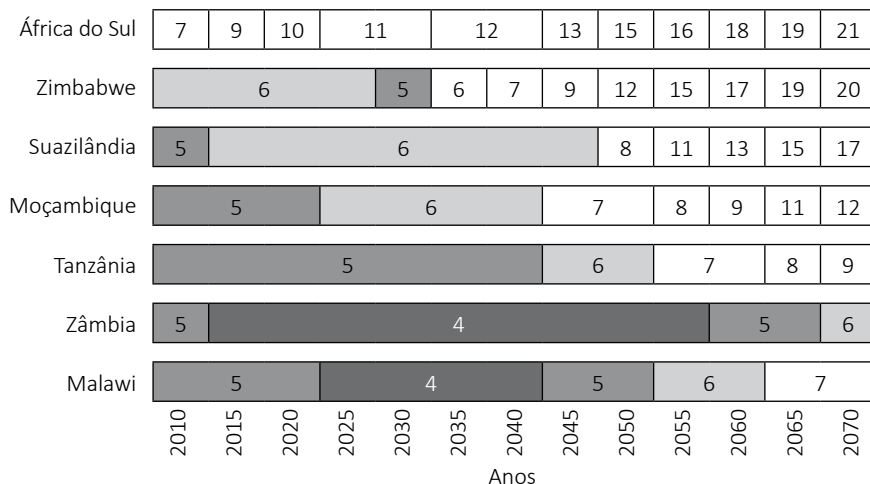
A Figura 2 destaca o número de anos que se prevê necessário para que a população idosa aumente a sua proporção ao longo do tempo, e como esta mudança em Moçambique se compara com alguns países vizinhos. A proporção de idosos com 60 anos e mais deverá, ao final de um longo período não representado na figura, demorar pelo menos 70 anos a ultrapassar 5% do total da população. Porém, depois disso, prevê-se que acelere rapidamente: cerca de 20 anos a atingir 6%, 10 anos atingir 7% e apenas cinco anos para atingir 8%. Ou seja, no próximo meio século o crescimento da proporção de idosos deverá ser exponencial. Isto é consistente com as sucessivas duplicações da população idosa, ilustradas pela Figura 1. Sobre a importância da função exponencial e a duplicação da população moçambicana em geral ver Francisco (2012).

A Figura 2 permite também observar as mudanças em Moçambique em comparação com alguns países vizinhos. África do Sul, Zimbábwe e Suazilândia apresentam mudanças mais aceleradas do que Moçambique, particularmente o primeiro, mais avançado no processo de transição demográfica, urbanização, e crescimento económico. Até 2070, a parcela da população idosa sul-africana deverá atingir 21%, correspondente ao nível actual nos países mais desenvolvidos.

¹ Esta mudança demográfica será muito mais significativa se a classificação oficial da população idosa em Moçambique fosse usada (55+ para mulheres e 60+ para homens) (Conselho de Ministros 2002). Aqui usa-se para facilitar a comparação internacional (60 e mais anos de idade).

Em suma, mesmo prevendo que este processo de mudança ocorra de forma lenta (numa perspectiva humana e individual, pois do ponto de vista evolucionário esta mudança é muito rápida) também em Moçambique o envelhecimento não será um processo tão distante como se imagina. No contexto da África Austral, Moçambique possui já o terceiro maior contingente de idosos (Sugahara & Francisco, 2011).

Figura 2 – Parcela da população com 60 ou mais anos de idade – países seleccionados



Fonte: UN, 2011

Desafios da duplicação: prevenir é melhor do que remediar

Que tipo de políticas adoptar para que Moçambique beneficie de facto da duplicação populacional? Se actualmente a maioria dos idosos carece de uma velhice confortável, digna, e sem a preocupação de ter de trabalhar para garantir o seu sustento, o que acontecerá dentro de meio século, quando os idosos forem cerca de nove milhões?

No contexto particular de Moçambique os desafios colocados pela população idosa relacionam-se intimamente com os desafios do desenvolvimento mais geral do país, mas como temos argumentado, ambos os desafios são plenamente conciliáveis. Há, no entanto, um enorme risco de o contingente mais velho da população ter menos voz e ser sub-representado; principalmente se a oportunidade referida no nosso artigo de 2011 for desperdiçada, e Moçambique cair na armadilha de repetir, num contexto ainda mais adverso, os mesmos erros cometidos pelos países mais ricos.

Na Europa a Taxa de Dependência da População Idosa (TDPI) está a tornar-se o indicador que mais preocupa os economistas, por causa da pressão que exerce na população economicamente activa. Este não é o caso em Moçambique, porque a TDPI ainda é reduzida e contrariamente aos países mais desenvolvidos, a generalidade dos idosos moçambicanos (mais de 80%) continua a trabalhar na velhice e sobrevive sem qualquer apoio da segurança social pública (Vos *et al.*, 2009, p.90).

A conversão dos idosos em “dependentes” implica dispor de mecanismos financeiros formais. Em Moçambique, presentemente os sistemas financeiros, tanto formais como informais, fornecem acesso a menos de 25% da população adulta (Vletter *et al.*, 2009) e menos de 5% dos mais de 12 milhões de pessoas convencionalmente na população economicamente activa têm acesso à protecção social formal, contributiva e não contributiva (Francisco *et al.*, 2011, p.308).

Ainda não podemos antever com certeza o que vai acontecer com a economia moçambicana nos próximos 25, 45 ou 65 anos. O facto de Moçambique ser um país com significativas reservas de valiosos recursos naturais (e isto é sabido há muitas décadas, mesmo se recentemente novas avaliações indicam que o potencial é muito maior do que era conhecido) não tem sido suficiente para alterar a condição de extrema miséria e pobreza que vive a maior parte da população. O facto é que por enquanto, a população moçambicana apenas tem sido capaz de usar a riqueza natural para garantir uma subsistência precária.

Referências

- Conselho de Ministros. (2002). *Política para a Pessoa Idosa e a Estratégia de sua Implementação*. Boletim da República, I Série No 45, 12 de Novembro., www.mmas.gov.mz
- Francisco, A. (2011). A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique. *Revista de Estudos Demográficos*, 49(1), pp.5–35.
- Francisco, A. (2012). “Moçambique e a Explosão Demográfica”: Somos Muitos? Somos Poucos? *IDeIAS*, Boletim No 45.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011). Protecção Social Financeira e Demográfica: Desafios para Uma Segurança Humana Digna em Moçambique. In *Desafios Para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 283–331.
- Ibraimo, Y. (2012). Reflexões sobre Emprego e Redução da Pobreza no PARP – Desafios para uma Abordagem Alternativa. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- INE. (2010). Projecções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007 – 2040). *Portal do Instituto Nacional de Estatística*. www.ine.gov.mz.
- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A. (2011). Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? *IDeAS* No. 37p, p.2.

- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A. (2012). Idosos em Moçambique – Romper a Conspiração do Silêncio. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: no prelo.
- UN (2011). World Population Prospects, the 2010 Revision. *United Nations (UN)*. <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>.
- Vletter, F. de, Lauchande, C. & Infante, E. (2009). FinScope Mozambique Survey 2009 –Survey Report.
- Vos, R., Ocampo, J.A. & Cortez, A.L. (2009). *Ageing and Development*, Zed Books.

IDeIAS Nº54 – VIVER MAIS PARA VIVER PIOR?

Gustavo Sugahara, António Francisco e Peter Fiske

Introdução

Os indicadores de riqueza, pobreza, bem-estar e desenvolvimento humano, entre outros, são, e vão certamente continuar a ser controversos. Não é de admirar. Tais indicadores procuram quantificar realidades relativamente simples e familiares, mas que quando submetidas a um olhar mais atento, reflectem uma enorme complexidade de relações sociais, bem como veiculam valores políticos e morais diversos, mais ou menos subjetivos.

A ciência existe precisamente para lidar com a complexidade da vida e encontrar respostas para os seus enigmas, criando instrumentos de análise e medição. É justamente este o objectivo de uma série de indicadores internacionais bem conhecidos que são convertidos em ferramentas de avaliação e monitoria de políticas, cujo impacto incide diretamente na vida das pessoas.

Em Moçambique, os indicadores sobre mudanças sociais têm despertado crescente interesse e calorosos debates, principalmente quando levantam dúvidas sobre a qualidade e direcção das mudanças observadas, bem como o impacto e desempenho dos fazedores de políticas públicas. Um bom exemplo disto acontece anualmente, quando o famoso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é divulgado internacionalmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Todos os anos a divulgação do IDH reacende o debate sobre se os dados e métodos usados influenciaram ou não o péssimo desempenho do desenvolvimento humano moçambicano.

Outro exemplo, igualmente controverso, diz respeito à problemática da estimativa da pobreza, sem dúvida um dos temas mais debatidos em Moçambique. Sobre a pobreza moçambicana, suas causas e determinantes, e sobretudo que políticas poderão contribuir para a sua redução, já foram escritos inúmeros documentos, sendo este inclusive o foco principal de um dos principais documentos programáticos do Governo Moçambicano (GdM) e seus parceiros internacionais, o chamado Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) (GdM, 2011).

Apesar dos esforços em se produzir indicadores sociais, representativos e confiáveis, persistem diversas lacunas quanto à qualidade dos dados, abordagens e metodologias de análise da pobreza e do desenvolvimento humano, a nível nacional, mas sobretudo a nível mais desagregado, por áreas e grupos específicos.

Na sequência de vários artigos sobre envelhecimento publicados anteriormente (Sugahara e Francisco, 2012), no primeiro semestre deste ano o IESE desenvolveu uma investigação sobre as condições de vida da população idosa moçambicana, através de uma pesquisa em parceria com a HelpAge Internacional. Inspirado nos resultados desta pesquisa, este breve texto discute uma ideia, simples, mas relevante: “Todos queremos viver mais”.

Independentemente das condições de vida que os humanos logram alcançar, no decurso da vida, todas as pessoas são movidas por um mesmo impulso de sobrevivência e aspiração a uma vida mais longa. Este é dos instintos mais básicos da vida, não só dos seres humanos, mas de qualquer organismo vivo, com a diferença que os seres humanos desenvolveram a capacidade de percepção e racionalização de conceitos como o “valor” (bem ou mal, certo ou errado, etc.), para além das meras aptidões sensoriais de prazer ou dor encontradas em outros organismos vivos.

Diferentemente dos demais seres vivos, os seres humanos desenvolveram também a capacidade de transformar em realidade a aspiração por uma vida mais longa. Por isso, o indicador de esperança de vida foi convertido numa das evidências de desenvolvimento humano. É justamente no espírito da celebração do triunfo da longevidade humana, que o relatório do FNUAP e da HelpAge Internacional (2012) elegeu o envelhecimento populacional como uma das mais significativas tendências do século XXI.

Entretanto, o aumento da longevidade humana tem gerado novos desafios, nunca antes enfrentados pela humanidade, pelas suas profundas implicações na organização social, económica e cultural das sociedades. Neste sentido, este breve texto chama a atenção para as importantes questões decorrentes do seu título principal: “Todos queremos viver mais, mas o que é que isto implica? Será que o aumento da esperança de vida dos moçambicanos está a ser acompanhado de melhorias no bem-estar dos idosos?”. As respostas a estas questões tomam em consideração estudos anteriores, mas em particular os resultados recentes da acima referida investigação do IESE (Francisco *et al.*, 2013).

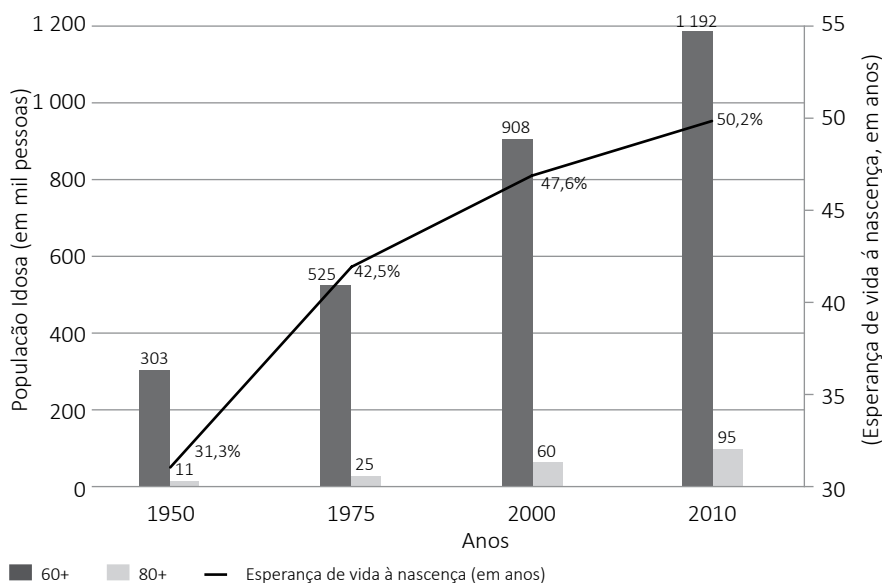
Longevidade: aspiração e realidade

Moçambique possui uma das populações mais jovens no Planeta; uma idade mediana de 17 anos de idade, correspondente a 16 anos, para a população rural, e cerca de 19 anos, para a população urbana (INE, 2010, p. 7).

No último meio século, o aumento da esperança de vida à nascença em Moçambique, ainda que lento mas real, conjugado com o crescimento demográfico nacional (taxa média anual de 2,2% em 50 anos), tem originado uma aceleração do crescimento do efectivo de idosos (Figura 1). De um total de pouco mais de 300 mil idosos em 1950, a população idosa com 60 ou mais anos ultrapassou 500 mil em 1975, e actualmente é estimada em cerca de 1,2 milhões; cerca 5% da população total, estimada em 23,9 milhões em 2010 (UN, 2013). Por sua vez, o grupo de idosos com 80 ou mais anos de idade passou de apenas 11 mil pessoas, em 1950, para 95 mil, em 2010 (UN, 2013) (Figura 1).

O actual efectivo de idosos moçambicanos representa o terceiro maior efectivo de idosos entre os países da África Austral. Para se ter uma ideia do seu peso relativo no contexto moçambicano, refira-se que o total de idosos não é muito inferior ao total da força de trabalho assalariada moçambicana, estimada em cerca de dois milhões de pessoas (Francisco *et al.*, 2013).

Figura 1 – Evolução da população idosa e esperança de vida à nascença em Moçambique, 1950-2010



Fonte: UN, 2013

Por outro lado, cerca de 17% dos agregados familiares tem pelo menos um idoso, se bem que a sua distribuição geográfica e social varie muito no País. Uma maior proporção de idosos encontra-se nos agregados familiares da zona sul do país. Nas províncias de Gaza e Inhambane, por exemplo, cerca de 30% dos agregados familiares

tem pelo menos um idoso, contra apenas 14% nas províncias nortenhas (Niassa, Nampula e Zambézia). Estas diferenças são mais visíveis nos postos administrativos, em que quase 50% de agregados familiares no sul possuem idosos.

O mesmo se poderia dizer de outras características, como por exemplo diferenças de género. Ainda que estas características não sejam o foco deste texto, vale a pena referir, a título ilustrativo, o facto de embora as mulheres representem mais de 50% da população total, menos de um terço dos agregados familiares sejam chefiados por mulheres, mas o hiato entre homens e mulheres vivendo sozinhos é ainda mais expressivo; cerca de 11% das mulheres e apenas 4% de homens vivem sozinhos.

Viver mais... Como?

Os indicadores demográficos acima referidos evidenciam uma inequívoca conquista: os Moçambicanos estão realmente a viver mais. É certo que o hiato entre a esperança de vida dos Moçambicanos e a esperança de vida média mundial ainda é enorme (50,2 contra 70 anos, respectivamente), mas não há dúvida que as pessoas em Moçambique também estão a ampliar a sua longevidade.

Como explicar esta conquista? Não é possível, no espaço reservado a este texto, responder satisfatoriamente a esta questão, mas pelo menos é possível destacar o papel de um dos indicadores de condições de vida mais usados, a incidência da pobreza.

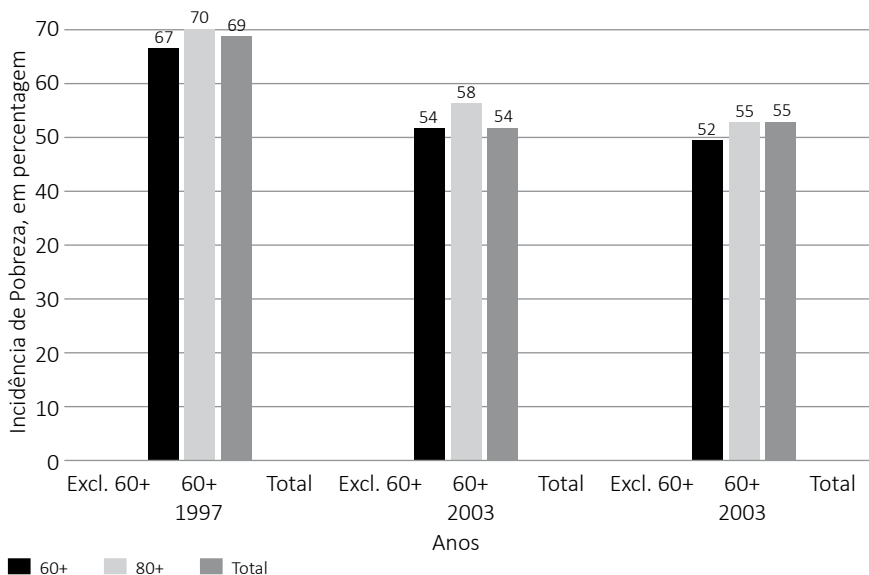
Será que o aumento da longevidade dos Moçambicanos está a ser acompanhado de redução da pobreza entre os idosos? A resposta a esta questão, fornecida pela pesquisa do IESE, acima referida, é consistentemente negativa. Consistentemente, no sentido que conjuga vários métodos e indicadores, aplicados aos melhores e mais actualizados dados estatísticos disponíveis sobre o bem-estar e pobreza em Moçambique.

Destacamos aqui apenas um dos métodos, eventualmente o mais controverso, mas também o mais usado e exposto ao debate, relacionado com a incidência de pobreza com base no consumo. Este é o método escolhido oficialmente pelo Governo de Moçambique (DNEAP, 2010), baseado num conjunto de linhas de pobreza regionais, que tem o mérito de ser facilmente calculável, mas como têm mostrado certos autores possui importantes fragilidades (Alfani *et al.*, 2012; Boom, 2011).

A Figura 2 compara as linhas de pobreza oficial em três anos: 1997, 2003 e 2009. Embora se observe uma redução de agregados familiares vivendo abaixo da linha oficial de pobreza, de 69% em 1997 para 55% em 2009, a diferença nos níveis e variação da pobreza entre agregados familiares com e sem idosos é estatisticamente significativa. Todavia, o aspecto mais evidente, na Figura 2, é que em todo o período considerado (1997-2009), os agregados familiares com idosos são mais pobres, relativamente à população total e aos agregados familiares sem idosos. Em outras palavras, os próprios

indicadores de pobreza oficiais revelam que os idosos moçambicanos são mais pobres do que o resto da população.

Figura 2 – Linha oficial de incidência de pobreza dos agregados familiares (total, com e sem idosos) em Moçambique, 1997, 2003 e 2009



Fonte: DNEAP, 2010

Despertar para a revolução da longevidade

Este texto destaca apenas a versão oficial da pobreza, utilizada pelo Governo Moçambicano e seus parceiros internacionais. Convém referir que a abordagem oficial sobre pobreza tem sido objecto de revisão, por se ter constatado que as limitações dos dados e certas opções metodológicas da abordagem oficial resultaram num padrão pobreza contra-intuitivo e duvidoso (Alfani *et al.*, 2012; Boom, 2011; DNEAP, 2010). Recentes versões corrigidas dos mesmos dados estatísticos colocaram em cheque a conclusão oficial de que a pobreza urbana tem baixado menos do que a pobreza rural. De igual modo, a acima referida investigação realizada recentemente pelo IESE sobre os idosos corrobora as versões corrigidas, recorrendo a um método de bens duráveis em vez do consumo, um assunto que merece ser retomado noutra oportunidade (Francisco *et al.*, 2013)

Em artigos anteriores defendemos a necessidade de se repensar cuidadosamente a relevância da população idosa, superando a percepção enganadora, decorrente do facto da sua proporção ser muito inferior aos demais grupos populacionais (p. ex. crianças, jovens e adultos). Inicialmente falávamos da necessidade de nos anteciparmos

às grandes mudanças estruturais, esperadas para a população moçambicana, mas em rigor, tais mudanças já estão em curso. Moçambique, tal como o resto do Mundo, integra a mudança radical que o pesquisador Alexandre Kalache (2013) designa por revolução da longevidade. Embora mais lentamente do que no resto do Mundo, nos últimos 50 anos Moçambique logrou romper com a esperança de vida estagnada e muito baixa (cerca de 30 anos), prevalecente durante milhares de anos; desde 1950 adicionou mais 20 anos, dos quais onze até 1975, e os restantes nove entre 1975 e 2012. Todavia, uma grande contradição está a enraizar-se perigosamente na sociedade moçambicana. A conquista de uma vida mais longa não está sendo acompanhada pela melhoria das condições de vida, por forma a permitir aos idosos desfrutarem de uma velhice digna.

Se não começarmos a pensar e a agir, desde já, no sentido de invertermos esta situação, os jovens de hoje, que farão parte de um total de 10 milhões de idosos dentro de meio século, correrão o risco de viverem igualmente na precariedade e miséria. Em outras palavras, é urgente que os Moçambicanos despertem para as implicações da conquista da longevidade; se não for por motivos de solidariedade intergeracional, pelo menos que o façam pela motivação egoísta de garantir um padrão de vida digno na sua velhice.

Referências

- Alfani, F., Azzarri, C., D'Errico, M., Molini, V. (2012). *Poverty in Mozambique: New Evidence from Recent Household Surveys* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2156797). Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Boom, B. van den. (2011). *Analysis of Poverty in Mozambique: Household poverty status, child malnutrition and other indicators 1997, 2003, 2009*. Centre for World Food Studies, VU University.
- DNEAP. (2010). *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Maputo.
- Francisco, A., Sugahara, G., Fisker, P. (2013). *Dinâmicas de Bem-estar e Pobreza da População Idosa Moçambicana - Sumário dos Resultados Preliminares Apresentados no Seminário do IESE de 15 de Maio*. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo.
- GdM. (2011). *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Governo de Moçambique (GdM), Maputo.
- INE. (2010). *Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007 – 2040)* [WWW Document]. Portal do Instituto Nacional de Estatística. URL www.ine.gov.mz/populacao/projecoes/proj_pop_moz.
- Kalache, A. (2013). *The Longevity Revolution - Creating a society for all ages*, Adelaide Thinker in Residence 2012 - 2013. Government of South Australia.

- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A. (2012). Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique.
- UN. (2013). World Population Prospects, the 2012 Revision [WWW Document]. United Nations (UN). URL http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_indicators.htm
- UNFPA, HelpAge International. (2012). Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge. New York: UNFPA and HelpAge International.

IDEIAS Nº65 – POR QUE MOÇAMBIQUE AINDA NÃO POSSUI PENSÃO UNIVERSAL PARA IDOSOS?

António Francisco e Gustavo Sugahara

Se a pergunta do título é suficientemente indagadora, para que não deixe o leitor indiferente, a resposta não é menos incisiva. Segundo o recente estudo sobre protecção social, realizado pelo IESE, Moçambique não possui uma pensão universal para idosos principalmente porque os benefícios, tanto para aqueles que já são abrangidos como para os que estão a implementar o actual sistema de segurança social, são maiores do que os custos em não optarem por uma alternativa mais efectiva e inclusiva. Em outras palavras, não existem ainda suficientes incentivos para se substituir um sistema selectivo, fragmentado, discriminatório e caritativo, por um sistema universal, inclusivo e potencialmente estruturante de novas relações intergeracionais em prol de uma efectiva coesão social.

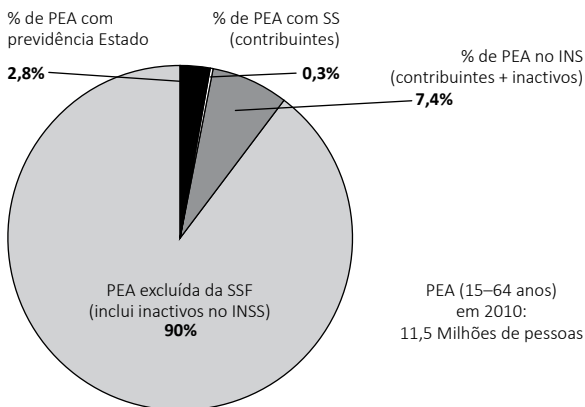
Este resultado foi recentemente apresentado e debatido num dos painéis da IV Conferência Internacional do IESE, realizada em Maputo, nos dias 27 e 28 de Agosto passado (Francisco & Sugahara, 2014). É sabido que conferências internacionais com uma agenda demasiadamente sobrecarregada, como a mais recente do IESE, servem fundamentalmente para promover o debate e partilhar as hipóteses de pesquisa e alguns dos seus resultados. Curiosamente, o que mais se lamentou no referido painel, não foi a falta de tempo para debate; foi a ausência, como sublinhou a moderadora, Dra. Terezinha da Silva, de representantes e técnicos de entidades públicas, tais como o Ministério das Finanças e do Ministério da Mulher e da Acção Social, entre outros.

Para os autores deste texto, a referida ausência poderá, neste caso específico, ter sido mera coincidência. O que não parece ser coincidência são as sucessivas omissões deste tema nos documentos programáticos e estudos recentes, elaborados quer pelo Governo quer pelos seus parceiros internacionais. Não será por acaso, ou mero desconhecimento que entidades como a Organização Internacional do Trabalho, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial

façam vista grossa às pesquisas e propostas adiantadas pela sociedade civil, sobre a pertinência e possibilidade de uma pensão universal para idosos em Moçambique. Principalmente quando tais entidades se propõem a “...documentar os elementos chave da reforma política do sistema de segurança social moçambicano e explorar os argumentos técnicos e financeiros subjacentes às opções políticas do Governo” (Cunha *et al.* 2013, p. iv).

Na apresentação na última Conferência do IESE, não tentamos convencer os participantes dos méritos e das vantagens de uma pensão universal para idosos. Em vez disso, centramos nossa atenção nos motivos da sua negação. Este texto centra-se na secção final da primeira parte da apresentação, sobre o “Actual modelo de Protecção Formal” e principalmente na segunda parte, que responde directamente à questão principal do título. Para isso, recorremos a uma dupla interrogação muito mais específica e operacional: quem beneficia e quem paga pelo actual sistema formal de segurança e assistência social moçambicano? Por outro lado, neste breve texto destacamos uma das fontes de dados mais relevantes para este tema - o estudo do Banco Mundial realizado por Marques *et al.* (2012). Antes, porém, vale a pena clarificar o que nesta pesquisa se entende por pensão universal para idosos.

Figura 1 – População economicamente activa (PEA) e segurança social formal (SSF), Moçambique 2010



Fonte: Francisco, 2010, p. 308; INE, 2011

Pensão universal para idosos é a provisão concedida (em valor monetário ou outros, como seja, isenções ou descontos em transportes públicos, acesso à saúde e outros serviços básicos), a todos os Moçambicanos com 60 anos ou mais de idade, independentemente do género, raça, religião, estado de saúde, renda ou riqueza.

A literatura internacional sobre os méritos e deméritos de uma provisão selectiva e discriminatória *versus* uma alternativa universal é extensiva. Estranhamente, no caso de Moçambique, a insistência na provisão selectiva nunca mereceu uma fundamentação explícita e convincente, em termos analíticos, empíricos e tendo em conta o rico debate internacional sobre esta matéria.

Do rigor da lei à realidade vivida?

Não obstante as declarações de princípio, quer na Constituição da República quer em vários dispositivos legais específicos sobre protecção social, o tecido e o conteúdo do sistema de segurança e assistência social moçambicano, só marginal e de forma até accidental, obedecem aos princípios proclamados: universalidade, progressividade, equidade, inclusão, eficiência, solidariedade, transparência, entre outros.

Seria surpreendente que fosse de outra maneira. A arquitectura do sistema formal de protecção social moçambicano espelha as características e a natureza do sistema demográfico, do Estado e da economia nacional, bem como as várias fragilidades institucionais e da fraqueza da cidadania.

A este nível, o importante a sublinhar é que do ponto de vista da segurança social formal moçambicana, o quadro convencional da Lei de Protecção Social (4/2007) divide-se em três sub-sistemas principais: 1) Social Obrigatório (SO); 2) Social Básico (SB); e 3) Social Complementar (SC). Cada um destes três sub-sistemas abrange um grupo específico de destinatários, aqui designados por nós como: “beneficiários forçados”, “vulneráveis eleitos” e “remediados independentes”.

Beneficiários forçados

Devido à imposição da legislação vigente, a SO compreende as contribuições financeiras obtidas compulsivamente dos trabalhadores assalariados e dos empregadores, nos sectores tanto privado como público. Em 2010 a SO representou 38% do orçamento da protecção social formal. Contudo, como ilustra a Figura 1, no mesmo ano o universo coberto pelo sub-sistema obrigatório rondava apenas 10% da População Economicamente Activa (PEA). Menos de 5% dos cerca de 11,5 milhões de pessoas na PEA tinham acesso ao sub-sistema contributivo privado. Situação semelhante observou-se com a população idosa, da qual 88% (cerca de 900 mil) permaneciam excluídos de qualquer serviço de segurança formal. Além disso, ainda que as pensões geridas pelo Ministério de Finanças abranjam todos os funcionários públicos, estes trabalhadores e seus dependentes, representam menos de 3% da população total (Marques *et al.* 2012, p. 123).

Vulneráveis eleitos

As pessoas escolhidas entre os milhões de Moçambicanos susceptíveis de serem consideradas vulneráveis são as eleitas para desfrutarem da assistência social formal. Ainda que corresponda em geral a 30% dos gastos públicos (ou 44%, excluindo os subsídios), no final, por mais pequena que seja a provisão individual dada, é sempre mais do que nada (Marques *et al.* 2012, p.xii, 120).

Remediados independentes

Os “remediados independentes” são aqueles que geram voluntariamente sua própria segurança social, recorrendo a serviços modernos, tais como: seguros de vida e de saúde. Eles são independentes dos sub-sistemas quer obrigatório quer não contributivo. É um grupo não contemplado no actual Orçamento de Estado, porque se supõe que se as pessoas criarão sua própria segurança social à sua conta e risco. Todavia, não menos importante, na prática os beneficiários dos subsídios fora do sub-sistema complementar parecem ser mais do grupo de “remediados independentes” do que os chamados vulneráveis ou “mais pobres dos pobres”.

Sobre isto, esta pesquisa tem constatado ser precisamente o sub-sistema complementar que mais potencial parece ter em termos de expansão e abrangência, no futuro. Mas para isso, contrariamente ao entendimento convencional dispensado à segurança social complementar, precisamos de admitir que é neste sub-sistema que poderá estar a chave para se conceberem as alternativas realistas, sustentáveis e adaptadas às características da demografia, do Estado e da economia moçambicana. Uma dessas alternativas poderá ser uma pensão universal para idosos.

Quem beneficia e quem paga?

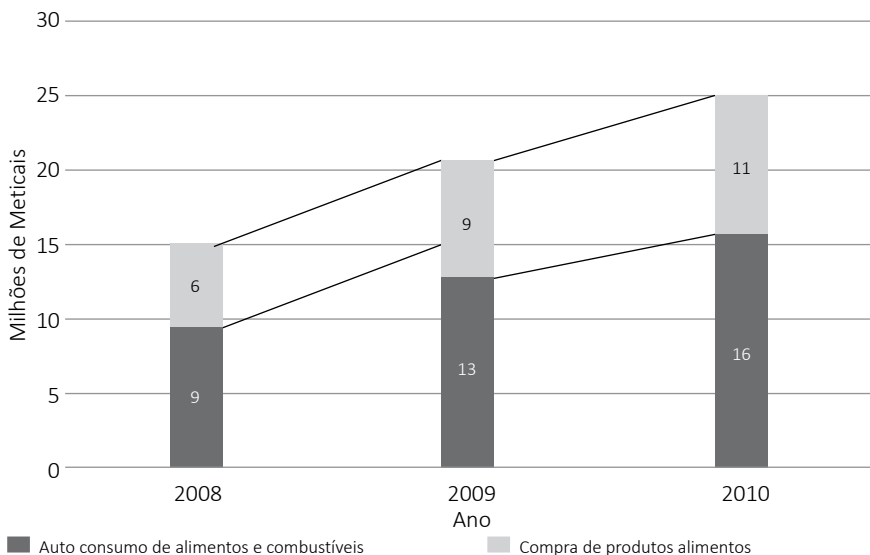
O breve panorama dos sub-sistemas formais de segurança e assistência social, acima descrito, ajuda a responder à primeira parte da dupla questão, enunciada no subtítulo desta secção. A resposta articula as acções, operações e motivações que permitem responder à pergunta principal desta pesquisa.

Quem beneficia?

O sistema formal cobre e beneficia, ainda que numa forma fragmentada, selectiva e discriminatória, cerca de 10% da população moçambicana. Quer sejam eles beneficiários forçados, ou vulneráveis eleitos, ou ainda os remediados independentes, no seu conjunto, este pequeno grupo acaba por ser o principal beneficiário, e talvez, um dos mais influentes

na alocação dos recursos públicos. Basta recordar quem ganhou e quem perdeu na greve dos médicos e enfermeiros em 2013; ou ainda, mais recentemente, o resultado da controvérsia gerada pelos salários e regalias de aposentadoria que os deputados de todas as bancadas na Assembleia da República propuseram para si próprios (OSC, 2014).

Figura 2 – Custos administrativos e benefícios da assistência social não-contributiva, Moçambique, 2010



Fonte: Marques, 2012: 134.

Um segundo grupo de beneficiários do sistema em vigor abrange o complexo esquema montado para operacionalizar os actuais sub-sistemas de segurança social e de assistência social, nomeadamente o último. A Figura 2 mostra que os custos administrativos dos programas do Instituto Nacional de Ação Social (INAS), entre 2008 e 2010, são visivelmente maiores do que os benefícios proporcionados. Tais custos administrativos, geralmente superiores a 20% do custo total dos programas, derivam do enorme aparato envolvido na prestação de benefícios: pessoal administrativo, serviços e subsídios diários aos funcionários nas suas deslocações, transporte e segurança, entre outros. Em casos extremos, como acontece em Maxixe, por cada metical atribuído aos beneficiários, gastou-se um metical para chegar a eles. Num contexto de salários baixos, elevado desemprego e extensiva informalidade, o actual sistema acaba por incentivar um grupo de pessoas a viver mais da renda redistribuída do que da renda por si próprios produzida.

Um terceiro grupo de beneficiários, talvez o mais perverso, deriva da natureza do Estado e das fragilidades institucionais e cidadania; envolve esquemas inconfessáveis,

falta de transparência e confusão de critérios na escolha e identificação dos beneficiários, entre milhões de pessoas potencialmente elegíveis. Isto, por si só, constitui um importante incentivo para não se desejar, ou mesmo bloquear, a busca de mecanismos mais eficientes, baratos e modernos, por via financeira e eletrónica. Por outro lado, como reportam Selvester *et al.* (2012), por esta via a passividade e aproveitamento político e social são fomentados, através do clientelismo, paternalismo e subserviência. O benefício acaba sendo usado como dádiva, fornecida por líderes políticos e burocratas, tanto nacionais como estrangeiros, ou ainda doadores e investidores, como expressão do seu superior altruísmo e generosidade.

Quem paga?

Um primeiro aspecto a considerar, sobre quem paga os custos reais do actual sistema formal de segurança e assistência social, está intimamente relacionado com os benefícios acima descritos. Em geral, os beneficiários directos e principais do sistema prevalecente não são quem suporta os seus custos.

Moçambique possui a segunda maior taxa de participação de idosos na força de trabalho no Mundo (Francisco *et al.*, 2013). A maioria dos idosos trabalha até morrer, mas não são elegíveis ao actual sistema durante a velhice. Eventualmente opta-se pela solução alegadamente possível e mais barata; ou seja, elegem-se os chamados “vulneráveis”, enquanto o resto, a grande maioria, que se arranje por si própria.

Entretanto, quem mais tem sustentado e pago a manutenção do actual sistema formal são os doadores internacionais. Dois terços dos recursos financeiros alocados à SB provêm das poupanças externas. Por outro lado, indirectamente, todo o sistema de ajuda externa que financia as actividades correntes e investimentos sociais, contribui significativamente para a protecção social no sentido amplo, com forte impacto na estabilidade política vivida em Moçambique.

Por fim, a grande maioria das pessoas e famílias moçambicanas que são diariamente empurradas e mantidas na informalidade paga uma factura inestimável mas real. Sem a possibilidade de optarem por formas modernas de protecção social, a maioria das famílias recorre ao trabalho infantil e espera que os idosos se sustentem a si próprios, até morrerem.

Conclusão

Muito provavelmente, o Estado moçambicano só assumirá uma postura progressiva e positiva para com as condições de vida dos idosos, quando o risco e o custo da sua marginalização se tornarem maiores e mais prejudiciais do que são os benefícios actuais, principalmente para os decisores políticos e administradores da coisa pública.

Ironicamente, quanto mais análises sistemáticas têm surgido sobre a alocação dos recursos públicos aos programas selectivos de assistência social, implementados em Moçambique, mais se confirmam a inoperância e incapacidade dos mesmos se tornarem “pró-pobre”. Será isto motivo para surpresa? Nem por isso. Tem pouco sentido esperar que algo se torne universal e inclusivo, quando, desde o início, é concebido e projectado como selectivo e discriminatório.

Referências

- Cunha, N., Pellerano, L., Mueller, J., Lledo, V., Xiao, Y., Gitton, P. (2013). Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs (No. 41). International Labour Office / International Monetary Fund / Oxford Policy Management.
- Francisco, A., Sugahara, G. (2014). Por Que Moçambique Ainda Não Possui Uma Pensão Universal Para Idosos? In: IV Conferência Internacional Do IESE. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo.
- Marques, J.S., Salazar, M., Molini, V., Lukau, A. (2012). Mozambique Social Protection Assessment: Review of Social Assistance Programs and Social Protection Expenditures. Discussion Paper No 1408 .The World Bank.
- OSC. (2014). *Não ao Roubo Legalizado: Uma Análise Socio-Económica dos Salários e Regalias do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República*. Maputo : Organizações da Sociedade Civil (OSC).
- Selvester, K., Fidalgo, L., Tambo, N. (2012). *Transforming Cash Transfers: Beneficiary and community perspectives of the Basic Social Subsidy Programme in Mozambique*. Maputo: ALNAP.

IDeIAS Nº81 – MOÇAMBIQUE: UM DOS PIORES PAÍSES PARA OS IDOSOS. PORQUÊ?

António Francisco e Gustavo Sugahara

Nas últimas seis décadas a população idosa moçambicana, ou seja, pessoas com 60 anos ou mais de idade, quadruplicou, de pouco menos de 300 mil, em 1950, para cerca de 1,4 milhões actualmente. Este crescimento acompanha o aumento geral da população moçambicana, que vive uma transição demográfica incipiente de altas para baixas taxas de mortalidade e natalidade. Confirma-o a estagnação do índice de envelhecimento (IE) em torno de 11%, nos últimos 65 anos, em claro contraste com a média mundial do IE que aumentou de 27% para 47%, no mesmo período. Diferentemente dos países que já avançaram na transição demográfica, Moçambique encontra-se numa fase incipiente devido ao seu elevado subdesenvolvimento demográfico e económico. É neste contexto que precisamos de entender porque Moçambique é hoje um dos piores países para os idosos viverem. Só progredindo com sucesso na transição demográfica poderá Moçambique transformar a crescente proporção de idosos em envelhecimento populacional. Mas para se converter num país onde as pessoas de todas as idades possam desenvolver e ampliar seu potencial e ter uma vida melhor, terá de realizar também uma transição económica capaz de garantir a melhoria do desempenho em todos os domínios do Índice Global do Idoso, um novo indicador de medida da qualidade de vida e bem-estar socio-económico.

Numa perspectiva ampla da história, viver 60 ou mais anos deve ser visto como uma conquista recente da humanidade. Felizmente, este é um privilégio desfrutado por cada vez mais pessoas no mundo. Privilégio, porque apenas uma pequena percentagem de pessoas que nascem e sobrevivem ao primeiro ano de vida conseguem a proeza de chegar aos 60 anos. A nível mundial são já 12,3% da população humana, correspondente a 901 milhões de idosos. Em Moçambique, este grupo representa uma parcela menor, apenas 5% da população. Dentre

estes moçambicanos idosos só uma ínfima parte consegue viver a última etapa da sua vida com qualidade satisfatória. Em linhas gerais, estas são as principais constatações sobre Moçambique, presentes no relatório *Global AgeWatch Index 201*”, recentemente publicado pela *HelpAge International* (2015) aqui designado em tradução livre por “*Índice Global de Idosos 2015*” (IGI2015).

Entre os 96 países contemplados no Índice Global de Idosos (IGI), cuja população de idosos somada representa 91% do total mundial, Moçambique posiciona-se na 94ª posição, isto é, encontra-se entre os cinco países do índice com piores condições de vida para os idosos. Com a excepção do vizinho Malawi, estes países têm em comum uma longa história de elevada conflituosidade militar e política, como Afeganistão, Cisjordânia e Gaza e Paquistão (Tabela 1).

Diferentemente da nossa reflexão do ano passado (Francisco e Sugahara, 2014), na sequência da divulgação do IGI2014, neste texto procuramos ir além do mero destaque dos resultados do IGI2015, por dois motivos. Primeiro, o perfil e desempenho de Moçambique retratado pelo relatório de 2015 reafirma o que nos foi dado conhecer no ano passado, com a diferença de que Moçambique passa do penúltimo para o antepenúltimo lugar; uma mudança de certo modo irrelevante, considerando as alterações metodológicas introduzidas no último relatório. Segundo, as principais variáveis que integram o IGI2015 são amplamente conhecidas e usadas, quer separadamente quer como parte de outros índices agregados de desenvolvimento (p. ex. o índice de desenvolvimento humano – IDH).

Para além da sua utilidade para acções políticas, no âmbito do activismo da sociedade civil (p. ex., na campanha da *HelpAge International*, visando incorporar objectivos, metas e indicadores na nova agenda de desenvolvimento pós-2015 da ONU), justifica-se perguntar: será o IGI um índice redundante? Qual é a utilidade analítica de mais um índice de desenvolvimento, neste caso focalizado nos idosos, mas no fundo composto praticamente pelas mesmas variáveis incorporadas noutros índices, nomeadamente o IDH?

Se a resposta às questões anteriores ajudar a entender os determinantes directos do desempenho de Moçambique, como terceiro pior país para os idosos viverem, então, a redundância do novo índice fica justificada. Dizemos justificada porque, como tem mostrado Taleb (2012), nas suas investigações sobre incerteza, risco e fragilidade, a redundância está longe de ser gratuita ou inútil. O que seria gratuito era se o IGI passasse a ser usado para escamotear ou banalizar as diferentes dinâmicas de transformação demográfica, económica e sociocultural dos vários países que este novo índice procura medir e avaliar, em termos do desempenho comparado internacionalmente e sobretudo da dinâmica endógena a cada país.

Tabela 1 – Taxa de idosos, Índice de Envelhecimento (IE) e Idade mediana versus Índice Global de Idosos (IGI), 2015

		60+ (%)	IE (%)	Idade Mediana (anos)	IGI (%)
1	Suíça	24	160	42,3	90,1
2	Noruega	22	121	39,1	89,3
3	Suécia	26	148	41	84,4
4	Alemanha	28	214	46,2	84,3
5	Canadá	22	140	10,6	84
	(...)				
38	Portugal	27	193	44	52,9
	(...)				
42	Maurícias	15	76	35,3	51,8
	(...)				
92	Paquistão	7	19	22,5	12,7
93	Cisjordânia	5	-	-	12,3
94	Moçambique	5	11	17,1	4,5
95	Malawi	5	11	17,2	4,1
96	Afeganistão	4	9	17,5	3,6

Fonte: HelpAge International 2015; UN, 2015

Mais idosos, sem envelhecimento

A taxa de 5% de moçambicanos na faixa etária idosa, ou seja, pessoas com 60 ou mais anos de vida, é uma taxa bruta ou grosseira para medir mudanças estruturais da população, do ponto de vista do envelhecimento. De facto, existem outros indicadores mais refinados, frequentemente usados na demografia, tais como: a idade mediana da população total (em anos) e o índice de envelhecimento (IE). Estranhamente tais indicadores são ignorados no relatório do IGI2015.

O IE é diferente do IGI, porque apenas mede a proporção de pessoas idosas em relação à população jovem. É geralmente expresso como o número de pessoas com 60 ou mais anos (ou também 65+) por cada 100 pessoas menores de 15 anos; ou seja, o rácio entre o topo e a base da pirâmide etária. Um valor inferior a 100 significa que há menos idosos do que jovens. Conjuntamente com a taxa de idoso e a idade mediana, o IE permite perceber a evolução e velocidade das mudanças na estrutura demográfica. No caso de Moçambique, verificamos que apesar do número de idosos ter quadruplicado, nos últimos 65 anos, a idade mediana e o IE mostram não existir ainda envelhecimento populacional. Em 1950, a idade mediana era 19,1

anos e o IE 11,2%. Em 2015, estima-se que a idade mediana ronde os 17,1 anos e o IE permaneça em 11,3%. Como mostra a Tabela 1 a diferença entre Moçambique e países similares a si é enorme, quando os comparamos com países que já avançaram na transição demográfica.

Em resumo, indicadores como taxa de idosos, idade mediana e IE permitem medir a evolução das mudanças na estrutura demográfica da população, mas nada dizem sobre os determinantes institucionais ou organizacionais, mais directamente relacionados com o desempenho da qualidade de vida e bem-estar dos idosos. É a este nível que o novo índice, o IGI, pode desempenhar um importante papel analítico.

Viver mais sem viver melhor?

O IGI procura medir a natureza multidimensional da qualidade de vida e do bem-estar dos idosos, indicando assim focos concretos para definição de políticas públicas mais adequadas ao processo de envelhecimento populacional. Integra 13 indicadores diferentes, agrupados em quatro domínios-chave: i) estado de saúde; ii) segurança do rendimento; iii) capacidade de educação e de emprego; e iv) ambiente favorável. Numa escala de zero a 100, os países são avaliados segundo o valor sintético do agregado dos 13 indicadores do IGI. Assim, em 2015 Moçambique é avaliado com um desempenho de 4,5%, numa escala potencial de 100 (Figura 1).

Considerando as quatro dimensões do IGI vejamos, de baixo para cima, o que representa cada uma delas. No domínio do estado da saúde Moçambique apresenta um desempenho inferior a um quinto (18,9%), do valor máximo, reflectindo a esperança de vida aos 60 anos (16 anos), a esperança de vida saudável aos 60 anos (11,6 anos) e o relativo bem-estar psicológico (95,7%). Quanto à segurança de rendimento, o desempenho de Moçambique é inferior a um quarto (23%) da pontuação máxima. Este valor baseia-se na incidência de pobreza dos idosos (19%), na renda nacional bruta (RNB) *per capita* (1.018 USD), a segunda mais baixa no grupo; no tipo de sistema de pensões, principalmente sua cobertura (17,3%), mas não considera a regularidade e o valor monetário das prestações. Inclui ainda um indicador de bem-estar relativo do idoso (90,8%). Eventualmente, à medida que o domínio da segurança de rendimento for aperfeiçoado poderá converter-se em mais um indicador de medida da inclusão e exclusão socioeconómica. Neste sentido, foi com satisfação que os autores deste texto viram o recente trabalho do IESE ser usado no relatório do IGI2015, na caracterização das condições de vida dos idosos moçambicanos (Francisco *et al.*, 2013).

Quanto ao domínio da capacidade de emprego e educação, como ilustra a Figura 1, é o que apresenta pior desempenho, entre os quatro domínios do IGI. Moçambique é dos países com maior participação de idosos na actividade laboral (70,4%), por dois motivos principais. Ao longo da sua vida adulta a maioria dos idosos

tem sido incapaz de criar reservas, individualmente ou familiares. Por outro lado, a sociedade moçambicana não tem criado mecanismos públicos e privados adequados às necessidades da dupla transição, demográfica e económica, que apenas iniciou.

Finalmente, sobre o “ambiente favorável”, Moçambique apresenta um desempenho de 45%, o melhor nível entre os quatro do IGI. Este desempenho reflecte o nível de conexão social (72%), a segurança física individual (31%), liberdade pessoal cívica (60%) e o acesso a transportes públicos (31%). Contudo, na classificação internacional, este é o único domínio que coloca Moçambique no último lugar, entre os 96 países contemplados.

Não sendo possível alongar muito mais este texto, nem incluir um gráfico similar à Figura 1, com os dados médios mundiais, podemos salientar as diferenças. A média mundial do IGI em 2015 ronda 50%, uma notável diferença relativamente aos irrisórios 4,5% de desempenho moçambicano.

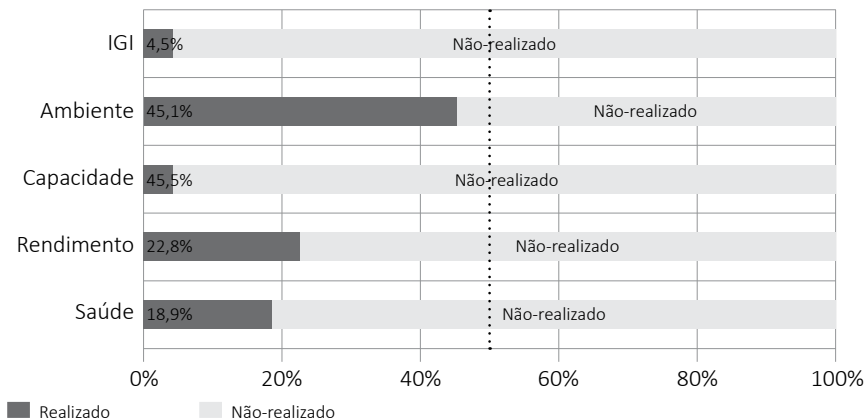
O paradoxo do subdesenvolvimento

A capacidade de o IGI revelar e reflectir a evolução demográfica e económica depende da forma como articulamos este novo índice com os indicadores de estrutura, acima referidos. Outros comentários metodológicos poderão ser deixados para futura oportunidade. Aqui, apenas sublinhamos nossa surpresa que o relatório do IGI2015 ignore indicadores de estrutura tão importantes para uma melhor análise. Considerados em conjunto, fica definitivamente mais fácil perceber que o baixo nível do IGI, no caso moçambicano, deriva do elevado subdesenvolvimento demográfico e económico, um subdesenvolvimento institucional e organizacional, mas também da própria estrutura demográfica da população.

Um país com uma taxa de idosos de 5%, idade mediana da população total rondando os 17 anos, e 11% de IE, tem de facto uma população subdesenvolvida, em termos demográficos e económicos. O subdesenvolvimento demográfico moçambicano manifesta-se de múltiplas maneiras: população muito jovem e dependente do regime demográfico antigo (RDA) de altas taxas de mortalidade e natalidade. Moçambique já iniciou a ruptura com o RDA, como testemunha a elevada taxa de crescimento populacional (cerca de 2,3%) e a aceleração da taxa de duplicação populacional de 48 anos, em 1950, para 25 anos, presentemente (UN, 2015). Porém, enquanto a transição da fecundidade não emergir e se harmonizar com a transição da mortalidade, a transição demográfica, propriamente dita, permanecerá incipiente (Francisco, 2011). Por outro lado, o subdesenvolvimento económico moçambicano manifesta-se na igualmente incipiente mudança da estrutura económica, nomeadamente a quase inexistente transição dos modos de produção mercantil simples e precários, para formas de acumulação de capital e poupanças (individual, familiar e pública), capazes

de sustentar sistemas de protecção social consistentes com o regime demográfico moderno (RDM), de baixas taxas de mortalidade e natalidade e crescimento populacional tendencialmente próximo de zero.

Figura 1 – Índice Global de Idosos: desempenho realizado versus não-realizado, Mocambique 2015



Fonte: HelpAge International, 2015

A sociedade moçambicana aspira a uma maior esperança média de vida, mas não se mostra preparada para lidar com as implicações do alargamento da longevidade, nomeadamente as inevitáveis mudanças na organização sexual, reprodutiva e social, usando o ajustamento da fecundidade e composição familiar à baixa mortalidade. Este é um dos muitos paradoxos do sub-desenvolvimento, num contexto de crescente desenvolvimento global: cria aspirações e elevadas expectativas dissonantes ou desajustadas da capacidade necessária para as realizar. Evidências recentes indicam que enquanto os países não embarcam numa transição da fecundidade o aumento da esperança média de vida tem um efeito negativo no crescimento económico (Cervellati and Sunde, 2015). Não sendo viável, nem mesmo moral ou humanamente aceitável, tentar inverter a tendência da transição da mortalidade, resta uma alternativa. A transição da fecundidade moçambicana terá, eventualmente, que juntar e harmonizar-se com a transição da mortalidade, em curso, há mais de meio século. Se isto ainda não aconteceu, suspeitamos que seja devido ao lento e fraco progresso na transformação económica. Com um crescimento económico tão dependente da poupança externa, como um de nós tem ilustrado em trabalhos recentes, é improvável que os fluxos económicos intergeracionais característicos do RDM substituam os do RDA, na primeira metade do corrente século XXI. E enquanto assim for, dificilmente Moçambique deixará de ser um dos piores países no mundo para os idosos viverem.

Referências

- Cervellati, M., Sunde, U. (2015). The Economic and Demographic Transition, Mortality, and Comparative Development. *American Economic Journal: Macroeconomics*. 73 189–225.
- Francisco, A. (2011). A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique. *Rev. Estud. Demográficos* 49, 5–35.
- Francisco, A., Sugahara, G. (2014). Moçambique é o 95o no Índice Global de Idosos: Um dos Piores Países para Viver e Envelhecer. *Savana No 1082* Outubro, pp 14-15.
- Francisco, A., Sugahara, G., Fisker, P. (2013). *Growing Old in Mozambique: Dynamics of Well-being and Poverty*, Maputo: IESE.
- HelpAge International. (2015). Global Age Watch Index 2015: Insight Report. London: HelpAge International.
- Taleb, N.N. (2012). Antifrágil: Coisa que Beneficiam da Desordem, 1a ed. Alfragide: Dom Quixote.
- UN. (2015). World Population Prospects, the 2015 Revision [WWW Document]. U. N. Dep. Econ. Soc. Aff. Popul. Div. URL <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

IV

ELEIÇÕES, GOVERNAÇÃO LOCAL E SOCIEDADE CIVIL

IDeIAS Nº2 – UMA NOTA SOBRE O RECENSEAMENTO ELEITORAL

Luís de Brito

O recenseamento eleitoral é um dos elementos fundamentais do processo eleitoral. Através do recenseamento eleitoral é constituída a lista dos cidadãos com direito de voto, ou seja, dos eleitores, sendo-lhes assim garantido o direito de escolher os seus representantes, que é uma das bases dos regimes democráticos. Do recenseamento eleitoral resulta o *registo eleitoral*, que congrega todas as informações recolhidas sobre os eleitores, a *lista eleitoral*, que inclui uma parte da informação do registo (especialmente o nome, o número e o local de registo), e os *cadernos eleitorais*, que contêm informação relativa aos eleitores de cada mesa de voto e são destinados a serem usados no acto da votação. O recenseamento eleitoral tem várias funções. Ele serve para:

- assegurar aos cidadãos elegíveis o direito de voto e impedir que os que não têm esse direito o possam exercer;
- evitar votos múltiplos de um mesmo eleitor;
- facilitar as operações da votação;
- ajudar a evitar actos de fraude como, por exemplo, o enchimento ilegal das urnas.

Finalmente, em sistemas de representação proporcional, como é o caso em Moçambique, serve para determinar o número de mandatos por círculo eleitoral. Adicionalmente, quando os dados são devidamente divulgados, o recenseamento eleitoral permite ainda que os partidos e os candidatos possam realizar de forma mais eficaz as suas campanhas de mobilização do eleitorado, ou que as organizações da sociedade civil, mas também os próprios órgãos de gestão eleitoral que também têm essa missão, possam preparar melhor as suas intervenções no âmbito da educação eleitoral.

A “intransparência” como modo de gestão eleitoral

O recenseamento eleitoral não escapa à falta de transparência que tem caracterizado os processos eleitorais moçambicanos. De acordo com as críticas feitas, os problemas mais graves do processo eleitoral moçambicanos situam-se na etapa inicial, ou seja, do recenseamento, e em particular na fase final, na contagem e apuramento de resultados. É de notar que a questão da necessidade de transparência foi especificamente sublinhada pelo Conselho Constitucional na sua deliberação de validação e proclamação dos resultados eleitorais de 2004. No entanto, essa e outras recomendações do Conselho Constitucional foram praticamente ignoradas na revisão da legislação eleitoral que se seguiu. Assim, embora a lei (9/2007, de 25 de Fevereiro) estabeleça, como é lógico e desejável, que “o recenseamento eleitoral deve corresponder, com actualidade, ao universo eleitoral” (art. 4), ela não estabelece mecanismos adequados de verificação. A Renamo tem acusado o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE) de não fazer devidamente o recenseamento eleitoral em zonas onde tem grande influência, mas tais acusações graves têm sido ignoradas e nunca foram divulgados os dados que permitiriam concluir sobre a sua justeza ou falta de fundamento. Esta situação, aliada às dificuldades que os grupos de observação nacional têm enfrentado para realizar o seu trabalho, nomeadamente enfrentando recusas ou atraso na emissão de credenciais e obstáculos de diferente tipo no acesso à informação, revela a fraqueza de uma legislação que, à primeira vista, parece oferecer todas as garantias de transparência ao processo, mas que é omissa em relação a alguns pontos cruciais¹.

Um exemplo de questões que o recenseamento eleitoral suscita

A Tabela 1 mostra a evolução dos eleitores inscritos nos primeiros 33 municípios e o seu crescimento percentual de 1998 para 2003 e de 1998 para 2008. Conforme se pode observar, o crescimento do eleitorado entre 1998 e 2008 revela variações difíceis de entender. Enquanto alguns municípios aumentam muito a sua população eleitoral (por exemplo, Lichinga e Marromeu duplicam), outros mantêm praticamente a mesma (particularmente, Mocimboa da Praia, Angoche, Monapo, Gurué, Dondo e Maxixe) e um terceiro grupo apresenta percentagens que se aproximam do crescimento demográfico médio. Como explicar estas diferenças? Que relação tem o número de eleitores em cada um destes municípios com a população real com idade de votar? O aumento significativo de eleitores registados é devido a um melhor trabalho dos recenseadores, a uma maior mobilização dos cidadãos (o que é duvidoso em face

¹ Para um conjunto de críticas sobre o processo em curso, ver *Boletim do Processo Político Moçambicano*, Nº 36, 18 de Agosto de 2008, AWEPA/CIP, Maputo.

dos níveis de abstenção observados nas eleições municipais e nas últimas eleições gerais), ou a outros factores? E no caso em que o registo eleitoral apresenta sinais de estagnação haverá motivos de ordem política? Para responder a estas e outras questões que se poderiam colocar a propósito do recenseamento eleitoral, é preciso que toda a informação relevante esteja disponível para análise. Essa é a única forma de contribuir para que a qualidade do recenseamento melhore e para que todos os cidadãos tenham a possibilidade de participar na designação dos seus representantes políticos em condições de efectiva igualdade, de acordo com o que está estabelecido na Constituição e nas leis.

Para uma gestão mais transparente do recenseamento eleitoral

A ausência de disposições práticas claras na legislação que assegurem a transparência no recenseamento eleitoral e a confiança no processo eleitoral deve ser colmatada pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), a quem a lei (8/2007, de 26 de Fevereiro) atribuiu responsabilidade e competência para “garantir que os recenseamentos e os processos eleitorais, se organizem e se desenvolvam com ética e em condições de plena liberdade, justiça e transparência” (art. 7-1a). Cabe, pois, à Comissão Nacional de Eleições tomar as medidas necessárias para melhorar a qualidade das eleições moçambicanas. A exigência mínima no que respeita à transparência do recenseamento eleitoral é que este seja feito com a antecedência adequada em relação à data da votação² e que toda a informação seja aberta e colocada atempadamente à disposição de todos os interessados, nomeadamente partidos e candidatos, mas também cidadãos e organizações da sociedade civil.

De entre as medidas que a CNE pode tomar de imediato, destacam-se:

1. Aprovar e publicar o regulamento de observação eleitoral previsto no artigo 18 da lei do recenseamento eleitoral. A ausência do regulamento tem dificultado o exercício do direito de observação pelas organizações interessadas. Por outro lado, nele caberia a clarificação de uma série de aspectos relativos aos direitos dos observadores e ao seu acesso à informação e a solução prática de alguns dos pontos que têm contribuído para a falta de transparência do processo.
2. Decidir colocar a lista eleitoral integralmente à disposição dos partidos e observadores. Muitas órgãos de gestão eleitoral dispõem de um *website* onde divulgam uma grande variedade de materiais relativos às eleições, como a legislação e regulamentos, materiais de educação eleitoral, estudos e resultados de inquéritos, resultados eleitorais e uma grande

2 Um problema recorrente nos processos eleitorais moçambicanos e que foi já apontado pelo Conselho Constitucional como necessitando de solução é a exiguidade, por vezes sobreposição, de prazos e os atrasos, que dificultam o normal desenrolar das operações eleitorais.

variedade de dados estatísticos, incluindo dados pormenorizados do recenseamento eleitoral, o que seria desejável também para Moçambique. Mas, independentemente desta publicação, cópias electrónicas da lista eleitoral devem ser facultadas aos interessados para poderem não só dispor da distribuição do eleitorado pelo território, mas também testar e verificar a qualidade do registo, quer se trate de inscrições múltiplas de eleitores, de eleitores recenseados, mas que não aparecem nos registos, ou da presença de eleitores fictícios.

3. Decidir com a antecedência necessária sobre o *software* a ser utilizado pelos órgãos eleitorais e permitir a sua inspecção e verificação. A auditoria dos sistemas informáticos usados no processo eleitoral por especialistas independentes deve ser uma obrigação, assim como a divulgação dos respectivos relatórios. Para além disso, a possibilidade de uma inspecção efectuada por especialistas mandatados pelos partidos e candidatos é também um elemento essencial para proporcionar a confiança necessária ao processo eleitoral. As dificuldades observadas neste capítulo nas eleições de 2004, nomeadamente a detecção tardia de problemas no *software* de apuramento dos resultados, resultou em fortes críticas à CNE e ao STAE.
4. Aplicar rigorosamente o princípio segundo o qual o local de recenseamento corresponde ao local de votação. A lei estabelece que tal deve acontecer “sempre que possível” (art. 11-2 da lei do recenseamento eleitoral), o que deixa uma margem que se presta a confusão e troca de cadernos eleitorais no momento da votação e tem resultado em muitos casos reportados de eleitores que se vêm impossibilitados de exercer o seu direito de voto. A CNE pode facilmente corrigir este problema, assim como pode evitar também que a prática corrente de recorrer a brigadas móveis para efectuar o recenseamento em locais com fraca densidade populacional resulte na inflação artificial do número de eleitores pela utilização de um mesmo caderno de recenseamento em diferentes locais, que depois é desmultiplicado em dois ou mais cadernos eleitorais para diferentes mesas de voto, mas que incluem cada um deles os mesmos nomes de eleitores.

Finalmente, deve-se salientar que tanto os *Princípios de Gestão, Monitoria e Observação Eleitoral na Região da SADC* promovidos pelo Fórum das Comissões Eleitorais da SADC e pelo EISA, adoptados em Novembro de 2003, como os *Princípios e Orientações da SADC para Eleições Democráticas*, adoptados em Agosto de 2004 pela Cimeira da SADC, estabelecem a necessidade de observar o princípio de não-discriminação dos eleitores e de garantir o livre acesso à lista eleitoral (pontos 4.2 e 4.1, respectivamente).

Tabela 1 – Evolução dos eleitores inscritos nos 33 municípios iniciais

Município	Eleitores 1998	Eleitores 2003	Eleitores 2008	Crescimento 1998–2003 (%)	Crescimento 1998–2009 (%)
Pemba	42 337	57 252	73 308	35	73
Montepuez	25 610	33 197	38 918	30	52
Mocímboa da Praia	21 391	16 579	21 900	-22	2
Lichinga	38 136	54 405	73 184	43	92
Cuamba	33 536	35 123	40 365	5	20
Metangula	4 224	5 278	7 144	25	69
Nampula	149 460	195 150	222 884	31	49
Angoche	34 693	44 242	36 163	28	4
Ilha de Moçambique	25 152	32 992	28 578	31	14
Nacala	77 216	96 585	86 596	25	12
Monapo	32 432	30 409	33 332	-6	3
Quelimane	93 514	89 845	110 013	-4	18
Mocuba	36 687	35 759	40 078	-3	9
Gurué	26 468	23 451	26 425	-11	0
Milange	9 212	11 930	12 739	30	38
Chimoio	80 759	104 170	113 011	29	40
Manica	12 463	14 635	22 032	17	77
Catandica	7 318	8 800	11 344	20	55
Beira	209 493	215 326	230 720	3	10
Dondo	31 204	38 635	33 492	24	7
Marrromeu	8 270	17 104	18 398	106	122
Tete	48 922	65 752	78 091	34	60
Moatize	16 229	16 975	18 272	5	13
Inhambane	26 921	30 672	36 408	14	35
Maxixe	50 661	50 214	54 096	-1	7
Vilankulo	12 608	16 370	20 511	30	63
Xai-Xai	45 849	55 067	66 551	20	45
Chibuto	24 229	31 336	27 910	29	15
Chokwé	24 157	35 123	29 495	45	22
Mandlakazi	5 549	7 679	6 978	38	26
Matola	195 274	263 200	323 412	35	66
Manhiça	19 802	25 590	29 282	30	48
Maputo	509 021	605 529	661 034	19	30

IDeIAS Nº5 – BEIRA – O FIM DA RENAMO?

Luís de Brito

Uma surpresa: o Grupo para a Democracia da Beira

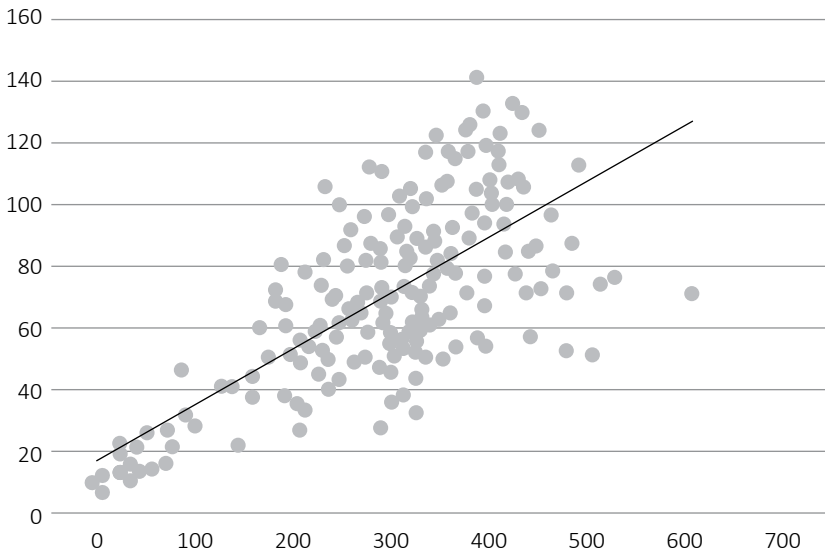
Um dos aspectos interessantes que as eleições municipais na Beira mostraram foi o aparecimento na cena política local de um grupo independente (o Grupo para a Democracia da Beira, GDB). Este grupo obteve uma votação de 15 %, o que lhe dará em princípio 7 assentos na assembleia municipal. De acordo com cálculos preliminares baseados em resultados recolhidos pelo Observatório Eleitoral (251 de 260 mesas), a Frelimo disporá de 19 assentos na assembleia, a Renamo de 17, o PDD de 1, o PIMO de 1 e o GDB de 7. Sendo o GDB um grupo anteriormente desconhecido, coloca-se a questão de saber porque motivo terá conseguido tão súbita e inesperadamente uma votação relativamente alta. Deve-se salientar que tal votação lhe dá uma posição central na política beirense, pois vai ocupar uma posição de charneira e dele vai depender a formação de maiorias na assembleia (pondo de lado a hipótese de uma improvável, mas não impossível – como já se viu no final do mandato passado – aliança entre a Frelimo e a Renamo). A hipótese que aqui se procura verificar é se uma parte significativa dos votos obtidos pelo GDB poderia corresponder a um equívoco: muitos eleitores, ao votarem no GDB, estariam convencidos que estavam a votar num grupo que apoiava a candidatura de Daviz Simango à presidência do município. Assim, teria havido, tal como já aconteceu nas eleições gerais de 1994 um “efeito de boleia”.¹ De acordo com as regras estabelecidas pela Comissão Nacional de Eleições para a atribuição das posições dos concorrentes nos boletins de voto²,

1 Em 1994, a União Democrática, uma coligação de pequenos partidos, conseguiu obter mais do que os 5% de votos a nível nacional que estabeleciam a barreira legal para ter representação parlamentar e assim dispor de 9 mandatos. Ora, porque a UD ocupava no boletim de voto das legislativas a última posição e porque no boletim das presidenciais o candidato da Frelimo, Joaquim Chissano, também ocupava a última posição, muitos eleitores marcaram o seu voto no quadrado correspondente à UD pensando que estavam a votar pela Frelimo

2 Curiosamente, a Comissão Nacional de Eleições alterou as regras de sorteio seguidas nos anteriores processos eleitorais. De acordo com as novas regras (ver Deliberação 113/CNE/2008), as posições das candidaturas foram sorteadas violando frontalmente o espírito e o sentido do sorteio, pois as diferentes candidaturas não se encontravam em situação de igualdade. Por exemplo, alguns dos concorrentes estavam à partida excluídos dos dois primeiros lugares no boletim. De facto, o sistema usado e o facto de se fazer um único sorteio para o conjunto dos 43 municípios reservava praticamente aos dois principais partidos e seus candidatos as primeiras posições nos boletins de voto.

o sorteio foi baseado nas listas (de partido ou grupo de cidadãos) concorrentes para as assembleias municipais e estabelecia que o candidato de uma determinada lista ocuparia automaticamente no boletim da eleição do presidente a mesma posição. Ora, nem todos os partidos e grupos apresentaram candidatos para a presidência e, no caso, Daviz Simango foi proposto como candidato por um grupo que não concorreu à assembleia. Assim, as regras do critério fizeram com que o GDB fosse remetido para a última posição do boletim da assembleia, ocupando a mesma posição que Daviz Simango, também último no boletim presidencial. Admitindo, pois, a hipótese acima formulada, seria de esperar a existência de uma forte correlação positiva entre a votação de Daviz Simango e a do GDB, isto é, uma correspondência entre o voto de um e do outro nas mesas (onde o voto de um é elevado, o mesmo acontece com o voto do outro e vice-versa). O gráfico 1 mostra que a correlação entre as votações do GDB e de Daviz Simango é forte e positiva, com um coeficiente de Pearson de 0,7³. É, pois, razoável admitir que um número muito elevado de eleitores de Daviz Simango também votaram no GDB. Muito provavelmente isso terá acontecido sobretudo nas zonas periféricas e mais populares da cidade, onde se concentra um eleitorado menos educado e também menos informado politicamente. Uma análise comparativa do comportamento eleitoral nos diferentes bairros da Beira, que não cabe aqui fazer, irá certamente confirmar esta leitura.

Gráfico 1 – Correlação entre o voto de D. Simango e do GDB (x = Simango; y = GDB) r de Pearson = 0,7



3 O coeficiente de Pearson (r) varia de 1,0a-1,0, indicando o valor 1,0 uma correlação positiva perfeita, 0 a ausência de correlação e -1,0 uma correlação negativa perfeita.

Daviz Simango: para além da Renamo

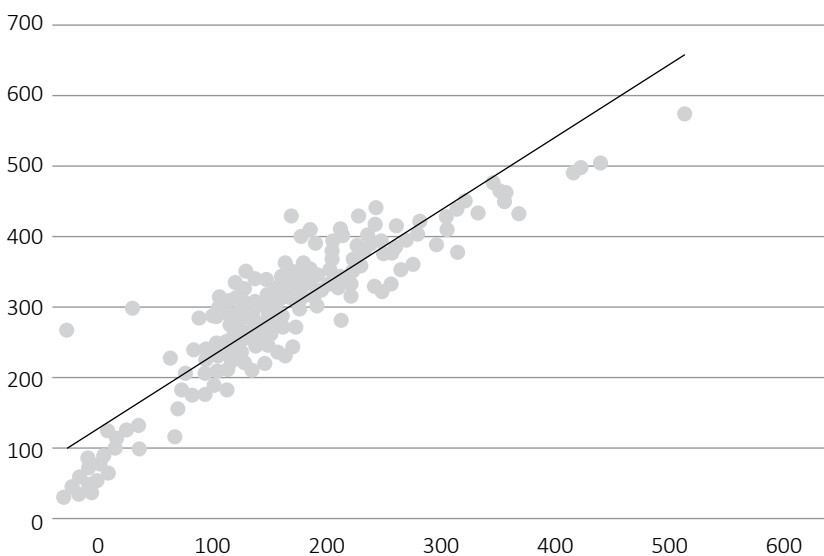
Uma das surpresas da eleição para a presidência do município na Beira foi o facto de Daviz Simango ter manifestamente conseguido mobilizar eleitores para além da base da Renamo. A dinâmica pré-eleitoral e as divisões manifestas dos militantes e simpatizantes da Renamo na Beira depois da retirada da candidatura de Daviz Simango pela direcção do partido, da sua candidatura independente e da posterior expulsão da Renamo, deixavam antever que uma parte dos eleitores desta formação política iria votar nele, quebrando assim a sua fidelidade ao partido e ao seu candidato oficial, Manuel Pereira. Na verdade, de acordo com os dados disponíveis do Observatório Eleitoral e confirmados pelos dados até agora publicados pelo STAE, pode-se concluir que Daviz Simango terá beneficiado da quase totalidade do voto dos eleitores da Renamo. De facto, apenas 6% dos votantes na Renamo terão optado por dar o seu voto a Manuel Pereira, o que significa que a esmagadora maioria dos 94% restantes terá transferido o seu voto para Daviz Simango, desautorizando assim de forma inequívoca a direcção e as decisões do líder nacional da Renamo, Afonso Dhlakama. É evidente que esta situação reforça a crise que se tinha declarado no seio do partido com a substituição de Daviz Simango como candidato da Renamo na Beira e com a sua posterior expulsão do partido e muito provavelmente irá ter consequências para o partido a nível nacional. Como se pode ver no Gráfico 2, a correlação entre a votação na Renamo e a votação em Daviz Simango é positiva e quase perfeita ($r= 0,9$), o que confirma a hipótese atrás referida.

Para além dos votos da Renamo, Daviz Simango beneficiou ainda de cerca de um terço dos votos dos eleitores do PDD, do PIMO e do GDB, não obstante os dois primeiros terem também apresentado candidatos à presidência do município, o que não foi o caso do GDB. O que se pode constatar dos resultados da votação, ou seja, da diferença entre o número de votos recebido pelo partido e os votos recebidos pelo respectivo candidato à presidência, é que cerca de um terço dos eleitores que votaram no PDD e no PIMO terão preferido votar em Daviz Simango (o que pode corresponder a uma tendência para o que se designa habitualmente de “voto útil?”) a votar nos candidatos apresentados pelos seus partidos. Mas, mais importante que isso, Daviz Simango recebeu o voto de cerca de 17% dos eleitores que votaram na Frelimo⁴. Assim, pode-se considerar que o facto de Daviz Simango ter mobilizado em seu favor quase um em cada cinco eleitores da Frelimo é, do ponto de vista político, um desenvolvimento que suscita uma série de questões sobre a natureza do voto na Frelimo. Em particular, será que isto significa que uma parte do eleitorado que no passado tem votado na Frelimo, o faz por ausência de alternativa, ou por outro motivo

⁴ Isto corresponde à diferença da votação entre a Frelimo e o seu candidato, Manuel Bulha, que teve aproximadamente menos 8000 votos que o partido.

que não a convicção ou simpatia partidária, significando isso que está disponível para mudar a sua orientação de voto em novas condições de oferta política, tal como aconteceu na Beira com a candidatura de Daviz Simango fora do aparelho partidário da Renamo? A realidade é que se registou, na cidade da Beira, um nível bastante mais alto de participação dos cidadãos em relação às últimas eleições: enquanto em 2003, apenas 27% dos eleitores registados se deslocaram às urnas, agora esse número subiu para 54% e esta participação foi mesmo superior à que se registou nas eleições gerais de 2004, que tiveram provavelmente uma participação à volta de 48% (o número oficial foi de apenas 38%, mas é sabido que está sub-avaliado).

Gráfico 2 – Correlação entre o voto na Renamo e em Simango (x = Renamo; y = Simango) r de Pearson = 0,9



O sistema partidário em crise

Nas eleições municipais de 2008, dois dos candidatos “naturais” foram excluídos pelos seus partidos: Eneas Comiche pela Frelimo, em Maputo, e Daviz Simango pela Renamo, na Beira. Tanto um como outro eram candidatos à sua própria sucessão e o seu bom desempenho na liderança dos respectivos municípios apreciado pela opinião pública. Ora, nos dois casos e em nome duma pretensa “vontade das bases”, foram os interesses das máquinas partidárias e de grupos a elas associados que prevaleceram, impondo outros candidatos. Em Maputo, Eneas Comiche respeitou a disciplina partidária e aceitou o seu afastamento, não tendo havido no resultado do voto nenhuma modificação significativa em relação às eleições de 2003. Ao contrário, na

Beira, Daviz Simango, manteve a sua candidatura como independente e os resultados da eleição mostraram que as tais “bases” não eram mais que os interesses de um pequeno grupo. Embora se trate de um processo político essencialmente local, há indicações que os resultados da Renamo na Beira podem colocar em risco não só a liderança de Afonso Dhlakama, como a própria sobrevivência de um partido que, desde as eleições gerais de 1999 e especialmente depois da derrota sofrida em 2004, está em processo de desagregação.

IDEIAS Nº6 – SEM SURPRESAS: ABSTENÇÃO CONTINUA MAIOR FORÇA POLÍTICA NA RESERVA EM MOÇAMBIQUE ... ATÉ QUANDO?

António Francisco

Em Moçambique, a abstenção política está a converter-se, no domínio da participação cidadã, numa instituição tão poderosa como a informalidade, no domínio das relações económicas e sociais: refúgio para sobrevivência política; seguro e fonte de alargamento de oportunidades; contra-poder à exclusão imposta pela formalidade e legalidade instituídas¹; fonte de inspiração de uma auto-estima digna, franca e não fingida.

Para inquietação de muitos líderes políticos, académicos e analistas, depois da massiva afluência às urnas em 1994 (87%), a abstenção converteu-se, nas eleições subsequentes, numa instituição politicamente cada vez mais relevante e temida. Em 1999, aumentou para 31%; em 2004 atingiu 64%. A nível autárquico, o défice de descentralização democrática é ainda pior. Nas duas primeiras eleições a abstenção voluntária rondou os 85%, em 1989, e 76%, em 2003) (EISA, 2008, <http://www.eisa.org.za/WEP/mozelectarchive.htm>; Brito *et al.*, 2005; <http://www.eisa.org.za/PDF/moz04fv.pdf>).

Mas pior do que a abstenção voluntária é a abstenção imposta à maioria do eleitorado nos 128 distritos do País. Isto tem a ver com a opção pelo gradualismo, assunto que deveria merecer um tratamento próprio. Aqui, apenas vale a pena expressar surpresa pela complacência dos analistas sobre esta matéria.

As 43 autarquias com direito a escolher seus dirigentes locais abrangem 25% do eleitorado nacional (2,6 milhões em 2008 de eleitores registados). Ou seja, 6,5 milhões dos 9 milhões de eleitores registados são politicamente privados do direito de escolha dos seus dirigentes locais. A desculpa das lideranças no sistema é de que faltam recursos. Será que não choca e ofende a inteligência do cidadão comum, quando reparamos que ao ritmo a que o gradualismo está a ser implementado – 10 autarquias por década –

¹ Instituição no sentido de regras de jogo prevaletentes, no quadro de relações e processos determinantes. Mais sobre a informalidade em Francisco, 2006, www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf; 2008, www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia_Moz_Sofala.pdf.

serão precisos mais de 100 anos para completar a municipalização e acabar com este tipo de exclusão política? Esta discriminação é mais do que assimetria regional; é uma violenta exclusão política imposta a 75% do eleitorado nacional, predominantemente rural. Outros exemplos nocivos à participação cidadã, fortes fomentadores de abstenção, voluntária ou forçada, merecem ser discutidos; mas não nesta nota². A importante questão a reter, até aqui, é o facto de a abstenção política se ter convertido em Moçambique, por força das circunstâncias e também da natureza e forma do sistema vigente, numa instituição política latente, com enorme potencial positivo e negativo.

Quem tem medo da abstenção e do poder local?

Investigadores e analistas diversos defendem que a consolidação da democracia é impossível sem descentralização. Elísio Macamo, no seu livro de 2006 *Um País Cheio de Soluções*, defende: “Temos de ter coragem de arriscar mais democracia”. Infelizmente, na prática confrontamo-nos frequentemente com o oposto; tentativas de “riscar”, em vez de arriscar, mais democracia. Isto acontece na Frelimo, na Renamo e noutras organizações públicas.

Analistas e profissionais da política aguardam, com ansiedade, os resultados finais da 3ª eleição autárquica, realizada em 19 de Novembro passado. Esta espera tem um mérito duplo: reflecte a consciência que a falta de dados observáveis fidedignos pode gerar erros grosseiros; sugere também uma boa compreensão do significado que o *dossier* das eleições autárquicas terá para a boa ou má imagem e avaliação, sobre a aposta das lideranças moçambicanas na democratização e descentralização. Tais lideranças estão à prova. Vamos ver se passam o teste e com que classificação.

Entretanto, a partir dos apuramentos intermédios, a generalidade dos candidatos municipais já assumiu sua derrota ou sua vitória. De igual modo, se a abstenção fosse reconhecida como uma das forças políticas formalmente concorrentes, também já deveria ter assumido sua vitória. Não precisa de esperar pelos resultados finais. Um facto parece evidente. Mesmo se a abstenção, nas últimas eleições autárquicas, se aproximar mais dos 50% do que nas eleições anteriores, o seu peso e significado continuam incontestáveis. Isto sem entrar na problemática (é cedo para ajuizar) sobre a proporção da participação realmente voluntária e a que resultou de manipulação e coacção³. A abstenção representa actualmente a principal ameaça, tanto para o partido no poder como para os partidos na oposição. Seja ela consciente ou inconsciente, a abstenção reflecte desilusão, fadiga e negação de voto positivo, não apenas a um ou a outro partido, mas ao sistema todo. Aliás, no próprio sistema, os que consideram a democratização um risco inaceitável, também engrossam a abstenção.

2 Outros exemplos associados à protecção social, Francisco www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive_Proteccao_social_em_Mocambique_rede_furada_Apresentacao_do_livro11.09.08.pdf

3 Ver “Uma pista a investigar!”, Salomão Moyana, editor do Magazine Independente 26.11.08, p. 7.

Nas recentes eleições autárquicas, pediu-se e suplicou-se o voto. Até em imprensa independente não se poupou a apelos efusivos, como o seguinte: “Votar é governar!” (*Magazine Independente*, 19.11.08, p. 07). Se votar é governar, como exigir responsabilidade pela desgovernação, no sentido de má ou péssima governação? Numa situação em que as alternativas parecem piores do que a “posição”, como votar negativamente sem converter o voto positivo num voto inválido? A resposta a estas questões é simples: votar na abstenção. Votos em branco e nulos são politicamente inválidos, mas votos na abstenção não. Em muitos casos são afirmações negativas de dignidade, em que o nosso dedo fica limpo, transparente e não comprometido.

Na falta de melhor, a população tem optado por se acantonar massivamente na abstenção. Pouco lhe importa as acusações de falta de patriotismo, fraca consciência e falta de sentido cívico. A manipulação política é esperta, mas o povo também sabe aprender a não ser parvo. Moçambique não tem cultura de voto em branco, mas está a desenvolver uma cultura de abstenção positiva e resistente⁴. Existe aqui uma grande ironia. Muitos dos críticos da abstenção aprenderam, no tempo colonial, a contrariar a ideia vulgar de que quem cala consente. Aprenderam a sobreviver calando-se, mas sem consentirem o estado de coisas.

Todavia, em vez de mais argumentos em torno da questão da abstenção, esta nota oferece um convite à meditação sobre alguns factos, para além das amarras analíticas do modelo convencional de avaliação eleitoral prevalecente. Na impossibilidade de se entrar em detalhes, em apenas duas páginas, algumas das questões são aqui enunciadas, para reflexão noutros círculos e oportunidades: 1) Qual é afinal a maioria do Presidente da República, ou a nível autárquico dos Presidentes Municipais?; 2) Até onde vai a legitimidade da legalidade assente em maiorias minoritárias?; 3) Se o Presidente da República, nas eleições de 2004, conseguiu apenas 22%, no que aqui se designa por voto popular, como entender que a nível oficial tenha uma vitória de 64%?; 4) O elogio à abstenção é uma investida na anarquia ou outra forma de afirmar cidadania? 5) Qual a maior virtude e o maior defeito das eleições autárquicas em Moçambique?; 6) Qual o papel da abstenção na participação cidadã? Por limitações de espaço, esta nota centra-se apenas nas três primeiras interrogações.

Votação positiva e votação negativa: voto oficial e voto popular

A abstenção não é uma força política formalizada e com assento parlamentar. Mas é uma força política na reserva e acantonada, tal como grande parte da força de trabalho é uma força produtiva informalizada pelo sistema económico vigente.

⁴ O total de eleitores registados nas presidenciais de 2004 foi 9.142.151; uma abstenção de 63,58%.

O significado político da abstenção poderá ser melhor entendido se o seu peso for devidamente incorporado na análise sobre a participação eleitoral. Para melhor se entender este ponto, vale a pena distinguir dois conceitos operacionais aqui designados como “voto oficial” e o “voto popular”. Voto oficial corresponde, segundo o estipulado na lei, aos votos chamados válidos; excluiu votos inválidos, em branco e nulos, bem como a abstenção⁵. Já o voto popular abrange o universo eleitoral todo, incluindo: votos válidos, votos inválidos e abstenção.

Afinal, onde está e o que significa maioria?

Do ponto de vista formal e legal, o actual Presidente da República conquistou nas eleições de 2004, cerca de 64% (2 milhões) de votos válidos. Por isso, do ponto de vista legal, venceu e venceu bem. Mas venceu no domínio da formalidade e legalidade, conferida pelo voto oficial.

Como mostra a Figura 1, ao tomar-se em consideração a abstenção, algumas conclusões interessantes podem ser extraídas. Por exemplo, em 2004, o peso da abstenção no voto popular representou 64%. Assim, enquanto o Presidente Guebuza conquistou 22% e o Presidente da Renamo apenas 11%, a abstenção contou com dois terços do voto popular⁶. Igual comparação, entre voto oficial e voto popular, pode ser aplicada aos presidentes municipais. A Figura 2 compara os votos oficiais de David Simango (86%), em Maputo, e os votos de Davis Simango (65%), na Beira. Ambos presidentes municipais eleitos conquistaram maiorias minoritárias substanciais. Enquanto Simango de Maputo conquistou 37% do voto popular, Simango da Beira conquistou 34% dos eleitores registados⁷.

O que dizer da legitimidade popular destes dois candidatos vencedores, nas duas principais cidades de Moçambique?

Percentagens idênticas, dimensões de legitimidade diferentes

Davis Simango, ao concorrer e ganhar como independente no Município da Beira, conquistou uma vitória histórica e sem precedentes, desde a independência de Moçambique, em 1975. Esta vitória, pura e simplesmente, destronou o mito, segundo o qual, nenhum candidato presidencial conseguiria vencer fora de um dos grandes partidos políticos, beligerante no passado, e agora cada vez mais aliados no que na gíria popular já lhe chamam a Frenamo (Frelimo+Renamo).

5 Os dados das presidenciais de 2004 indicam 3.144.168 votos válidos (36,42%) e 148.999 votos inválidos (5,56%), totalizando 3.229.177 votantes (36,42%) do total de eleitores registados.

6 Joaquim Chissano, em 1994 teve 41% do voto popular (Dhlakama 33%); em 1999 obteve 33% (Dhlakama 30%), valor controverso ainda por investigar pelos historiadores.

7 CIP, Apuramento 26.11.08, www.integridadepublica.org.mz/pub2008/.

Os dois Simangos ganharam com maiorias minoritárias. Do ponto de vista do voto popular, ambos têm déficit de legitimidade real e maioritária, mas com uma grande diferença. Na Beira, a abstenção reduziu para perto de 40%, enquanto em Maputo ultrapassa 50%. Além disso, Simango de Maputo ganhou a presidência municipal pela mão do maior partido, no poder e com amplo acesso aos recursos públicos. Pelo contrário, Simango da Beira, apesar de controlar o município, conquistou sua vitória, num clima de competição intensa, enfrentando a Frelimo e a liderança (não as bases!) da Renamo.

Motivo para apreensão, razão para esperança

Por respeito à lei e defesa de uma sociedade equilibrada, transparente e saudável, todos os cidadãos, mesmo os da abstenção, devem o maior respeito aos presidentes eleitos, no domínio formal e legal. O mesmo acontece na economia nacional; os informais devem respeitar o formal e legal, nem que seja um respeito à dimensão da exclusão política de que são vítimas.

Depois da vitória de Davis Simango, na Beira, os moçambicanos finalmente venceram uma grande barreira psicológica e política. Já podem começar a sonhar realisticamente com presidentes, a nível nacional ou municipal, realmente da real maioria cidadã. A partir dos dois conceitos usados aqui – voto oficial e voto popular – é possível ver o país real na política, para além do oficial. Não é que os dados estatísticos oficiais estejam errados. A estatística não mente. Quem mente são as pessoas, sobretudo se os sistemas favorecem o uso e abuso da estatística para distorcer e ocultar certas realidades.

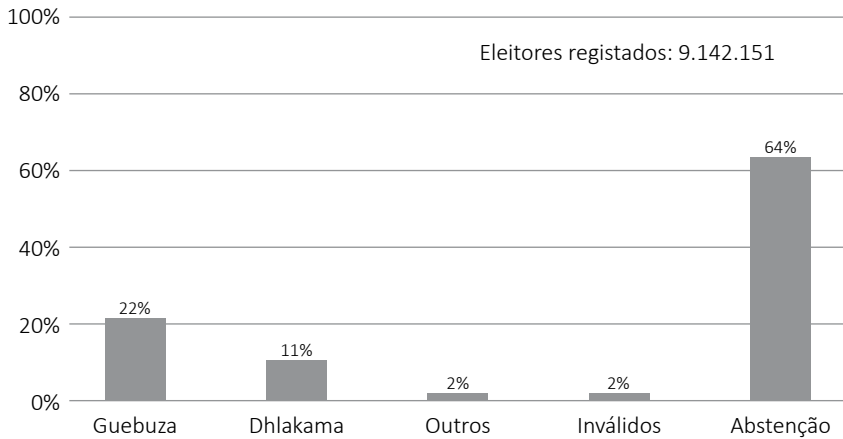
Quando a realidade política passa a ser dominada pela abstenção, eleitoral e noutras dimensões da vida social, até quando se pode ignorar o significado e peso do poder informal politicamente relevante? Até que o sistema desmorone por si próprio?

Sonhar com presidentes da real maioria

A legitimidade oficial de presidentes eleitos por maiorias minoritárias fica em causa quando se divorcia ou rompe com a legitimidade da maioria popular. O que acontecerá se uma Renamo liberta de Afonso Dhlakama se unir, em torno de um candidato independente, como Davis Simango na Beira, que mobilize e resgate apoio de todos os quadrantes políticos, incluindo o da força da abstenção na reserva? Moçambique terá um presidente da verdadeira maioria; maioria real dos moçambicanos, não apenas a oficial maioria minoritária. Se já é possível sonhar realisticamente com presidentes da real maioria, significa que está em curso uma revolução pacífica, silenciosa, mas efectiva. Uma revolução que promete libertar os moçambicanos dos “libertadores” da pátria, tanto os da independência como os da democracia. Devemos respeito, admiração e carinho para com os “libertadores da pátria”. Mas respeito não pode

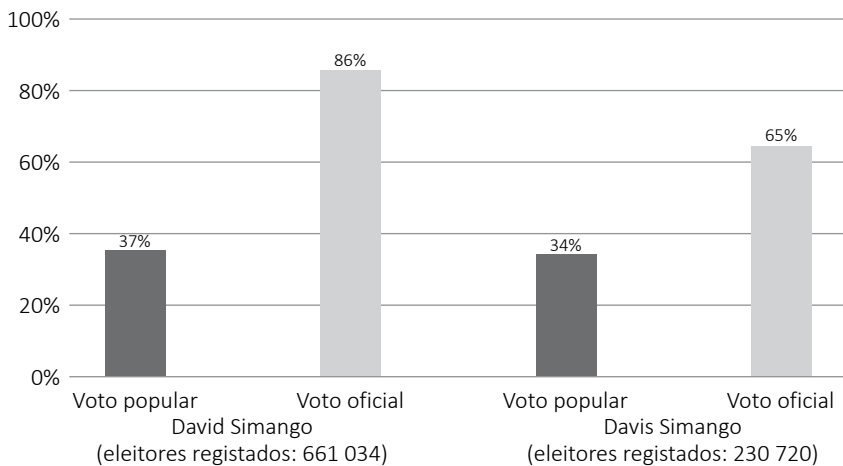
significar ficarmos reféns do passado. A maioria dos moçambicanos necessita e tem saudade do futuro. Um futuro positivo, progressivo, em vez de um passado ressentido e disfarçado de futuro melhor.

Figura 1 – Distribuição dos eleitores registados, incluindo votos válidos, votos inválidos e abstenção, Moçambique 2004



Fonte: EISA, 2008, www.eisa.org.za

Figura 2 – Voto popular e voto oficial dos presidente eleitos em Maputo e Beira, 2008



Fonte: www.integridadepublica.org.mz, 26.11.08

IDeIAS Nº8 – SOBRE OS VOTOS NULOS

Luís de Brito

Num trabalho anterior (“Uma nota sobre o recenseamento eleitoral”, Boletim IDeIAS nº2, 29 de Setembro de 2008) fizemos uma breve análise do recenseamento eleitoral e apontámos alguns aspectos de intransparência na gestão do processo eleitoral. Desde então, realizaram-se as terceiras eleições autárquicas em 19 de Novembro de 2008 e foram numerosos os observadores que elogiaram os progressos feitos em termos de organização e transparência (sobretudo no tratamento dos resultados) pela Comissão Nacional de Eleições (CNE) e pelo Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral (STAE). Na nossa opinião, os progressos registados, se são óbvios em relação aos processos eleitorais anteriores, são ainda insuficientes para garantir uma condução exemplar das eleições. Vamos neste número analisar alguns aspectos relativos aos votos nulos e à sua requalificação e tentar mostrar que o sistema de administração eleitoral não respeita neste domínio o princípio de imparcialidade que deve caracterizar a sua actuação.

Uma visão histórica dos votos nulos

De acordo com os resultados oficiais divulgados pelos órgãos de administração eleitoral, nas eleições legislativas de 1994 registaram-se 6% de votos nulos e 5% em 1999 e 2004. A percentagem de votos requalificados (votos considerados nulos nas mesas de voto e posteriormente validados pela CNE) não é conhecida para 1994, mas foi de 29% e 31% em 1999 e 2004, respectivamente. As percentagens de votos requalificados, correspondendo a cerca de um em cada três votos anulados, mostram que os membros das mesas de voto tendem a usar critérios de análise mais rigorosos que os estabelecidos pela lei, a qual salvaguarda que quando a intenção do voto do eleitor é clara, o voto deve ser contado, independentemente da forma como está marcado. No entanto, a aplicação com zelo excessivo da lei pelas equipas das mesas de voto não seria relevante, nem grave, se tal fosse feito no respeito da imparcialidade que é requerida

aos agentes eleitorais. Tal não é o caso: os dados disponíveis relativos à requalificação dos votos nulos pela CNE mostram que tem havido uma nítida parcialidade dos membros das mesas na classificação dos votos nulos, em detrimento da Renamo. Assim, nas eleições legislativas de 2004, dos 48 813 votos requalificados em favor da Frelimo e da Renamo- União Eleitoral, 21 510 (57%) foram-no para esta última e 16 123 (43%) para a Frelimo, o que significa que houve maior “rigor” na avaliação dos votos favoráveis à Renamo-União Eleitoral. Este padrão tinha já sido também observado - e de forma ainda mais clara - nas eleições autárquicas. Como se pode ver na Tabela 1, a média dos votos nulos nas 33 autarquias foi ligeiramente superior a 3%. Se admitirmos que existe uma relação entre os votos nulos e o nível educacional dos eleitores, ou, mais precisamente, que nas zonas onde a taxa de analfabetismo é mais elevada há uma maior probabilidade de ocorrência de votos nulos, a percentagem mais baixa de votos nulos registada nestas eleições em relação às taxas observadas nas eleições gerais é normal, pois o eleitorado das autarquias é mais urbanizado e mais educado que a média nacional. Para além disso, esta tabela dá-nos algumas outras indicações interessantes. Um valor anormal aparece em relação à percentagem de votos nulos na Ilha de Moçambique. Neste caso, parece evidente que se tratou de uma forma usada pelas equipas das mesas de voto para reduzir o número de votos em favor da Renamo – União Eleitoral. Embora a níveis muito menos significativos, pode-se observar essa mesma tendência nas autarquias da província de Gaza (Chibuto, Chokwe e Mandlakaze), com excepção da capital provincial, Xai-Xai. Com efeito, parece que numa região de total hegemonia da Frelimo como é a província de Gaza a intolerância política é grande e é difícil aceitar mesmo os raros votos em favor da oposição. As duas últimas colunas da Tabela 1 mostram a percentagem de votos requalificados para cada um dos partidos em relação aos votos por eles obtidos. Em média, o número de votos requalificados em favor da Renamo- União Eleitoral foi de 1,3% do total de votos obtidos por esta formação política, enquanto o valor correspondente para a Frelimo foi apenas de 0,5%, ou seja, a Renamo tem à volta de duas vezes mais votos injustamente anulados que a Frelimo, o que ilustra a parcialidade da actuação dos membros das mesas de voto em favor do partido no poder.

Os votos nulos nas eleições autárquicas de 2008

Uma análise superficial dos resultados das eleições autárquicas de 2008 dá a ideia que os membros das mesas de voto teriam sido menos parciais no seu julgamento sobre a validade dos votos, pois, como se pode ver na Tabela 2 (na linha “total dos 43 municípios”), a Renamo e a Frelimo apresentam exactamente a mesma percentagem de votos requalificados pela CNE (0,6%). Porém, depois de uma análise mais cuidada, essa constatação revela-se enganadora. De facto, os valores médios escondem uma variação

muito importante e significativa entre dois grupos de municípios. Assim, se calcularmos a percentagem de votos requalificados, excluindo os municípios que estavam desde 2003 sob administração da Renamo e o Gurué (onde um candidato da Renamo muito popular tinha evidentes possibilidades de vencer), verificamos que o *ratio* entre os dois partidos apresenta o padrão habitual, isto é, a percentagem de votos requalificados em favor da Renamo (0,59%) é próxima do dobro do valor observado para a Frelimo (0,35%) (Tabela 2, “total de 37 municípios”). Ao mesmo tempo, a análise dos dados relativos aos outros municípios revela resultados “surpreendentes” (Tabela 2, “os restantes 6 municípios”): 0,67% para a Renamo e 2,27% para a Frelimo. Em primeiro lugar, surpreende que estes valores se situem bastante acima da média, embora não haja absolutamente nenhuma razão para se pensar que os eleitores destes municípios tenham mais dificuldade que os outros no acto do voto. Em segundo lugar, ainda mais surpreendente é o facto de a Frelimo ter obtido, completamente fora do padrão que caracterizou todas as eleições anteriores e a maioria dos municípios em 2008 também, uma percentagem de votos requalificados (2,27%) que é mais de três vezes superior à da Renamo (0,67%). Os números acima referidos levam-nos a considerar que não só há uma tendência da administração eleitoral para favorecer a Frelimo, como se tinha visto anteriormente, mas também que essa parcialidade tende a exacerbar-se nos locais onde a competição entre os dois principais partidos é mais forte e está em causa o controle das instituições políticas, neste caso de governação municipal. Embora frequentemente essa parcialidade acabe não tendo impacto nos resultados, nalguns casos pode influenciá-los.

Beira, Nacala e Gurué

A Frelimo investiu muito, material e politicamente, na tentativa de recuperar a governação da Beira, segunda maior cidade do país e bastião da Renamo. Apesar da divisão criada no seio da oposição e que se traduziu na substituição do candidato inicial da Renamo, o presidente cessante Daviz Simango, e na candidatura independente deste, a Frelimo acabaria por não alcançar o seu objectivo, pois o seu candidato à presidência do município perdeu a eleição e na assembleia apenas obteve uma maioria relativa. Porque o que estava em jogo nesta eleição era particularmente importante para a Frelimo, é interessante verificar neste caso específico até que ponto a parcialidade que temos vindo a analisar se manifestou no comportamento da administração eleitoral ao nível local. A análise dos dados relativos à Beira mostra duas tendências diferentes. Em relação à eleição do presidente do Município, vemos aparecer o cenário clássico em que a CNE requalificou uma maior percentagem de votos dos candidatos da oposição, vítimas do rigor e parcialidade das mesas de voto. Assim, o candidato da Frelimo, Lourenço Bulha, teve 0,3% de votos requalificados pela CNE, o candidato da Renamo, Manuel Pereira, teve, comparativamente, cinco

Tabela 1 – Eleições autárquicas 2003

Município	% nulos	% requalificados Renamo	% requalificados Frelimo
Angoche	3,6	2,3	0,9
Beira	2,4	1,0	1,0
Catandica	3,3	1,4	0,9
Chibuto	5,4	6,1	0,1
Chimoio	3,2	0,1	0,2
Chokwe	3,7	2,9	0,4
Cuamba	3,5	0,5	0,1
Dondo	3,1	0,5	0,1
Gurué	4,0	0,2	0,0
Ilha de Moçambique	12,5	5,7	2,0
Inhambane	4,1	1,6	1,0
Lichinga	3,5	2,5	0,8
Manhiça	6,1	1,2	0,7
Manica	2,0	1,4	0,3
Manjacaze	3,4	3,8	1,5
Maputo	2,0	0,6	0,5
Marromeu	8,0	0,5	0,3
Matola	3,2	0,1	0,0
Maxixe	5,9	0,8	0,2
Metangula	2,8	0,0	0,2
Milange	3,7	2,5	0,7
Moatize	3,9	1,3	0,4
Mocímboa da Praia	2,4	0,9	0,4
Mocuba	4,7	1,4	0,5
Montepuez	3,8	0,5	0,1
Monapo	6,2	4,0	1,2
Nacala Porto	4,7	2,9	2,0
Nampula	3,0	1,1	0,7
Pemba	2,7	0,8	0,4
Quelimane	3,4	0,7	0,4
Tete	3,0	0,3	0,0
Vilanculos	6,1	3,0	1,5
Xai-Xai	3,1	0,3	0,0
Média dos 33 municípios	3,30	1,29	0,48

vezes mais votos requalificados (1,5%) e Daviz Simango, candidato independente, beneficiou de 1% de votos requalificados, ou seja, um pouco mais de três vezes a percentagem do candidato da Frelimo. Já no caso da eleição da assembleia municipal a situação é inversa. Aqui, a percentagem de requalificação de votos atingiu 2,8% para a Frelimo, contra 0,2% para a Renamo. Os valores observados levariam a concluir que, contrariamente ao que se passou com os candidatos à presidência, em relação à votação para a assembleia, os membros das mesas de voto teriam sido particularmente rigorosos contra a Frelimo, o que é evidentemente contraditório e totalmente improvável. Fica, pois, por explicar porque e como é que a CNE requalificou uma percentagem tão elevada de votos a favor da Frelimo e só uma percentagem ínfima a favor da Renamo, sendo ainda de sublinhar que a terceira força mais votada nesta eleição, o GDB, com 16% dos votos expressos, não teve nenhum voto requalificado em seu favor (quando mesmo o PDD e o PIMO, que tiveram pequenas votações, próximas dos 3%, tiveram entre 1,9% e 0,5% de votos requalificados). Não se pode deixar de pôr a hipótese que, perante um certo equilíbrio na votação da Renamo e da Frelimo, se procurou favorecer esta última por forma a garantir a sua maioria na assembleia. A cidade de Nacala também conheceu eleições muito disputadas entre a Frelimo e a Renamo, que obtiveram votações muito próximas. Os dados mostram que o padrão de requalificação dos votos nulos pela CNE também aqui foi diferente do padrão geral, em benefício da Frelimo. Assim, na eleição do presidente do Conselho Municipal, a percentagem de votos requalificados para o candidato da Frelimo foi de 4%, enquanto a mesma percentagem para o candidato da Renamo foi metade daquela (2%); na eleição da assembleia a diferença foi menor, mas ainda com vantagem para a Frelimo que teve 2,2% de votos requalificados, contra apenas 1,4% para a Renamo. Tanto no caso de Nacala como no da Beira, a parcialidade observada na actuação do sistema de administração eleitoral em favor da Frelimo não teve nenhum impacto no resultado das eleições e, portanto, não alterou a vontade expressa pelos cidadãos nas urnas. Já o mesmo não se pode dizer do Gurué. Aqui, o candidato da Frelimo à presidência do Conselho Municipal foi eleito na primeira volta com uma votação de 50,03%. De facto, esta vitória foi baseada na requalificação de votos nulos, tendo o candidato beneficiado de 1,3%, contra apenas 0,6% do seu adversário da Renamo. Foi essa diferença que lhe permitiu passar os 50%. Porém, se a requalificação dos votos nulos neste município tivesse seguido o padrão médio observado no conjunto dos municípios (mais próximo do normal) o candidato da Frelimo teria obtido 49,74% dos votos e teria sido obrigado a enfrentar uma segunda volta. Ora, a segunda volta poderia proporcionar a convergência do voto dos vários candidatos da oposição no candidato da Renamo e isso poderia dar-lhe a vitória. Estamos, pois, neste caso perante um cenário em que a vontade do eleitorado terá sido provavelmente desrespeitada.

Tabela 2 – Eleições autárquicas 2008

Município	% nulos	% requalificados Renamo*	% requalificados Frelimo **
Angoche	6,5	0,3	0,5
Beira	2,0	0,2	2,8
Catandica	3,3	0,2	0,0
Chibuto	3,0	3,3	0,2
Chimoio	1,8	0,2	0,2
Chokwe	2,3	0,2	0,2
Cuamba	2,3	0,8	0,7
Dondo	5,2	1,0	0,1
Gurué	2,5	0,1	1,1
Ilha de Moçambique	7,5	3,3	3,7
Inhambane	2,9	2,1	0,7
Lichinga	3,4	0,9	0,3
Manhiça	3,8	1,8	0,5
Manica	1,3	0,1	0,2
Manjacaze	1,7	0,0	0,3
Maputo	1,8	0,3	0,3
Marromeu	3,3	0,3	0,2
Matola	2,3	0,5	0,3
Maxixe	2,3	2,0	1,1
Metangula	2,0	0,6	0,4
Milange	2,1	0,6	0,3
Moatize	2,9	0,9	0,2
Mocímboa da Praia	2,8	0,7	0,3
Mocuba	2,2	0,3	0,4
Montepuez	3,1	0,9	0,5
Monapo	8,6	1,7	0,5
Nacala Porto	4,6	1,4	2,2
Nampula	2,7	0,8	0,5
Pemba	2,9	0,9	0,7
Quelimane	2,8	0,0	0,0
Tete	2,6	1,0	0,2
Vilanculos	5,0	3,1	1,8
Xai-Xai	2,7	0,8	0,4
Marrupa	2,9	5,5	0,1
Mueda	2,1	0,7	0,2
Ribaué	3,8	0,8	0,8
Alto Molocue	2,0	0,4	0,1
Ulongwe	6,5	1,1	0,1
Gondola	1,9	0,7	0,1
Gorongosa	1,7	0,7	0,1
Massinga	4,2	4,9	1,7
Macia	2,9	2,4	0,2
Namaacha	3,4	0,5	0,6
Média dos 43 municípios	2,70	0,60	0,60
Média de 37 municípios	2,55	0,59	0,35
Os restantes dos 6 municípios	3,38	0,67	2,27

* Percentagem calculada em relação ao número de votos do próprio partido.

** Excluídos: Angoche, Beira, Ilha de Moçambique, Nacala, Marromeu (antes governados pela Renamo) e Gurué.

IDeIAS Nº20 – SOBRE A TRANSPARÊNCIA ELEITORAL

Luís de Brito

A transparência é um dos três princípios básicos que devem orientar o funcionamento dos órgãos de gestão eleitoral. O respeito por este princípio é essencial para criar confiança entre as diferentes forças políticas concorrentes e para garantir a integridade das eleições, isto é, para assegurar que a vontade dos cidadãos eleitores se encontra realmente reflectida nos resultados eleitorais. Tanto os grupos de observação internacionais e nacionais (com destaque para as missões do Carter Centre, da União Europeia e do Observatório Eleitoral), como o Conselho Constitucional têm identificado problemas e feito recomendações que ainda não foram totalmente tomadas em consideração pela Assembleia da República (no que diz respeito a matérias que exigem alteração legislativa), ou pelos órgãos de gestão eleitoral, nos casos em que as decisões são do foro da Comissão Nacional de Eleições (CNE) ou do Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral (STAE). Desde 1994 que os processos eleitorais em Moçambique têm suscitado acusações de fraude e, nalguns momentos, a recusa de aceitar os resultados oficiais por partidos da oposição, com particular destaque para a Renamo. O clima de desconfiança entre as forças políticas, mas também em relação aos órgãos de gestão eleitoral, é tão forte que já por várias vezes, na sequência das eleições e tendo por base a recusa dos resultados eleitorais oficiais, houve confrontações violentas que resultaram na perda de numerosas vidas. Os casos mais graves aconteceram em Montepuez, em Novembro de 2000, onde na sequência de manifestações de protesto de simpatizantes da Renamo foram presas numerosas pessoas, tendo morrido na cadeia por asfixia mais de uma centena de cidadãos, e em Mocímboa da Praia, em Setembro de 2005, onde também na sequência de confrontos entre simpatizantes da Renamo e da Frelimo morreram 12 pessoas e ficaram feridas mais de 50. No entanto, desde as eleições municipais de 2008, tem-se assistido a esforços da parte da CNE e do STAE para proporcionarem um maior grau de transparência ao processo eleitoral, com incidência especial para a rápida divulgação pública de resultados detalhados, à medida que vão sendo apurados aos

vários níveis. Esta atitude dos órgãos de gestão eleitoral, em conjugação com o trabalho dos observadores, terá provavelmente contribuído para a redução dos episódios de violência pós-eleitoral. Porém, restam ainda alguns aspectos fundamentais em relação aos quais deveriam ser tomadas decisões para que as eleições moçambicanas sejam efectivamente transparentes e credíveis.

Lista dos eleitores e cadernos eleitorais

O registo nos cadernos eleitorais é a condição básica para a participação dos cidadãos nas eleições. Assim, o recenseamento eleitoral e a sua actualização são os mecanismos que devem garantir a cada cidadão a possibilidade de exercer o seu direito de voto. A importância deste momento do processo eleitoral foi destacada pelo Presidente da CNE, que no decurso de uma visita de trabalho numa província assinalou e lamentou que as actividades de recenseamento não estivessem a ser acompanhadas pelos fiscais dos partidos e pelos observadores eleitorais (Notícias, 3 de Julho de 2009). Ao mesmo tempo, existem muitas queixas dos partidos da oposição em relação ao recenseamento dos eleitores para as próximas eleições gerais, quer em relação a falhas técnicas e do material informático, quer sobre a forma como as operações são conduzidas no terreno, o que se traduz em acusações de parcialidade. De acordo com estas reclamações, as zonas em que a oposição tem habitualmente um grande eleitorado estariam a ser negligenciadas e isso estaria na origem da diminuição de mandatos em círculos eleitorais como Zambézia, Nampula e Sofala. Para que não haja dúvidas sobre a credibilidade do recenseamento eleitoral e dos cadernos que são produzidos para a votação em cada mesa, o princípio de transparência impõe que as respectivas listagens informáticas¹ sejam acessíveis a todos os actores interessados (os partidos concorrentes, mas também os jornalistas e investigadores). Uma das recomendações aprovadas no documento “Normas e Padrões para a Realização de Eleições na Região da SADC” (aprovado pela Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC em Windhoek, a 25 de Março de 2001) diz precisamente: “Deve ser estabelecido e organizado um sistema de registo eleitoral e deve ser dado acesso ao registo actualizado dos eleitores a todas as partes envolvidas nas eleições” (sublinhado nosso). A própria CNE, à semelhança do que é praticado por muitas das suas congéneres, deveria promover a realização de uma auditoria externa ao registo eleitoral. Uma atenção particular ao recenseamento eleitoral nos termos propostos permitiria, por outro lado, evitar o não recenseamento deliberado de cidadãos em determinadas zonas, e por outro, identificar os eventuais grupos, ou zonas geográficas, com menor nível de inscrição, o que permitiria definir programas de acção com vista a reduzir esta forma de abstenção.

¹ Incluindo a lista das mesas de votos e não simplesmente a lista dos locais de votação que tem sido divulgada pouco tempo antes da votação.

Estes programas dirigidos a públicos e regiões específicas, não só poderiam ser menos onerosos, como seriam provavelmente muito mais eficazes na redução da abstenção que as actuais campanhas de educação cívica e eleitoral dirigidas indistintamente a toda a população.

Observação eleitoral

A presença de observadores eleitorais é um factor de credibilização do processo eleitoral, desde que estes possam realizar a sua missão sem interferências nem obstáculos. A legislação eleitoral moçambicana prevê a possibilidade de observação eleitoral nacional e internacional, mas remeteu à CNE a sua regulamentação. Ora, a regulamentação actualmente em vigor tem algumas limitações em termos de credenciação e de circulação dos observadores. Estas limitações podem criar obstáculos ao livre exercício da observação eleitoral. Trata-se de aspectos burocráticos, de procedimentos, que podem facilmente ser melhorados. Em primeiro lugar, o princípio de transparência exige que o sistema de credenciação seja tornado mais simples e eficiente. A experiência tem mostrado que, particularmente nas províncias, os observadores nacionais têm enfrentado dificuldades e atrasos na sua credenciação. Em segundo lugar, a transparência exige também que os observadores credenciados possam observar em qualquer local do território nacional. Ora, o artigo 7 do *Regulamento de Observação do Processo Eleitoral* publicado pela CNE em Outubro de 2008 diz: “Para garantir a observação e verificação da liberdade, justiça e transparência do processo eleitoral para o sufrágio, os observadores podem, a seu critério, fazer a observação em uma ou mais assembleias de voto, *dentro dos limites geográficos do círculo eleitoral para a qual estiver credenciado pelos órgãos eleitorais competentes.*” (sublinhado nosso). A limitação aqui estabelecida é de natureza puramente burocrática e apenas serve para criar às missões de observação dificuldades logísticas desnecessárias, o que entra em contradição com o interesse dos próprios órgãos de gestão eleitoral. Finalmente, os órgãos de gestão eleitoral devem garantir aos observadores o acesso à informação que eles considerem necessária para realizarem a sua missão. Uma das dificuldades que os observadores, particularmente os observadores internacionais, têm apontado em relação ao seu trabalho são as limitações que lhes têm sido impostas em termos de acesso às salas de processamento dos editais. Esta situação levou mesmo a um clima de tensão entre a CNE e o governo moçambicano e a Missão de Observação da União Europeia em 2004. Ora, a decisão da CNE é perfeitamente justificada, pois não existe nenhum motivo que justifique o acesso de elementos estranhos – sejam eles observadores, ou não – às salas de informatização dos dados. O que a CNE e o STAE devem providenciar aos observadores é simplesmente o acesso em qualquer momento, em tempo real e em local adequado à base de dados dos editais processados e validados, para efeito

de controle. Esta medida resolveria definitivamente um importante foco de tensão entre os observadores e a CNE e daria ao processo de apuramento dos resultados a necessária transparência.

Contagem e apuramento de resultados

A contagem e apuramento dos resultados é um elemento crucial do processo eleitoral. Quanto mais demorado é o anúncio dos resultados, mais probabilidades existem de haver desconfiança em relação à sua credibilidade. Ora, no caso de Moçambique, os prazos legalmente estabelecidos não só são extremamente longos (15 dias para o anúncio de resultados nacionais), mas têm inclusivamente sido frequentemente ultrapassados. Este problema parece dever-se ao facto de os resultados serem produzidos a partir de um apuramento feito a nível nacional sobre todos os editais, ou seja, da aplicação inadequada da lei. De acordo com a lei eleitoral (Lei 7/2007, de 26 de Fevereiro) o apuramento dos resultados com base nas actas e editais das mesas de voto é feito a nível do distrito, ou cidade. A partir deste nível, o apuramento e centralização dos resultados deve ser feito com base nas actas e editais do nível imediatamente inferior, o que significa em termos práticos que a nível de cada província devem ser tratadas apenas algumas dezenas de actas e editais (art. 106-2) e que a nível nacional devem ser tratadas apenas onze actas e editais (art. 116-1) (mais os documentos relativos ao voto no exterior). Considerando a aplicação estrita do dispositivo estabelecido pela lei para a contagem e apuramento de resultados, parece evidente que nem as Comissões Provinciais de Eleições, nem a CNE, necessitam de mais de um dia para realizarem o apuramento e centralização dos resultados. Portanto, seria perfeitamente possível anunciar os resultados provisórios, ainda sujeitos a revisão por reclamações e requalificação de votos nulos, num prazo de três dias, como acontece na maioria dos países.

Calendário eleitoral

A questão da data das eleições e do calendário eleitoral deve merecer a atenção da CNE e da Assembleia da República. A experiência já demonstrou que o calendário eleitoral moçambicano tende a ser demasiadamente compacto, havendo mesmo casos em que se verificou a sobreposição de prazos, tal como já foi assinalado pelo Conselho Constitucional. Esta situação poderia ser evitada estabelecendo-se por lei uma data fixa para as eleições (com excepção, naturalmente, de eventuais eleições intercalares, que por natureza não são previsíveis). Isto permitiria não só que a CNE e o STAE adoptassem um calendário adequado às diferentes fases e exigências do processo eleitoral, mas também facilitaria a organização das actividades preparatórias

dos próprios partidos interessados em concorrer. Para além disso, a planificação orçamental e eventuais acções de mobilização de recursos financeiros e outros adicionais ficaria igualmente facilitada. É por esta razão que o documento “Normas e Padrões para a Realização de Eleições na Região da SADC” estabelece que: “Os governos da SADC *devem garantir que as datas das eleições gerais sejam determinadas nas respectivas Constituições ou leis eleitorais.*” (sublinhado nosso).

IDeIAS Nº22 – UMA ANÁLISE PRELIMINAR DAS ELEIÇÕES DE 2009¹

Luís de Brito

O processo eleitoral de 2009 merece atenção por várias razões. Em primeiro lugar, porque decorreu num ambiente particularmente polémico devido a decisões controversas tomadas pela CNE²; em segundo lugar, porque, como tinha acontecido nas eleições de 2004, mais de metade dos eleitores não votou; em terceiro lugar, porque a administração eleitoral continua a demonstrar uma actuação parcial; e, finalmente, porque estabeleceu a hegemonia total da Frelimo na cena política moçambicana, confirmando ao mesmo tempo a decadência eleitoral da Renamo e o surgimento de uma terceira força, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM).

Um eleitorado ausente

Tal como em 2004, nestas eleições, apesar dos grandes esforços de mobilização do eleitorado e de uma campanha eleitoral que, pelo menos da parte da Frelimo, mobilizou recursos enormes, a abstenção oficial será à volta de 56%³. Embora a vitória da Frelimo tenha sido particularmente expressiva, o alto nível de abstenção registado diminui a legitimidade popular do governo. Independentemente das razões particulares de cada eleitor abstencionista, um nível tão alto de desafecção em relação ao voto como o que se regista desde 2004 deve ser entendido como resultante, numa parte considerável, de um sistema político e, especialmente, de um sistema eleitoral que não favorece a livre expressão das preferências dos cidadãos e a sua participação

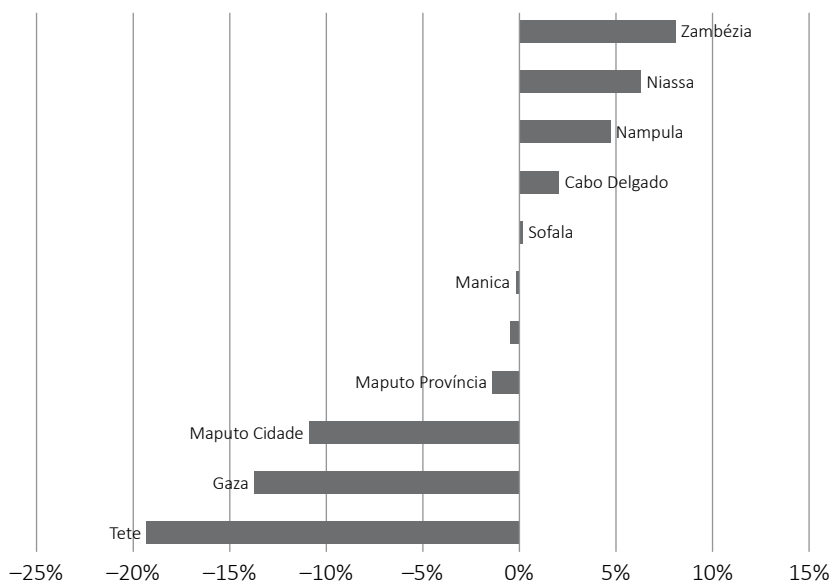
1 No que diz respeito aos resultados da votação de 2009, a presente análise baseia-se em dados recolhidos pelo Observatório Eleitoral. Os dados são provenientes de uma amostra representativa nacional de 952 assembleias de voto e podem ter uma pequena margem de erro em relação aos resultados nacionais. Em relação aos números provinciais, a margem de erro é superior e são aqui usados apenas como indicativos de algumas tendências.

2 Dada a complexidade das questões relativas à actuação da CNE e à legislação eleitoral elas serão abordadas mais tarde num outro texto.

3 A abstenção real ter-se-á mantido quase idêntica à verificada em 2004, ou seja, um pouco superior a 50%, pois o recenseamento eleitoral também desta vez está inflacionado, embora em menor escala, pois data de 2007 e sofreu apenas duas actualizações. As duas principais razões para esta situação são: os eleitores registados, mas entretanto falecidos, não são retirados dos cadernos eleitorais e, por outro lado, cada vez que há uma actualização, verificam-se duplas inscrições que não são sistematicamente eliminadas pelo STAE.

na definição da orientação política do país. Considerando a distribuição da abstenção pelos círculos eleitorais, pode-se observar no Gráfico A que o padrão já anteriormente identificado se repete, com abstenção acima da média nacional (56,3%) em províncias que historicamente eram mais favoráveis à oposição e abstenção abaixo da média nacional nas zonas de grande apoio histórico ao partido no poder.⁴

Gráfico 1 – Desvio da abstenção em relação à média nacional (%)



Um outro aspecto interessante que pode ser considerado como uma indicação da insatisfação dos eleitores é o crescimento dos votos em branco e nulos em relação às eleições de 2004. Como se pode ver na Tabela 1, houve quase uma duplicação dos votos em branco e nulos a nível nacional.

Uma administração eleitoral parcial

Para além da avaliação que se possa fazer sobre o desempenho da CNE, particularmente em relação ao cumprimento da legislação eleitoral, constata-se que, apesar de um bom desempenho do STAE no que diz respeito à organização logística da votação e à rapidez e transparência das operações de contagem, continua a registar-se um problema de parcialidade na actuação de muitos agentes eleitorais. Independentemente das razões de fundo da abstenção, há que registar a existência de indicações de uma parte da alta

⁴ Deve-se notar, no entanto, que existem indicações suficientes para se atribuir uma parte dessa diferença a fraude eleitoral.

participação constatada nalgumas regiões, particularmente de Tete e Gaza, ter resultado de pequenas fraudes locais. Apesar da probabilidade de haver assembleias de voto com um nível de participação superior a 95% ser quase nula, registam-se nessas zonas numerosos casos em que a participação ronda, ou atinge, os 100%, e a votação para a Frelimo e o seu candidato presidencial se situa também à volta dos 100%. A título de exemplo, note-se que 25% das mesas de voto da amostra do Observatório Eleitoral em Tete registaram uma participação superior a 95% e, no distrito de Changara, das 5 mesas de voto observadas, nas 3 que registaram 100% de participação, o candidato da Frelimo teve 100% dos votos e nenhum dos outros candidatos teve algum voto, enquanto nas duas restantes, que registaram participações de 77% e 63%, os candidatos da Frelimo tiveram 95% e 96%, respectivamente⁵.

Ao mesmo tempo, um outro factor deve ser tomado em consideração a propósito da mais alta abstenção em províncias como a Zambézia ou Nampula. Neste caso, existem indicações de uma maior dificuldade para os eleitores exercerem o seu direito de voto: a província da Zambézia, para 18% dos eleitores registados, tem apenas 16,4% das assembleias de voto, a província de Nampula, para 18,4% dos eleitores registados, tem 17,1% das assembleias de voto, ao mesmo tempo que o número médio de eleitores por assembleia nessas províncias, respectivamente 858 e 835, é bastante superior ao existente em Gaza e, sobretudo, em Tete, respectivamente 725 e 664. A conjugação dos vários indicadores disponíveis aponta assim para uma maior distância média a percorrer por parte dos eleitores da Zambézia ou de Nampula, quando comparada com círculos eleitorais como Gaza e Tete. É de notar que os partidos da oposição - e sobretudo a Renamo - se queixaram da qualidade das operações de recenseamento eleitoral nalgumas províncias com destaque para Nampula e Zambézia. Efectivamente, como se pode ver na Tabela 2, há um certo desequilíbrio entre a população total dessas províncias, a população eleitoral recenseada e o número de mesas e locais de votação⁶.

Uma vitória esmagadora da Frelimo

Do ponto de vista propriamente político, embora com a participação de menos de metade dos cidadãos eleitores, estas eleições colocaram a Frelimo numa posição de total supremacia na cena política moçambicana⁷. Em grande parte, esta situação, que pode

5 Em Gaza, embora existam alguns casos idênticos, parecem ser menos frequentes (10% das mesas observadas). Com efeito, o nível de participação aí observado é superior à média, mas distribui-se de forma equilibrada. Estas zonas já tinham conhecido os mesmos problemas em 2004.

6 Não se pode excluir a possibilidade da diferença entre a percentagem da população total e a percentagem de eleitores recenseados ser resultante, não da actuação da administração eleitoral, mas da decisão dos cidadãos de não se inscreverem nas listas eleitorais. O mesmo já é menos evidente no que se refere às diferenças observadas em termos de quantidade de mesas e locais de votação.

7 Em princípio, a Frelimo disporá de uma maioria de assentos parlamentares suficiente não só para fazer aprovar qualquer lei, mas igualmente para modificar a Constituição, sem necessidade de concertação com qualquer outra força política. Paralelamente, a Frelimo disporá muito provavelmente da maioria absoluta em todas as Assembleias Provinciais. Note-se que a Frelimo já controla todos os municípios, com excepção da cidade da Beira.

ter efeitos negativos sobre a construção democrática do país, resulta tanto do esforço da Frelimo como da incapacidade demonstrada pela Renamo ao longo dos últimos quinze anos de se constituir e agir como um verdadeiro partido político e de assumir de forma responsável o seu papel de oposição. Depois de ter perdido todas as suas – poucas – posições de poder nos municípios nas eleições de 2008, a Renamo corre agora o risco, com uma votação inferior a 20%, de se tornar uma força política marginal, sem nenhum papel na vida política nacional. A grande novidade destas eleições foi o surgimento de uma nova força política, o MDM, que é em grande medida uma dissidência da Renamo. Porém, em parte devido à exclusão das suas candidaturas na maioria dos círculos eleitorais, a sua representação parlamentar será apenas simbólica, não podendo formar uma bancada (o que - pelos resultados obtidos pelo seu líder na eleição presidencial - teria acontecido se não tivesse sido excluído da corrida eleitoral em 9 dos 13 círculos eleitorais). Na verdade, o seu desempenho foi limitado ao ponto de tornar difícil a possibilidade de se tornar a curto prazo uma força de oposição forte. Isto é em grande medida o resultado da forma como a Frelimo, como partido que historicamente se confunde com o Estado, ocupa e controla o espaço político, estabelecendo uma verdadeira barreira que os seus adversários terão muita dificuldade em transpor.

Tabela 1 – Distribuição por província dos votos brancos e nulos

	Votos e brancos e nulos em 2004 (%)	Votos e brancos e nulos em 2009 (%)
Cabo Delgado	9,4 (5,5 + 3,9)	14,4 (10,3 + 4,1)
Gaza	4,5 (1,9 + 2,5)	6,1 (3,6 + 2,5)
Inhambane	6,3 (2,4 + 3,9)	10,5 (5,7 + 4,8)
Manica	6,0 (2,3 + 3,7)	9,5 (5,5 + 4,5)
Maputo Cidade	2,6 (0,7 + 1,9)	5,4 (3,2 + 2,2)
Maputo Província	4,4 (1,5 + 2,9)	4,9 (2,1 + 2,8)
Nampula	8,8 (4,0 + 4,8)	15,4 (10,6 + 4,8)
Niassa	7,0 (2,4 + 4,6)	10,6 (5,8 + 4,8)
Sofala	6,1 (4,2 + 3,7)	10,6 (5,4 + 5,2)
Tete	7,7 (2,0 + 5,1)	8,8 (3,2 + 5,6)
Zambézia	6,8 (2,9 + 3,9)	16,1 (11,0 + 5,1)
Nacional	6,8 (2,9 + 3,9)	11,1 (6,8 + 4,5)

Tabela 2 – Distribuição por província da população, eleitores, mesas de voto e locais de votação⁸

	População (%)	Eleitores (%)	Mesas (%) ⁵	Locais de votação (%)
Niassa	6,2	6,1	7,3	10,4
Cabo Delgado	8,9	10,6	10,3	10,9
Nampula	21,4	20,4	18,6	14,4
Manica	7,0	6,9	7,0	6,7
Tete	10,0	9,3	10,8	15,0
Zambézia	22,0	21,6	19,0	1,0
Sofala	7,3	6,9	6,6	5,0
Inhambane	7,2	7,9	8,0	9,1
Gaza	6,6	6,8	7,9	9,6
Maputo Provincial	3,5	3,6	4,6	5,9

⁸ Para maior clareza do argumento, não foi aqui contabilizada a população de Maputo e das cidades capitais de província.

IDeIAS Nº48 – SOBRE RESULTADOS ELEITORAIS E DINÂMICA ELEITORAL EM SOFALA

Marc de Tollenaere

Há alguns meses o STAE publicou no seu website¹ os resultados das eleições de 2009 até ao nível distrital. Isto aconteceu mais de dois anos após as eleições, o que é inexplicavelmente tardio, dado que a conversão das bases de dados dos resultados para um formato publicável é um processo relativamente simples. Já nas eleições anteriores também a publicação de resultados pormenorizados levou muito tempo.

É uma excelente iniciativa que o website do STAE dê agora acesso a resultados de todas as eleições (gerais e municipais) desde 1994, o que não era o caso antes. Os resultados de 1994 foram, tal como os das eleições seguintes, publicados no Boletim da República, mas apenas até ao nível provincial para as eleições gerais e apenas resultados agregados para as eleições municipais. No entanto, para as eleições de 1994 existe um livro publicado com resultados até ao nível das mesas de voto². Esta publicação ainda deve existir nalgumas bibliotecas (públicas ou privadas), mas é concerteza difícil de encontrar, para além de que trabalhar com resultados impressos não é fácil. Os resultados de 1999 e 2004 foram publicados em CD-Rom. Para 1999, o nível mais baixo não são as mesas de voto, mas os locais de votação (normalmente agregando os resultados das várias mesas existentes numa escola). Os resultados de 2004 são os mais completos em formato electrónico, pois estão desagregados até ao nível das mesas. Esta prática não foi seguida para os resultados de 2009, que foram divulgados apenas ao nível dos distritos (o que limita muito a informação disponível). Para além disso, nas folhas de resultados distritais, aparecem repetidos várias vezes os nomes dos partidos (legislativas) e candidatos (presidenciais), sem que seja indicado a que nível de agregação isso corresponde. E, para se saber quantos

1 www.stae.org.mz. O website não indica quando os resultados foram carregados.

2 Os resultados foram publicados sob a supervisão editorial de Brazão Mazula, que foi o Presidente da CNE da altura, mas não se trata de uma publicação oficial da CNE ou STAE.

votos, ou que percentagem de votos, um partido ou candidato obteve num distrito, é necessário efectuar manualmente a adição dos vários resultados registados.

O facto de não haver consistência na forma como os resultados dos vários processos eleitorais são divulgados torna complicada a análise dos dados e a identificação ou explicação das tendências do comportamento eleitoral. Nestas condições, a análise da evolução dos resultados eleitorais só é possível através de um processo artesanal e de trabalho intensivo e, portanto, sujeito a erros. Isto resulta também do facto de os resultados estarem apenas disponíveis em formato pdf, não podendo por isso ser usados directamente para as operações de análise quantitativa.

Para além disso, também há erros numéricos como, por exemplo, a soma dos votos de diferentes candidatos superior a 100% dos votos válidos, ou erros no número de eleitores recenseados. Os resultados por distrito de 2009 relativos à Zambézia faltam, tanto para as legislativas, como para as presidenciais. Isto aponta para dois problemas: i) uma certa falta de rigor e cuidado na publicação dos resultados; ii) uma falta de clareza sobre a que nível de tabulação correspondem os dados (distrital, provincial ou nacional). Isto significa que não é claro se os dados incluem os votos revalidados e as correcções feitas a nível provincial e nacional.

A publicação dos dados é louvável, mas deveria ser coerente ao longo do tempo e incluir notas explicativas sobre a organização dos dados. Evidentemente, seria útil também para a transparência do processo em geral, que a publicação dos resultados eleitorais (até ao nível das mesas de voto) fosse obrigatória por lei³.

É de salientar, por outro lado, que ninguém parece realmente se importar, pois não há pressão dos *media*, da sociedade civil ou da academia sobre a CNE e o STAE para publicarem os resultados. De facto, a publicação dos resultados no site do STAE passou totalmente despercebida nos *media*. Os resultados detalhados podem não ser considerados de interesse directo para um público amplo, mas para a análise académica a disponibilidade de séries completas de dados temporais⁴ têm grande interesse. Mas, a escolha de usar a informação, ou não, deve depender dos usuários e não do provedor. Por outras palavras, a falta de interesse público não é desculpa para publicar os resultados tardiamente, ou parcialmente. Além de que o interesse do público também pode ser estimulado pela disponibilidade de dados de boa qualidade.

Para além de uma grande falta de interesse público, é ainda mais impressionante a ausência de pressão política. Os partidos e candidatos não manifestam qualquer insistência para que os dados sejam publicados. Pode-se supor que a Frelimo não reclama a sua publicação, porque tem acesso aos dados (do STAE, ou do próprio partido) para analisar o seu desempenho eleitoral. Mas os partidos da oposição e os candidatos certamente não

3 Deveria ser um dever da CNE “prestar contas” sobre todos os aspectos dos processos eleitorais (legislação, calendário, despesas, concursos, educação cívica, formação, etc). Só a CNE que supervisionou as eleições de 1994 publicou um tal relatório abrangente. Desde 1994, isso não aconteceu mais.

4 Cartografia eleitoral, Luís de Brito, http://www.iese.ac.mz/?__target__=rec_cart

têm esse acesso. Os resultados das eleições são um indicador óbvio sobre as zonas onde os partidos ganharam, ou perderam, influência e uma análise qualitativa posterior poderia permitir compreender as razões disso. Seria de esperar que a Renamo tivesse interesse em analisar de forma tão detalhada quanto possível, onde registou perdas, ou que o MDM procurasse saber onde tem ganho terreno e porquê. A definição de estratégias políticas e eleitorais pelos partidos parece ser baseada mais em percepções do que em evidências, o que aponta para uma paisagem político-partidária imatura (com exceção da Frelimo).

A análise do desempenho eleitoral pode mostrar não só onde foram registados progressos ou recuos no passado, mas também onde existe potencial para o futuro. Os partidos da oposição, que trabalham com recursos escassos e, portanto, precisam fazer escolhas críticas no que diz respeito a alocação de fundos, deveriam recorrer à análise dos resultados eleitorais para fundamentarem a sua estratégia.

O que é que os resultados eleitorais nos podem dizer, e o que não podem?

- As tendências da votação podem ser analisadas em séries temporais e em números absolutos e relativos para cada partido/candidato, ou através da comparação da evolução do peso proporcional entre diferentes partidos/candidatos numa determinada área.
- A evolução do número de eleitores inscritos pode ser analisada e comparada com os dados dos recenseamentos da população de 1997 e 2007. Uma breve análise dos dados mostra que o número de eleitores registados não tem mudado ao mesmo ritmo em todos os lugares. Entre duas eleições podem-se observar importantes variações, desde situações de redução até outras de triplicação dos eleitores registados.
- As tendências da participação e, portanto, a abstenção a nível nacional, provincial e distrital (e a níveis mais baixos até 2004) podem ser medidas e comparadas. Este é um aspecto crucial, não só porque revela o grau de envolvimento dos cidadãos no processo político, mas também porque pode revelar anomalias indicativas de fraude.
- Podem ser analisadas as tendências e feitas comparações geográficas dos votos nulos e inválidos.
- Podem ser comparados os dados entre diferentes eleições e o desempenho dos candidatos presidenciais em comparação com o dos seus partidos nas eleições legislativas. No entanto, a comparação entre os dados das eleições gerais e das eleições provinciais, em 2009, é irrelevante, devido à ausência, ou participação parcial, de partidos da oposição nas eleições provinciais.

O que não pode ser feito a partir deste tipo de dados é a identificação dos motivos ou causas de mudança. Será que as mudanças nos níveis de pobreza influenciam os

resultados? A actividade económica (açúcar, tabaco, mineração) tem alguma relação com os resultados das eleições? O activismo e a liderança partidários são um factor determinante? Estes e outros determinantes do comportamento eleitoral só podem ser identificados através de análises qualitativas realizadas em diferentes áreas. Mas a análise quantitativa dos dados existentes deve servir para identificar os locais onde a análise qualitativa deve ser realizada e também permitir a formulação de hipóteses de pesquisa.

A dinâmica eleitoral de Sofala

A dinâmica eleitoral mais marcante em Sofala desde 1994 é o facto de a Renamo (só, ou em coligação com outros pequenos partidos na União Eleitoral) ter perdido a sua esmagadora maioria em 2009. Em três eleições gerais consecutivas a Renamo foi o partido dominante em todos os 13 distritos da província. Porém, em 2009, a Renamo manteve apenas uma pequena vantagem em Caia e ainda uma margem confortável no distrito de Chibabava, local de nascimento de Dhlakama; o MDM assumiu a liderança na Beira e a Frelimo obteve a maioria nos restantes 10 distritos de Sofala.

Uma análise mais atenta das tendências ao longo do tempo, mostra que existem duas dinâmicas distintas que levam à mudança. Uma é que a Renamo perdeu eleitorado em todas as eleições desde 1994. Embora isso tenha acontecido com maior incidência em 2009, a tendência geral é de uma erosão gradual do apoio eleitoral do partido Renamo. Por seu lado, a Frelimo não ganhou terreno de forma gradual. O progresso da Frelimo em Sofala é principalmente devido a um salto repentino em 2009. Antes disso, quase nenhum - ou apenas um lento - progresso foi registado (ver Gráfico 1). A tendência é ainda mais forte quando se olha para os candidatos presidenciais. Em 1999 e 2004, Dhlakama obteve resultados consideravelmente melhores do que o seu partido, mas sofreu uma perda importante e brusca em 2009. Do lado da Frelimo sempre houve uma diferença notável entre os resultados do partido e do seu candidato presidencial.

O número de eleitores diminuiu consideravelmente entre 1994 e 2004, mas em 2009 houve mais cidadãos que foram votar do que em 2004. Esta tendência é ainda mais acentuada quando olhamos para as taxas de abstenção nacional (1994: 12,9%; 1999: 37,7%; 2004: 63,9%; 2009: 55,2%), mas isso resulta em grande medida da distorção nos dados do recenseamento eleitoral para 2004. As eleições gerais de 2004 foram as únicas realizadas sem um novo recenseamento eleitoral. O recenseamento de eleitores existente foi simplesmente actualizado, mas apenas com o acréscimo de novos eleitores e de transferências. O facto de não haver um registo nacional consolidado, mas sim 11 registos provinciais, levou a que os eleitores transferidos ficassem registados duas vezes. Isto significa que a abstenção em 2004 foi na realidade próxima da taxa de abstenção de 2009.

Para além da mudança na relação de forças política que teve lugar em 2009, o forte aumento da abstenção é, certamente, a outra dinâmica marcante em Sofala, apesar do facto de esta ser a província mais competitiva em termos eleitorais. Como resultado da alta abstenção, a Frelimo pôde tornar-se, de longe, a força política dominante em Sofala, apenas com o apoio de 20% dos eleitores registados.

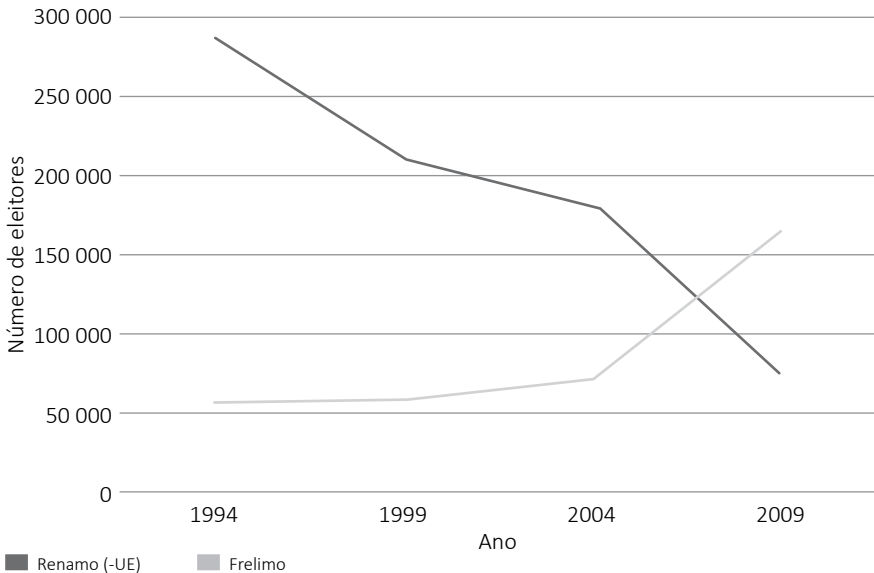
Se compararmos o aumento provincial de eleitores recenseados com as mudanças a nível distrital entre 1994 e 2009, quatro distritos mostram um aumento bem acima da média provincial (x1,6): Muanza (x3,1), Gorongosa (x2,8), Caia (x2,5) e Marromeu (x2,4). Se olharmos para os eleitores que votaram, o aumento é mais forte em Muanza (x1,9), Gorongosa (x1,4) e Caia (x1,3). Embora Caia registe um aumento significativo, tanto em termos de registo como de participação, é consistentemente o distrito com os níveis mais baixos de participação em todas as eleições.

Tabela 1 – Partido dominante por distrito

	1994	1999	2004	2009
Beira	Renamo	Renamo	Renamo	MDM
Buzi	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Caia	Renamo	Renamo	Renamo	Renamo
Chemba	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Cheringoma	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Chibabava	Renamo	Renamo	Renamo	Renamo
Dondo	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Gorongosa	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Machanga	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Maríngue	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Marromeu	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Muanza	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo
Nhamatanda	Renamo	Renamo	Renamo	Frelimo

Um caso estranho é o de Muanza que, estando entre os distritos com taxas de participação mais baixas em 1999 e 2004, apresenta a maior participação de 2009. É também um dos três distritos onde a Frelimo quintuplicou os seus votos entre 2004 e 2009 (Chemba e Maríngue são os outros dois distritos onde a Frelimo multiplica seus eleitores por cinco em 2009). Em Maríngue, distrito histórica e intimamente ligado à Renamo, a Frelimo obteve 87% dos votos em 2009. Ao mesmo tempo, a Renamo perdeu 90% de seu eleitorado naquele distrito. Na Beira, a Frelimo fez, em comparação com os outros distritos, o menor progresso. Mas, depois de ter tido à volta de 32.000 votantes nas três primeiras eleições gerais, mesmo assim ainda aumenta a sua votação para 48.000 em 2009, ou seja, mesmo aqui regista um aumento do seu eleitorado de 50%.

Gráfico 1: Votação pela Renamo e Frelimo em Sofala



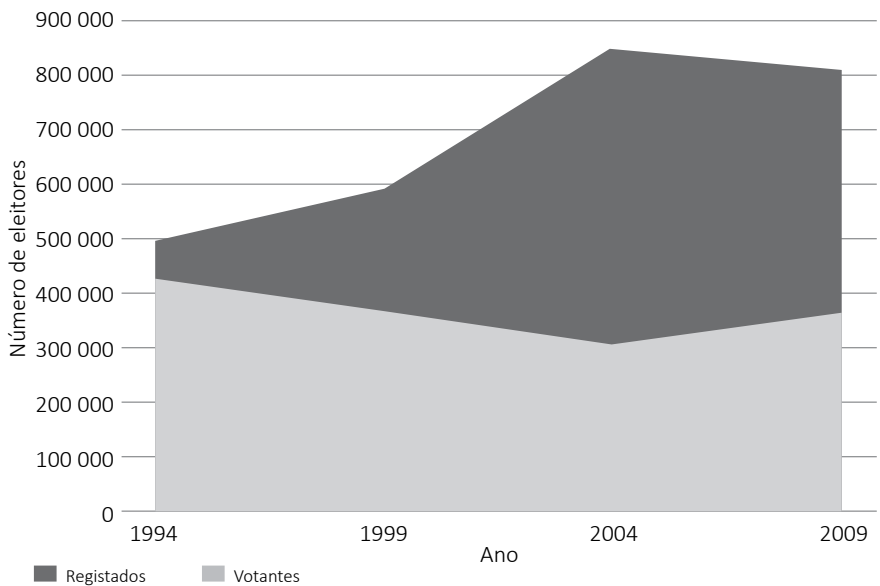
E qual foi o desempenho do MDM? Este partido ganhou a maioria na Beira, com 55.000 votos, ou seja, mais 1.000 do que a Renamo obteve em 2004 e fez uma incursão ao longo do Corredor da Beira (Buzi, Dondo, Nhamatanda) onde obteve mais de 20% dos votos da oposição. No distrito de Machanga, o MDM tornou-se o principal partido da oposição. Em termos provinciais, o MDM e a Renamo tiveram uma votação semelhante (cerca de 75 mil votos), mas o MDM com 75% dos seus votos provenientes da Beira.

O que esses números não explicam é o como e o porquê das mudanças. Podem ser avançadas hipóteses, mas não há ainda nenhuma pesquisa que explique e fundamente tais mudanças. Será que a Renamo perdeu quase $\frac{3}{4}$ do seu eleitorado em 15 anos porque não se construiu como uma oposição credível, ou perdeu apoio devido à falta de organização partidária e de mobilização a nível local (e isso é consequência da falta de recursos financeiros, de trabalho político, ou de ambos, ou há outras razões)? E como é que a Frelimo conseguiu mobilizar mais 90.000 eleitores em 2009 do que em 2004? Só este aumento foi maior do que o número de eleitores mobilizados por este partido nas eleições anteriores (65.000-75.000). O que terá mudado na implantação e trabalho do partido nos distritos depois de 2004? Surpreendentemente, o notável progresso eleitoral da Frelimo acontece ao mesmo tempo que os dados oficiais indicam um aumento forte da pobreza nas zonas rurais de Sofala. Na verdade, as políticas da Frelimo não parecem ter beneficiado o eleitorado de Sofala, pelo contrário. Assim sendo, o que terá levado 90.000 eleitores

mais a votar na Frelimo? Mais uma vez, será isto resultado de trabalho partidário e/ou de outros recursos?

Estas e outras questões merecem mais investigação, para esclarecer como o comportamento político a nível micro e macro influencia o comportamento eleitoral.

Gráfico 2 – Eleitores registados e votantes



IDeIAS Nº50 – UMA REFLEXÃO SOBRE O CALENDÁRIO E O RECENSEAMENTO ELEITORAL PARA AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2013

Domingos M. do Rosário

Nas chamadas “velhas democracias”, os estudos sobre os processos eleitorais concentram-se essencialmente na campanha eleitoral dos candidatos e partidos, nas sondagens de opinião analisando a evolução da intenção do voto e na análise dos resultados eleitorais. Outros aspectos do processo eleitoral, tais como o recenseamento eleitoral, fundamentais para a transparência eleitoral, são completamente ignorados. Porque o processo eleitoral moçambicano é caracterizado por uma instabilidade na legislação e por um ambiente de desconfiança dos partidos, sobretudo da oposição, em relação ao desempenho das instituições eleitorais, existe uma necessidade de apresentar uma pequena reflexão sobre o processo eleitoral de 2013.

Nosso objectivo não é discutir detalhadamente o calendário eleitoral, muito menos a Lei do Recenseamento (Lei 5/2013 de 22 de Fevereiro) mas fazer um levantamento de alguns pontos fundamentais cuja não aplicação pode contribuir para a intransparência do processo eleitoral. Nos baseamos no princípio segundo o qual o recenseamento eleitoral é a base para todo o processo eleitoral porque é através dele que, numa situação de instituições eleitorais frágeis e sujeitas a pressões políticas, se pode preparar a fraude. Portanto, num primeiro momento iremos apresentar um breve ponto de vista sobre o calendário eleitoral para as eleições autárquicas responsável pelo anormal desenrolar das operações eleitorais de 2013, de seguida analisaremos a pertinência da realização de um recenseamento de raiz e informatizado e, finalmente, apresentaremos um ponto de vista sobre a decisão das estruturas eleitorais em promover o recenseamento eleitoral de raiz em 53 distritos, ao invés de o promover apenas nas 53 cidades e vilas onde terão lugar as quartas eleições autárquicas de 2013.

- i. *Calendário das actividades eleitorais:* Quando olhamos para o cronograma das actividades aprovadas para o processo eleitoral de 2013, constatamos que existe

uma sobreposição acentuada das actividades. Esta sobreposição é recorrente e foi diversas vezes apontada pelo Conselho Constitucional como sendo responsável pelo anormal desenrolar das operações eleitorais. Se de um lado inibe as estruturas eleitorais de dispor de tempo suficiente para a realização do balanço de cada actividade desenvolvida, de outro lado, impede que estas reflectam em cada passo do processo, sobre seu desempenho de modo a corrigir eventuais erros cometidos em cada fase do processo, e garantir um bom desempenho. Por exemplo, o atraso no cumprimento de algumas actividades cruciais, nomeadamente a escolha e implantação das Comissões Distritais e de Cidade de Eleições vai em grande parte se reflectir nas actividades do recenseamento eleitoral, base para todo o processo eleitoral.

Sendo as Comissões distritais/Cidade de Eleições os órgãos responsáveis, em primeira instância, pela homologação de muitas actividades desenvolvidas ao nível local, incluindo a homologação das brigadas de recenseamento eleitoral, e o credenciação dos fiscais dos partidos e observadores eleitorais, o facto de, na maior parte dos casos, terem sido instaladas tardiamente, constitui um nó de estrangulamento no processo de recenseamento eleitoral. Por exemplo em algumas das 10 vilas recentemente promovidas a categoria de Município, o recenseamento eleitoral arrancou antes da instalação das Comissões Distritais de Eleições, o que impediu que algumas formações políticas fiscalizassem desde o começo as actividades de recenseamento por falta de credenciais.

Um outro aspecto que merece menção e destaque é a redução dos anteriores 10 km de abrangência das brigadas móveis de recenseamento para 5 km e a afixação das cópias dos cadernos eleitorais nos locais onde funcionaram as brigadas de recenseamento. Apesar de duvidar da capacidade do STAE a nível de distrito e de cidade em cumprir com esta operação complexa do ponto de vista organizacional devido ao aperto do calendário eleitoral, esta alteração da legislação vai permitir que cidadãos se desloquem aos postos para verificar se a sua inscrição está ou não bem promovida e abrir a possibilidade de exercício de seu direito de voto. A anterior legislação preconizava a afixação dos cadernos eleitorais nas sedes do STAE de distrito e de cidade, muitas vezes muito distantes dos locais onde se localizam os núcleos populacionais e não permitia que os cidadãos se deslocassem facilmente até esses locais para verificarem a sua inscrição.

- ii. *Recenseamento eleitoral* é o acto pelo qual os cidadãos com direito a votar se inscrevem em livros de registo, chamados cadernos eleitorais. Consiste em um conjunto de operações de inscrição, eliminação e actualização de dados dos eleitores com vista a elaboração da lista de todos os cidadãos titulares do direito de sufrágio (CNE, 2005). De acordo com o Pacto Internacional relativo aos

Direitos Cívicos e Políticos de 1966, os procedimentos de inscrição devem ser facilmente acessíveis a todos os cidadãos.

Em sociedades multilíngues, isso supõe que a informação deve estar disponível em todas as línguas oficiais e nas línguas nacionais. Num meio em que, segundo dados do Censo Populacional de 2007 apenas 6,5% tem no português a sua língua materna, a promoção da educação cívica para o recenseamento eleitoral deve ser feita em línguas “nacionais” dos locais onde se vai realizar o recenseamento, ainda mais porque, segundo alguns estudos, as línguas moçambicanas constituem o instrumento de comunicação diária da maior parte da população moçambicana.

O recenseamento eleitoral é um dos elementos fundamentais do processo eleitoral, porque serve, dentre outras coisas, para definir a lista dos cidadãos com direito de voto, ou seja, dos eleitores, sendo-lhes assim garantido o direito de escolher os seus representantes, que é uma das bases dos regimes democráticos. Os cadernos eleitorais que resultam do recenseamento servem não só para identificar os cidadãos que poderão exercer o direito de voto e facilitar o exercício desse direito, como também para facilitar o controlo sobre eventuais irregularidades e fraudes na votação e contagem dos votos, pelo que constituem um elemento central no desenrolar das eleições. O recenseamento eleitoral é também importante para o cálculo da abstenção e na distribuição dos mandatos em cada círculo eleitoral. Portanto, uma das exigências mínimas é que o recenseamento seja transparente e seja realizado com antecedência adequada em relação à data da votação, os seus resultados divulgados com antecedência suficiente para permitir melhor organização dos partidos políticos, das organizações da sociedade civil e outras organizações de observação interessadas no processo eleitoral.

Do recenseamento eleitoral depende a distribuição pelos círculos eleitorais do número de assentos que compõem a Assembleia da República e, por isso, é um dos mecanismos que garantem a sustentabilidade do sistema político e partidário. A importância que reveste o recenseamento leva-nos a reflectir sobre a decisão das instituições eleitorais nacionais sobre a realização de um recenseamento de raiz para o processo eleitoral autárquico de 2013 e geral de 2014.

- iii. *A necessidade de um recenseamento de raiz.* Para os processos eleitorais de 2004 e 2009, as estruturas eleitorais optaram pela actualização do recenseamento eleitoral. Numa situação de fragilidade institucional e com falta de capacidade administrativa para a eliminação dos transferidos, dos mortos e dos que tinham perdido capacidade eleitoral activa, juntar para as eleições gerais, presidenciais e legislativas, de 2004 eleitores registados no

recenseamento de raíz de 1999 com as actualizações operadas em 2003 e 2004, e, para eleições gerais de 2009, recenseamentos eleitorais realizados em 2008 e 2009, contribuíram para a inflação do número de eleitores inscritos para votar, o que teve influência significativa no cálculo da abstenção e, eventualmente, dos mandatos, uma vez que vigora em Moçambique um sistema de representação proporcional. Portanto, a decisão de fazer um recenseamento eleitoral de raíz, nos 53 distritos onde haverá eleições autárquicas em 2013, vai permitir fazer um registo inicial dos eleitores com capacidade eleitoral activa e evitar a duplicação de eleitores.

Este processo deve também ser consolidado com a existência em cada mesa de assembleia de voto, de um único caderno e electrónico. O caderno informatizado vai permitir, *a priori*, descobrir, neste processo e na actualização do recenseamento eleitoral para as eleições gerais de 2014, eventuais repetições de eleitores transferidos, etc. Embora se saiba que existe uma grande dificuldade de registo de mortos, sobretudo nas zonas rurais, e de canalização da informação existente nas zonas urbanas, espera-se que seja doravante desenvolvido um mecanismo de coordenação institucional entre as estruturas eleitorais ao nível local e central, conservatórias e tribunais, de modo a construir um sistema mais institucionalizado e funcional de transmissão de informação dos eleitores que tenham perdido capacidade eleitoral activa (mortos, transferidos, etc). Este procedimento vai permitir que o recenseamento eleitoral possa, de facto corresponder com a actualidade do universo eleitoral (art. 4) para as respectivas eleições.

- iv. *Recenseamento eleitoral nos distritos onde se situam as autarquias locais.* Se é verdade que a decisão de realização de um recenseamento de raíz, para as eleições locais de 2013 é um dos mecanismos que pode contribuir para a transparência do processo eleitoral, menos verdade é a decisão de realizar este recenseamento nos 53 distritos onde se situam as Autarquias Locais. Uma pergunta fica no ar: porque é que o recenseamento eleitoral deve ser feito nos distritos e não apenas nas autarquias?

Será que volvidos três processos eleitorais autárquicos (1998, 2003 e 2008) e numa altura em que se preparam as quartas eleições locais, os organismos competentes, nomeadamente a Direcção de Organização Territorial (DOT) do Ministério da Administração Estatal, órgão que tem dentre outras competências, a de fazer a delimitação geográfica dos territórios autárquicos, ainda não criaram mecanismos seguros de consolidação das fronteiras dos territórios das autarquias? Lembremos que durante o processo eleitoral autárquico de 1998 e 2003 as fronteiras de alguns municípios foram alargadas pela Comissão Nacional de Eleições, com o objectivo de “alargar o acesso ao

voto a alguns segmentos populacionais residentes nas proximidades e ou nos limites dessas autarquias”.

Numa situação em que a maior parte dos cidadãos moçambicanos ainda não exerce o direito constitucional de participar em eleições locais para escolha de seus legítimos representantes e existem acusações recorrentes, sobretudo em períodos de eleições autárquicas, tanto dos partidos da oposição, quanto do próprio partido Frelimo, sobre a existência de eleitores que votam ilegalmente, por não residirem nos territórios autárquicos, a favor de uma ou de outra força política, alargar o recenseamento eleitoral para fora do perímetro do território municipal, pode contribuir para a instabilidade do processo eleitoral autárquico de 2013.

Portanto a questão que se coloca é saber que mecanismos legais e/ou institucionais dispõem as comissões de eleições ao nível de distrito ou de cidade e o STAE nesses locais para impedir registem e votem neste processo eleitoral? Qual é, ou qual será, o papel dos partidos políticos interessados no acompanhamento deste processo? Terão eles mecanismos adequados de verificação da transparência dos actos de recenseamento? A quem beneficiará o registo dos eleitores em todo o distrito? É verdade que a Lei 5/2013 prevê um conjunto de direitos e deveres dos fiscais dos partidos políticos na realização do recenseamento eleitoral (Arts. 16 e 17), mas a nosso ver, são insuficientes para corrigir um problema de natureza política, provocado pela aprovação na Assembleia da República do ponto referente à realização do recenseamento eleitoral nestes moldes.

Fazendo uma pequena análise sobre o recenseamento em curso, constatamos que:

- (a) existe uma afluência aos postos de recenseamento que não é respondida em termos de eficácia pelas brigadas de recenseamento.

Esta ineficácia provém da falta de profissionalização dos STAE's distritais/Cidade que se resume na mudança constante do pessoal dirigente e na ausência de mecanismos que garantam a continuidade dos brigadistas que participaram nos processos eleitorais anteriores, e que tinham adquirido um saber no manuseamento dos instrumentos de trabalho. A fraca preparação do pessoal e a deficiente logística de apoio às brigadas eleitorais ao nível local resulta em constantes avarias dos equipamentos e materiais, e provoca lentidão no registo de potenciais eleitores, o que faz com que potenciais eleitores permaneçam entre três a quatro dias para promover sua inscrição no recenseamento. Não será a CNE/STAE responsável pelo fraco registo e possível abstenção que poderá se verificar nas eleições autárquicas de 2013? Se as actividades eleitorais

tivessem sido mais bem calendarizadas, a CNE/ STAE Central poderiam, em função dos problemas que se verificam no recenseamento, optar por prorrogar esta actividade vital, sem, contudo, alterar a data prevista para a realização da votação;

- (b) existe uma clara violação da Lei 5/2013 no sentido em que, parece que até ao presente momento, devido aos problemas de natureza logística e administrativa com que se depara o recenseamento eleitoral, o processo de registo está apenas circunscrito às autarquias e não à totalidade do território do distrito como prevê a Lei. Estes constrangimentos podem tornar o processo eleitoral de 2013 pouco transparente e minar a estabilidade das instituições eleitorais e fragilizar a condução do processo eleitoral de 2014, que se espera mais competitivo.

IDeIAS Nº38 – COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES: UMA REFORMA NECESSÁRIA

Luís de Brito

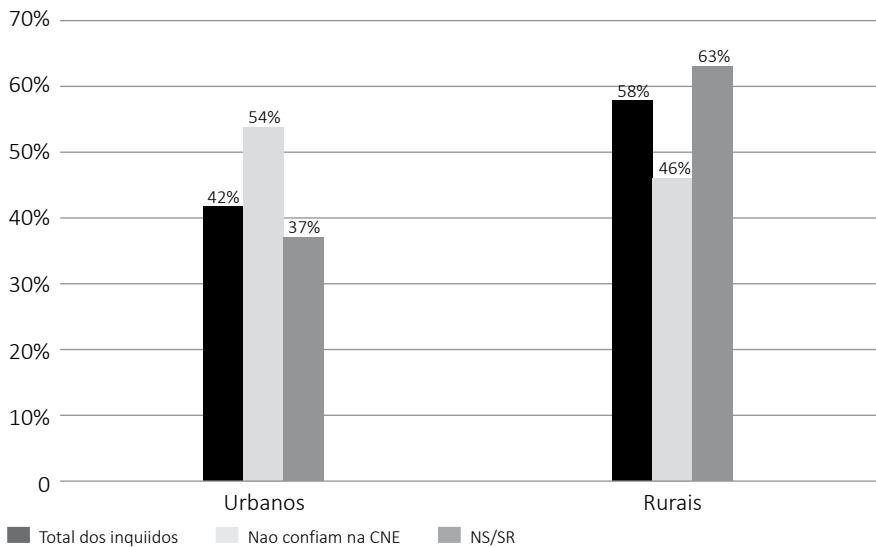
Introdução

Os órgãos de gestão eleitoral, no caso de Moçambique a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), desempenham uma função central no processo eleitoral, dependendo a qualidade das eleições em grande medida da qualidade do desempenho destas instituições. O próprio reconhecimento da legitimidade dos resultados eleitorais e, por consequência, do poder saído das eleições depende muito da sua neutralidade em relação às várias forças políticas em competição. Não só os órgãos de gestão eleitoral devem ser neutros, mas devem igualmente ser percebidos como tal pelos cidadãos. Ora, os dados de um inquérito¹ realizado após as eleições de 2004 mostraram que, se a maioria dos interrogados (80%) declarava ter confiança na CNE, uma percentagem significativa de cidadãos (20%) declarava abertamente a sua desconfiança. Embora não tenha havido um trabalho equivalente de inquérito para as eleições de 2009, as grandes contestações que se registaram a propósito de algumas decisões da CNE, nomeadamente em relação à exclusão de candidatos e listas, deixam adivinhar que os resultados em termos de confiança neste órgão seriam provavelmente piores do que os observados em 2005. Para além disso, existem outras indicações que levam a pensar que o nível de confiança na CNE seja inferior ao apurado, pois a experiência de inquérito por questionário em Moçambique tem mostrado que para as perguntas de opinião de índole política (mas

1 O inquérito *Comparative National Elections Project* (CNEP) é um projecto de pesquisa comparada sobre eleições nacionais iniciado nos finais dos anos 1980. Em 2004, na sua terceira fase, o projecto passou a abranger um total de 18 países, incluindo pela primeira vez dois países africanos, a África do Sul e Moçambique. O principal instrumento do projecto é um questionário comum a todos os países abrangidos pelo estudo. Em Moçambique, o questionário foi administrado em Junho de 2005 a uma amostra representativa nacional composta por 1214 cidadãos maiores de 18 anos, sendo 51% mulheres e 49% homens. A amostra foi definida de acordo com a metodologia usada pelo Instituto Nacional de Estatística, a partir de uma amostra-mãe.

também para algumas perguntas factuais, como por exemplo sobre o voto) existe um claro enviesamento das respostas em favor das posições ou ideias vulgarmente consideradas “politicamente correctas” (ou seja, aquelas que se conformam mais com as posições do partido no poder). Neste breve texto, tentamos mostrar que embora o nível da desconfiança manifestado em relação à CNE pareça não ser muito elevado, ele é preocupante por três razões principais. Em primeiro lugar, porque esse descontentamento tende a ser mais forte nos meios urbanos, nalguns dos quais houve revoltas populares nos anos recentes; em segundo lugar, porque se manifesta mais fortemente não só em regiões historicamente mais favoráveis à oposição, mas igualmente em zonas de hegemonia do partido no poder, incluindo a capital; finalmente, porque se inscreve num contexto de abstenção extremamente elevada, que de alguma forma traduz um alto grau de desinteresse e falta de confiança dos cidadãos no sistema político e a sua frustração com o desempenho dos partidos.

Gráfico 1 – Desconfiança em relação a CNE (urbanos e rurais)

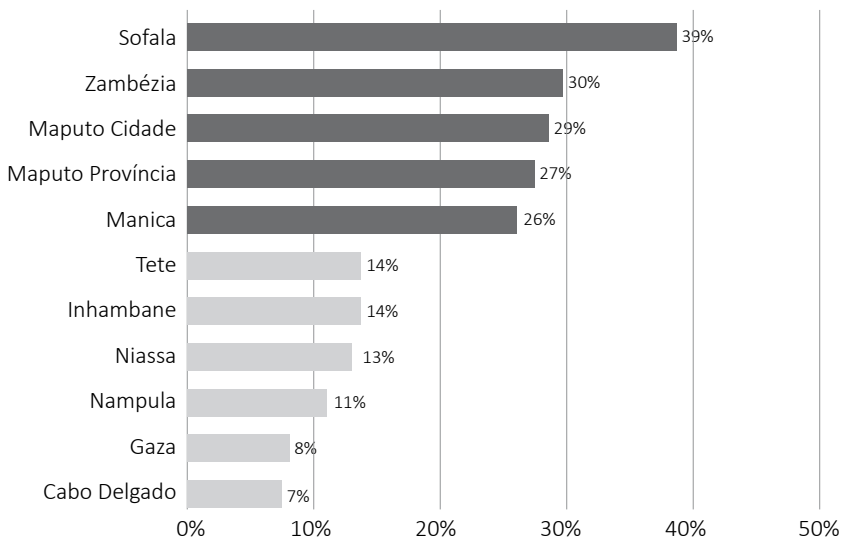


O descontentamento com a CNE

A análise da distribuição das opiniões dos cidadãos em relação à CNE revela duas grandes clivagens. Em primeiro lugar, observa-se uma relação significativa entre o local de residência (rural ou urbano) e as opiniões sobre a CNE, sendo que a manifestação de desconfiança em relação à CNE é mais importante nas cidades que no campo. Como ilustra o Gráfico 1, embora a amostra fosse composta por 42%

de inquiridos urbanos e 58% de rurais, dos que não confiam na CNE, 54% viviam nos centros urbanos e somente 46% nas zonas rurais. A clivagem entre urbanos e rurais observa-se igualmente no que diz respeito às não respostas (NS/SR), que se concentram nas áreas rurais. A segunda grande clivagem, ainda mais significativa que a primeira, é a que se traduz nas diferenças de apreciação que se constata quando os dados são desagregados por província. O Gráfico 2 mostra que as províncias se organizam em dois grupos bem distintos: por um lado, Cabo Delgado, Gaza, Nampula, Niassa, Inhambane e Tete apresentam níveis de desconfiança mais baixos que a média, e, por outro lado, Sofala, Zambézia, Maputo Cidade, Maputo Província e Manica apresentam níveis de desconfiança acima da média. Esta divisão corresponde em grande medida às áreas de influência de cada um dos dois grandes partidos (Frelimo e Renamo) definidas historicamente desde as eleições de 1994, embora com duas particularidades: Nampula, que era até 2004 uma área de grande influência da Renamo, aparece junto das províncias onde a influência da Frelimo é maior e, inversamente, Maputo Cidade e Maputo Província, onde a Frelimo é claramente dominante em termos eleitorais, aparecem no grupo das províncias de maior influência da Renamo².

Gráfico 2 – Desconfiança em relação à CNE (províncias)



2 Se é possível compreender facilmente que as posições críticas sejam fortes no Grande Maputo, a maior concentração urbana do país, onde os cidadãos têm mais acesso à informação, já o caso de Nampula necessitaria ser estudado para se encontrar uma explicação adequada.

Uma proposta para a formação consensual da CNE

O facto de as opiniões negativas em relação aos órgãos de gestão eleitoral se concentrarem em zonas onde a oposição tem sido eleitoralmente forte não pode deixar de ser visto como mais um testemunho da desconfiança reinante entre os dois principais partidos. Para ultrapassar essa desconfiança e criar um clima de competição democrática pacificada, capaz de favorecer a remobilização dos cidadãos para o processo eleitoral, parece ser absolutamente necessário reformar o processo de formação da CNE. Algumas ideias sobre este tema foram já propostas e são aqui retomadas³. A experiência mostra que, com base nas actuais normas de selecção dos candidatos estabelecidas na lei da CNE, é praticamente impossível formar uma comissão imparcial e equidistante dos partidos, ainda que aquela seja de facto composta maioritariamente por personalidades provenientes da sociedade civil. Também parece evidente que, no estágio actual do processo de democratização em Moçambique, os partidos não aceitam renunciar à sua presença na CNE⁴. Nestas condições, uma via recomendável para se chegar à formação de uma CNE capaz de desenvolver as suas actividades respeitando os princípios essenciais que devem caracterizar a actuação dos órgãos de gestão eleitoral numa democracia pluralista, ou seja, o respeito da lei, a transparência e a imparcialidade, mas sem excluir os partidos, seria adoptar um processo em três etapas:

1. Cada partido com representação na Assembleia da República, nas assembleias provinciais ou nas assembleias municipais designaria um membro da CNE. Isto colocaria os partidos em posição de igualdade no que respeita à preparação e gestão dos processos eleitorais, ou seja, nenhum se encontraria em posição de impor as suas escolhas.
2. Os membros designados pelos partidos escolheriam por consenso cinco personalidades dentre os candidatos propostos pelas organizações da sociedade civil (pré-seleccionados pelo Conselho Constitucional em função de critérios objectivos fixados em lei, como, por exemplo, nível e tipo de formação, idade, ou anos de experiência de trabalho). No caso de não ser possível chegar a consenso num período de tempo determinado pela lei, proceder-se-ia a uma votação usando um sistema de voto preferencial seguindo o método de Borda na sua forma mais simples. Cada um dos membros indicados pelos partidos indica na lista de candidatos a sua preferência do primeiro ao último; a cada uma das posições corresponde uma pontuação: n (n igual ao número total de

³ Para um conjunto de propostas destinadas a melhorar alguns dos aspectos centrais do processo eleitoral, ver Brito, L. 2011. Revisão da Legislação Eleitoral: algumas propostas para o debate. In Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S. e Francisco, A. (Orgs.). Desafios para Moçambique 2011. Maputo: IESE.

⁴ Até se poderia pensar que o seu interesse primeiro é o de obter emprego para alguns dos seus quadros. Idealmente, se os partidos aceitassem realmente a ideia de uma comissão eleitoral independente e não partidarizada, estes não seriam membros da comissão, mas formariam simplesmente um colégio eleitoral para a escolha dos membros da CNE.

candidatos) para a primeira preferência, n-1 para a segunda preferência, n-2 para a terceira e assim sucessivamente; assim, são eleitos os cinco candidatos que reúnem o maior número de pontos. Dentre os muito numerosos sistemas de votação, para além de ser de uso muito simples, este é também o que permite a escolha dos candidatos mais consensuais.

3. Uma vez a CNE composta na totalidade, o seu presidente seria eleito pelo mesmo sistema, dentre os membros provenientes da sociedade civil.

Conclusão

É evidente que o problema da confiança dos cidadãos nas instituições políticas – e em primeiro lugar nos próprios partidos – não se resolve simplesmente com a solução do problema da CNE, mas este poderia ser um passo nesse sentido. Porém, o debate actual sobre a CNE, concentrado apenas em aspectos como a definição de qual deve ser o seu número de membros, ou quantos devem ser indicados pelos partidos, não trata das questões essenciais e apenas pode acentuar o divórcio crescente entre os políticos e os cidadãos comuns, com todas as consequências negativas que daí podem resultar para a consolidação da democracia e estabilidade do país.

IDeIAS Nº83 – REVER O SISTEMA ELEITORAL

Luís de Brito

Neste texto, retomamos uma ideia apresentada já em várias ocasiões¹: a vantagem de se adoptar um sistema eleitoral misto (do tipo representação proporcional personalizada) em substituição do actual sistema de representação proporcional. Por outras palavras, trata-se de acrescentar um nível adicional de representação dos cidadãos ao sistema em vigor actualmente, de forma a aumentar a proximidade entre estes e os seus representantes na Assembleia da República.

Embora reconhecendo que a prioridade deve ser a resolução do estado quase permanente de conflito eleitoral que, desde 1994, tem caracterizado a experiência moçambicana do multipartidarismo², pensamos que uma reforma do sistema eleitoral pode não só melhorar a qualidade da representação política, como também ajudar a reduzir a abstenção, que tem sido superior a 50% desde as eleições de 2004.

As três grandes famílias de sistemas eleitorais

Embora possam apresentar uma grande diversidade de variantes, os sistemas eleitorais organizam-se em três grandes “famílias”, nomeadamente: os sistemas maioritários, os sistemas de representação proporcional e os sistemas mistos.

Os sistemas de tipo maioritário constituem-se à volta do princípio segundo o qual o que chega à frente ganha. Em geral, nestes sistemas, os círculos eleitorais são uninominais (elegem apenas um dos candidatos). Na sua forma mais comum, o sistema baseia-se numa maioria simples, ou seja, é declarado vencedor o candidato que recolhe mais votos no círculo eleitoral. Alternativamente, pode ser usado o princípio de maioria absoluta, havendo neste caso uma segunda volta para determinar o vencedor, se nenhum dos candidatos tiver a maioria absoluta na primeira votação.

1 Ver: Brito, L. (2010). O Sistema Eleitoral - Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique. In Brito, L. et al., *Desafios para Moçambique - 2010*. IESE: Maputo, pp. 17-29.

2 O debate sobre a legislação e, em especial, sobre as formas de melhorar a administração eleitoral para garantir uma gestão dos processos eleitorais conducente a resultados aceites por todas as partes, é absolutamente essencial, pois a estabilidade do país depende em parte da existência de um clima de competição política pacificado.

Os sistemas de representação proporcional, que também podem apresentar uma grande variedade, baseiam-se no princípio de fazer corresponder a proporção de mandatos de um partido à percentagem da sua votação. Nestes sistemas, os círculos eleitorais são plurinominais (elegem vários candidatos, apresentados em listas pelos partidos concorrentes), podendo mesmo haver um único círculo eleitoral para todo o país.

A terceira grande família, dos sistemas eleitorais mistos, é aquela que, como a sua designação indica, junta elementos característicos de cada uma das famílias anteriores. Estes sistemas eleitorais podem resultar de muitas combinações diferentes e, portanto, também podem apresentar numerosas variantes. A principal razão de ser destes sistemas é a preocupação de juntar aspectos positivos da representação maioritária e da representação proporcional e, assim, evitar alguns dos efeitos negativos de cada um desses tipos de representação.

O sistema eleitoral e a governação democrática

O sistema eleitoral é o dispositivo central da governação democrática, pois é através do conjunto das regras que o definem (a legislação eleitoral em sentido amplo) que o governo e os representantes dos cidadãos são periodicamente escolhidos. É através do sistema eleitoral que os votos dos eleitores se traduzem nos resultados que determinam quais os candidatos que os vão representar. Um bom sistema eleitoral deve responder a vários requisitos, por forma a garantir uma efectiva convivência democrática na sociedade.

Em primeiro lugar, o sistema eleitoral deve ser fácil de compreender não só pelos partidos e candidatos, mas também pelos eleitores, ou seja, pelos cidadãos comuns. Estes devem compreender sem dificuldade como os votos se traduzem em mandatos, mas, sobretudo, devem poder fazer o seu registo eleitoral e depois exercer o seu direito de voto de forma simples e acessível à maioria.

Em segundo lugar, o sistema eleitoral deve ser inclusivo e permitir uma real competição. O sistema eleitoral é inclusivo quando os resultados que produz permitem a representação para todos os sectores significativos do eleitorado, incluindo a representação de minorias sociais. Para isso, a competição deve ser organizada de tal forma que os eleitores possam fazer uma escolha efectiva entre os candidatos, minimizando-se o que se designa por “voto útil”.

Em terceiro lugar, o sistema eleitoral deve garantir que os resultados sejam considerados legítimos pelos actores políticos e pelos cidadãos. O sistema eleitoral deve ajudar a reduzir eventuais conflitos, em vez de os exacerbar. Uma das condições de base para que isso aconteça é que os resultados possam ser conhecidos rapidamente. Mais importante ainda: é preciso que todas as forças políticas tenham consciência de ter igual oportunidade de vencer eleições e de não ficarem totalmente excluídos da

governança, quando não as ganham. Esta é a condição para que os derrotados não sejam tentados – ou empurrados – a actuar fora do quadro democrático, recorrendo eventualmente à violência como forma de luta política.

Em quarto lugar, o sistema eleitoral deve ser sustentável, tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista da sua gestão. A sustentabilidade depende do grau de desenvolvimento e dos recursos disponíveis no país para consagrar aos processos de formação da representação democrática. Este princípio deve ser tomado em consideração no processo de desenho e negociação do sistema eleitoral e deve ser uma preocupação permanente.

Finalmente, o sistema eleitoral deve ser baseado num forte consenso no seio das forças políticas e dos cidadãos. Tal como a Constituição, o sistema eleitoral estabelece regras básicas da convivência democrática, pelo que deve ser integralmente assumido por todos, como condição para se assegurar ao país a desejável estabilidade política. Assim, a sua elaboração e aprovação não deve obedecer a interesses partidários conjunturais, traduzindo consensos superficiais, mas a um processo de real negociação interpartidária, complementado por um movimento amplo de consultas e de debate público³.

As vantagens de um sistema eleitoral misto para Moçambique

A concepção de um sistema eleitoral misto do tipo “representação proporcional personalizada” integra o princípio de representação proporcional com o exercício do voto personalizado em círculos eleitorais uninominais⁴. Neste sistema, o eleitor dispõe de dois votos: um para escolher o seu candidato preferido entre os concorrentes do círculo eleitoral (mandatos primários) e outro para votar no seu partido preferido (mandatos de compensação). Daqui resulta que a composição da assembleia obedeça a várias operações: em primeiro lugar, consideram-se os mandatos que correspondem aos círculos eleitorais uninominais, que cobrem a totalidade do território e cujo número está pré-definido; em segundo lugar, os votos expressos em favor dos diferentes partidos determinam a percentagem total de mandatos a que cada um dos partidos tem direito na assembleia; em terceiro lugar, faz-se a determinação dos mandatos de compensação a atribuir a cada partido através do cálculo da diferença entre a percentagem de mandatos obtida por cada partido a partir da eleição dos seus candidatos nos círculos uninominais e a percentagem obtida no voto partidário (de

3 Esta é a condição para se ultrapassarem as fortes clivagens e conflitualidade (incluindo armada), que têm oposto as forças políticas e marcado a história recente de Moçambique, e criar as condições para o desenvolvimento de uma nova cultura política baseada na cooperação e no alcance de verdadeiros consensos.

4 A outra variante dos sistemas mistos é o chamado sistema de votação paralela. Neste caso, um certo número de mandatos é atribuído por meio de uma eleição seguindo o princípio da representação proporcional e, em paralelo, tem lugar uma eleição obedecendo ao princípio maioritário para eleger os deputados dos círculos uninominais. Num sistema paralelo não há mandatos de compensação para garantir a proporcionalidade do resultado final.

lista nacional). Essa diferença (no caso de o partido ter uma menor percentagem de eleitos que a sua votação) é preenchida pelos candidatos da lista partidária nacional.

A proposta de um sistema eleitoral misto para Moçambique pretende combinar as vantagens do sistema actual, de representação proporcional, com destaque para a relativa correspondência que este permite entre a percentagem do voto obtida por um partido e a percentagem da sua representação no parlamento, reflectindo assim de forma razoável o peso que cada um dos partidos tem na sociedade, com uma das principais vantagens dos sistemas maioritários, que consiste numa espécie de representação territorial, resultante da ligação - e identificação - entre uma candidatura personalizada e o respectivo círculo eleitoral (uninominal).

Em resumo, os partidos apresentariam um candidato em cada um dos distritos, sendo essa eleição feita por maioria simples, e uma lista de candidaturas a nível nacional, para determinar a percentagem de mandatos de que o partido deve dispor no final do processo eleitoral. A este último grupo, seriam atribuídos os mandatos necessários para alcançar a sua percentagem de voto⁵, depois de contados os seus candidatos eleitos nos distritos.

Uma das vantagens do sistema de representação proporcional personalizada é, como foi dito, que ele permite que a representação parlamentar reflecta de forma muito aproximada o voto dos cidadãos e, portanto, o peso social de cada formação política concorrente às eleições. Por outro lado, o recurso a uma lista nacional para a atribuição dos mandatos de compensação proporciona aos partidos, entre outras, a possibilidade de apresentarem candidatos com qualidades e competências necessárias para o trabalho parlamentar, mas que dificilmente seriam eleitos num escrutínio maioritário (entre outros motivos, por não disporem de legitimidade local, ou não serem suficientemente conhecidos).

Pelo seu lado, o voto personalizado próprio dos círculos uninominais facilita a relação dos eleitores com os eleitos e contribui para uma maior responsabilização e prestação de contas (*accountability*) por parte destes. Em geral, os eleitores votam no candidato apresentado pelo seu partido preferido, mas pode acontecer que façam uma escolha diferente. Assim, o facto de o eleitor poder não votar no candidato do seu partido alarga o campo do exercício democrático e conduz os partidos a darem uma maior atenção à opinião dos seus militantes, simpatizantes e aos eleitores, em geral. Note-se que a falta de ligação clara entre o deputado e os seus eleitores que hoje existe no sistema moçambicano reduz o nível de responsabilização e prestação de contas e tem sido uma das críticas mais frequentes da parte dos cidadãos em relação ao sistema eleitoral⁶.

5 Há uma possibilidade de o número de eleitos do partido nos distritos representar uma percentagem maior de mandatos em relação à sua votação. Nestes casos não é atribuído nenhum mandato compensatório.

6 Para compensar esse défice, os partidos têm atribuído aos deputados a "responsabilidade" em relação a distritos específicos, mas esta via informal de procurar resolver o problema da ligação entre deputados e eleitores tende a ser pouco efectiva.

O sistema de representação proporcional personalizada, pelas suas características, nomeadamente, o facto de proporcionar uma maior aproximação (de uma parte) dos deputados aos seus eleitores e da consequente maior e melhor prestação de contas, pode também contribuir para reduzir a abstenção que tem dominado as eleições desde 2004.

Embora possa parecer complexo à primeira vista, o sistema de representação proporcional personalizada é muito simples e fácil de compreender pelos eleitores⁷. Em termos de administração eleitoral, apenas necessita, em relação ao actual sistema, da definição geográfica dos círculos eleitorais uninominais. De um ponto de vista ideal, esses círculos eleitorais uninominais devem ter aproximadamente o mesmo número de eleitores. No entanto, para manter o sistema a um nível de administração simples pode-se admitir o uso dos actuais distritos como base, apenas os subdividindo no caso dos grandes centros urbanos e dos distritos rurais com um efectivo populacional muito elevado (usando neste caso os Postos Administrativos como círculos)⁸.

7 Na África Austral, este sistema foi adoptado pelo Lesotho desde as eleições de 2002. Embora nas eleições de 2007, o sistema tenha sido voluntariamente desvirtuado pela acção dos partidos, o que criou grandes tensões políticas, é relativamente fácil incorporar na legislação eleitoral medidas que impedem esse tipo de manipulação. O sistema é igualmente usado na África do Sul para as eleições municipais (metropolitanas e locais).

8 Para um maior equilíbrio, pode-se considerar igualmente a hipótese de juntar distritos geograficamente contíguos e com pouca população num único círculo eleitoral.

IDeIAS Nº3 – TO PARTICIPATIVO: UM INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Sérgio Chichava

*“...a democracia é o conjunto das condições institucionais que dão uma melhor oportunidade ao indivíduo de ser um sujeito”
– Alain Touraine*

Um dos grandes desafios dos regimes democráticos é encontrar a melhor maneira de fazer participar as pessoas na gestão dos assuntos que lhes dizem directamente respeito, assim como dos assuntos públicos em geral. Neste sentido, muitos programas têm sido ensaiados, podendo-se destacar dentre eles o Orçamento Participativo (*Participatory Budgeting*) e Orçamento de Género (*Gender Budget*). Trataremos aqui apenas do Orçamento Participativo (OP), pelo facto de ser um programa recentemente adoptado pelo Município de Maputo. Com efeito, com a ajuda da Rede Brasileira do Orçamento Participativo (o Brasil sendo considerado o precursor deste programa), o município de Maputo lançou, na Catembe a 10 de Maio deste ano, o seu OP. Sem o conhecimento de como funciona ou como vai funcionar o OP do Município de Maputo (ou se, de facto, a iniciativa será levada adiante pelo novo edil), o objectivo desta reflexão é de não só trazer um pouco da história do OP, mas também sua explicação teórica com base na experiência da cidade de Porto Alegre no Brasil.¹

¹ Em geral, quando se fala do OP no Brasil, toma-se como exemplo o caso de Porto Alegre. Isso não quer dizer que o OP tenha surgido em Porto Alegre, mas simplesmente que foi ali onde este tomou consistência e foi considerado como um caso de sucesso a nível mundial. Ver L. Lacerda, “Orçamento Participativo no Brasil: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas <http://www.unifor.br/notitia/file/1540.pdf> (página consultada a 2 de Outubro de 2008)

Origens e funcionamento do orçamento participativo

Antes de mais, é preciso dizer que, em síntese, o OP significa que as escolhas orçamentais das cidades são anualmente discutidas, decididas e controladas pelas assembleias dos habitantes e por seus delegados, em cooperação com os poderes locais. O OP foi introduzido em 1988 em Porto Alegre por uma coligação de partidos, dentre os quais o Partido dos Trabalhadores (PT) (partido do actual presidente do Brasil, Lula da Silva) foi o principal actor. Apesar de ter sofrido ligeiras modificações ao longo dos anos, pode-se dizer que o OP, um dispositivo extremamente complexo, articula-se em torno de quatro poderes:

- o poder executivo (o município), cujo papel principal é de elaborar, propor e pôr em prática o OP;
- o poder legislativo (a assembleia municipal), cuja tarefa fundamental é emendar e aprovar o OP;
- a sociedade civil, através dos habitantes que directamente ou através de agrupamentos informais criados pontualmente e sem estarem ligados a uma associação, participam nas assembleias para defender um projecto que diz respeito à sua rua ou quarteirão.
- a pirâmide participativa, que, segundo Gret e Sintommer², constitui o espaço da estrutura participativa no sentido estrito. Esta pirâmide participativa organiza-se em três níveis: micro-local, que permite a pequenos grupos de habitantes organizados por bairro, rua ou habitação, discutir em reuniões problemas do seu bairro ou da sua rua; o nível sectorial, dividido em 16 sectores ou regiões criadas na cidade para facilitar o funcionamento do OP, onde os problemas discutidos a nível micro-local são inventariados e catalogados. Diferentemente do nível anterior, o nível sectorial necessita da parte dos participantes um mínimo de noções jurídicas e de gestão local. Por fim, o conselho do OP constitui o terceiro nível da pirâmide participativa. O seu papel é reunir, por ordem de prioridade, os problemas discutidos pelos diferentes sectores para melhor afectar os investimentos do município. Como se pode constatar, a democracia participativa não é uma democracia directa, mas sim uma co-gestão entre o executivo e os cidadãos, através da pirâmide participativa.

² Para uma análise mais detalhada do dispositivo do OP, ver M. Gret et Y. Sintommer, Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie, Paris, La découverte, 2002, pp. 29 e seguintes.

O nascimento de um novo tipo de cidadania em Porto Alegre

Com esta forma de participação, um novo tipo de cidadania e um novo espaço público surgiram, pois o exercício da cidadania já não se resume à sua forma “tradicional”: votar. Trata-se de tomar parte na procura de soluções que dizem respeito ao futuro de cada um. Doravante, os cidadãos podem interpelar os seus eleitos, de tal forma que hoje, Porto Alegre é considerado como um “laboratório de democracia”³. Com efeito, em Porto Alegre, o cidadão tornou-se não só um participante activo na *res* pública, mas também consciente dos seus direitos e obrigações. Igualmente, o cidadão tomou consciência dos limites da acção política na resolução dos seus problemas: “é neste processo que as pessoas descortinam as funções e limites do Estado e começam a decidir com conhecimento de causa”⁴. Repousando sobre critérios objectivos e transparentes, privilegiando a deliberação, o OP contribuiu para uma sensível redução do clientelismo e corrupção que caracterizam o universo político brasileiro. Desta maneira, pode-se dizer que o OP aumentou a transparência e a *accountability* na gestão da coisa pública, revelando-se como um exemplo de “bom governo” num país onde a má governação é a regra⁵. Neste sentido, pode-se afirmar que o OP traz consigo a resposta à questão de como “democratizar a democracia”, ou seja, transformar indivíduos em sujeitos, no sentido de Alain Touraine. Com o OP, os cidadãos estão numa situação em que podem exigir direitos e não pedir favores, mudando radicalmente a relação do município com os seus cidadãos. Este processo é muito importante em países pobres, cujos Estados não dispõem de capacidades capazes de satisfazer as exigências sociais e cujos dirigentes correm o risco de perder a sua legitimidade. Com efeito, uma das inovações do OP foi o aumento da participação dos grupos sociais geralmente excluídos ou menos representados na esfera do poder, nomeadamente, mulheres e jovens, sem cair nem no populismo nem no paternalismo. Em Porto Alegre, o OP inverteu as coisas: os pobres participam mais na gestão da sua cidade, reduzindo o risco da privatização do Estado pelas classes mais fortes⁶. Reconhecido como um bom instrumento de gestão e repartição da riqueza, o OP de Porto Alegre recebeu forte apoio do Banco Mundial. Igualmente, graças ao seu sucesso, o OP de Porto Alegre foi seleccionado em 1996 pelo programa de gestão urbana da ONU, como uma das 22 melhores experiências de gestão e pelo comité técnico da ONU para o Habitat II, como uma das 42 melhores experiências de gestão urbana no mundo. Hoje o OP é aplicado em centenas de cidades, não só no Brasil mas em muitas partes do globo. A experiência de Porto Alegre mostrou que o OP

3 Conforme a expressão de M. Gret e Y. Sintommer, Porto Alegre..., op. cit.

4 T. Genro, U. de Sousa, Quand les habitants gèrent vraiment leur ville- le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil, Paris, Charles Léopold Mayer, 1998, p. 19.

5 M.Gret et Y. Sintommer, Porto Alegre..., op. cit., p. 26

6 D.Vidal, La politique au quartier – rapports sociaux et citoyenneté à Recife, Paris, Maison des sciences de l'homme, 1998, p. 95.

é menos oneroso, mais racional e não exige capacidades extraordinárias do Estado, sendo perfeitamente adaptado a países com escassos recursos e onde, devido a tantos anos de má governação, os cidadãos têm menos confiança nas instituições públicas. Com efeito, num quadro de escassez de recursos, as pessoas – porque directamente envolvidas no processo e conhecedoras dos recursos disponíveis – vêem os limites da acção governamental. Para além de ser uma maneira original de lutar por uma melhor gestão da coisa pública, o OP é uma escola permanente de cidadania (cria competências, forma o cidadão), pelo que bem implementado em Moçambique e em particular no município de Maputo (tendo em conta as especificidades e realidades locais) pode trazer avanços significativos na relação entre os governantes e os governados e na gestão da cidade, como foi demonstrado pelo caso de Porto Alegre. Igualmente, pode ser um instrumento na luta contra a abstenção que caracteriza os processos eleitorais em Moçambique, com especial destaque para as eleições locais. Para que tal aconteça, deve-se tomar providências para que o OP não seja apanágio de uma pequena elite. E os pobres têm um papel importante nisso, pois só organizados é que podem sair beneficiados com o OP. O OP não é perfeito e nem tem pretensão de sê-lo. Muito menos é um modelo acabado, tendo os seus limites e sendo vulnerável a mudanças de governo⁷. Trata-se apenas de uma resposta à marginalização dos cidadãos no sentido de que permite a participação, auto-formação e a aquisição de uma certa “competência política” de todos, sem distinção de nenhuma espécie.

Referências

- Brandão, E. (org.). (2003). *Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios*. Maringá/PR-Brasi: Massoni.
- Genro, T. & de Souza, U. (1998). *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville- le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Paris: Charles Léopold Mayer.
- Gret, M. & Sintommer, Y. (2002). *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*. Paris: La découverte.
- Santos, B(2002). *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Touraine, A. (1994). *Qu'est que la Démocratie ?* Paris: Fayard.
- Touraine, A. (2008). “La recomposition du monde”. *Disponível em:* <http://www.republique-deslettres.fr/258-alain-touraine.php> (página consultada a 2 de Outubro de 2008).

⁷ Sobre os limites do Orçamento Participativo ver por exemplo, E. Brandão (org.), *Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios*, Maringá/PR-Brasil: Massoni, 2003

IDeIAS Nº16 – A PRIMEIRA REFORMA FISCAL AUTÁRQUICA EM MOÇAMBIQUE

Eduardo Jossias Nguenha

Em 1997, o Estado criou as autarquias locais. Foi, igualmente, estabelecido o modelo do seu financiamento, compreendendo: (i) receitas próprias provenientes de impostos e taxas (de serviços prestados e de licenças concedidas); (ii) transferências fiscais do Estado; e (iii) possibilidades de contracção de créditos. Em 2008, através da Lei Nº 1/2008, de 16 de Janeiro, o Estado realizou a primeira reforma fiscal autárquica, redefinindo os parâmetros do exercício de autonomia financeira e de competências fiscais das autarquias locais. Porquê esta reforma? O que alterou e o que significa essa alteração na capacidade financeira das autarquias? No presente texto procura-se dar respostas a estas perguntas.

Possíveis razões da reforma fiscal autárquica

Desde o início da sua efectividade em 1998, as autarquias experimentaram múltiplas dificuldades financeiras para responder às competências próprias de investimento público. As dificuldades de geração de receitas são conhecidas como resultantes: (i) da falta de capacidade local de planificação, mobilização e de gestão de recursos financeiros – a maioria dos municípios arrecada localmente pouco mais de 40% de recursos necessários para financiar seus orçamentos (Orçamentos do Estado, 2007, 2008 e 2009); (ii) das dificuldades por parte do Estado de cumprir a rigor a legislação sobre as transferências fiscais – por exemplo, as transferências fiscais do Estado para as autarquias não atingiram o mínimo estabelecido por lei de 1,5% de receitas totais do Estado de 1998 a 2007 (Governo de Moçambique, 2003; Vasconez e Ilal, 2008; Boex *et al.*, 2008). Sendo assim, afiguram-se como possíveis razões desta reforma fiscal autárquica a necessidade de:

1. ajustamento das responsabilidades partilhadas entre as esferas nacional e autárquica às reais condições económicas e políticas do país. A partilha de responsabilidades quer de despesa pública, quer de tributação, entre o Estado e os municípios foi desenhada sob uma lógica da racionalidade política. A elevação de algumas cidades e vilas à categoria de autarquias subestimou os sublimes critérios de existência de base económica local e da sua capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes são cometidas. Consequentemente, o rácio de financiamento de despesas de funcionamento pelas receitas próprias varia entre 0,2 e 0,5, o que significa que sem as transferências do Governo Central grande parte das autarquias, simplesmente não funcionaria (Nguenha, 2007);
2. ampliação da possibilidade de geração de recursos próprios através do repasse de tributos até então na responsabilidade do Estado (SISA, ISVA) e de criação de novos tributos autárquicos (contribuição de melhorias).

Em todo o caso, a recente reforma fiscal pretende corrigir alguns erros (comuns) de uma descentralização iniciada sem experiência (em que todos os órgãos do Estado aprendem fazendo) e com poucas referências da real capacidade política, económica e financeira do Governo e das autarquias.

O que alterou com a reforma fiscal das autarquias?

A reforma fiscal das autarquias significou a formulação da Lei N° 1/2008, de 16 de Janeiro (que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário), revogando a Lei N° 11/97, de 31 de Maio.

Consequentemente foi aprovado um novo Código Tributário Autárquico, pelo Decreto N° 63/2008, de 30 de Dezembro, em revogação do Decreto N° 52/2000, de 21 de Dezembro que aprovava o anterior Código Tributário Autárquico.

A dimensão desta reforma deve ser compreendida a partir das alterações que ela significou ao nível dos elementos do modelo de financiamento das autarquias, nomeadamente ao nível da tributação, das transferências fiscais do Governo e do recurso ao crédito.

Tributação

As alterações a este nível compreenderam: (a) a eliminação do imposto autárquico de comércio e indústria; (b) a graduação do imposto pessoal autárquico em 1%, 2%, 3% e 4% do salário mínimo nacional para as autarquias de categoria D, C, B e A, respectivamente, eliminando a anterior situação em que a taxa deste imposto era uniforme, independentemente da categoria do município, que é, de certo modo,

indicativo da potencial capacidade contributiva dos cidadãos que nele residem; (c) a diferenciação da taxa do imposto predial autárquico incidente sobre prédios destinados à habitação (0,4% do valor patrimonial) e aos destinados à actividades económicas (0,7% do valor patrimonial). Três situações registaram-se ao nível deste imposto: a taxa de imposto reduziu em cerca de 30%; a taxa foi diferenciada entre prédios destinados à habitação e à actividade comercial; e foi estabelecida isenção ao pagamento do imposto por cinco anos aos prédios novos destinados à habitação com licença em nome do proprietário; (d) a passagem da competência de cobrança e de gestão do imposto sobre veículos automóveis para as autarquias. Este imposto, que anteriormente era cobrado pelo Governo e transferidos 75% do produto de sua cobrança para as autarquias, passa a ser cobrado directamente pelas autarquias. Existe uma potencial perda de recursos deste imposto, na medida em que os custos administrativos de sua cobrança e fiscalização pelas autarquias poderão exceder os 25% que anteriormente remuneravam o Governo Central; (e) transferência do imposto de transmissão de propriedade (o SISA) para as autarquias e criação da contribuição de melhorias, sendo este último um tributo novo no sistema tributário nacional.

Transferências fiscais

As transferências fiscais do Governo para autarquias previstas na legislação são: o fundo de compensação autárquica (FCA), o fundo de investimento de iniciativa local (FIIL), outros fundos de investimento e transferências extraordinárias. A reforma operou-se ao nível do FCA e modifica dois aspectos. O primeiro aspecto é a definição de 1,5% como a parte dos recursos públicos que se destinam às autarquias sob forma deste fundo. Na lei anterior, o FCA deveria variar entre 1,5% e 3,0%, porém as transferências nunca ultrapassaram 1,5%, razão pela qual se percebe que o novo ajustamento visa adequar este valor à real capacidade financeira do Governo Central. O segundo aspecto consistiu na eliminação de dois dos quatro elementos da fórmula de distribuição do FCA por autarquia. O índice de desenvolvimento ponderado e o índice de desempenho tributário foram eliminados sem que tivessem sido aplicados durante a sua vigência, permanecendo o número de habitantes (ponderado em 75%) e a área territorial (ponderada em 25%).

Recurso a crédito

A possibilidade de as autarquias contraírem créditos de forma autónoma continua limitada pela nova lei. O crédito de curto prazo, para atender a situações de tesouraria, foi alargado de 2 ao limite de 3 duodécimos do FCA a que corresponde a autarquia e deve ser reembolsado dentro do mesmo exercício fiscal, enquanto a possibilidade de

contracção de empréstimos plurianuais fica sujeita à ratificação do Governo Central (ministro das Finanças). Embora nas condições económicas e financeiras gerais das autarquias moçambicanas seja crucial e louvável a prudência do Estado de não liberalização do recurso ao crédito, entende-se que esta limitação poderia ser tratada caso a caso, particularmente para autarquias de capitais provinciais sob critérios e condições previamente estabelecidas, como, por exemplo, a receita potencial ou o potencial da capacidade de indvidamento.

Considerações finais

O corolário do raciocínio aqui avançado é que a reforma fiscal das autarquias em referência pretendeu, por um lado, corrigir um erro cometido na sobrestimação da possibilidade de o Governo Central financiar com recursos nacionais as necessidades das autarquias, facto que teria levado à definição de níveis de transferências fiscais que jamais foram alcançados e à centralização de tributos caracteristicamente locais; por outro lado, ampliar a possibilidade de arrecadação de recursos próprios das autarquias, facto que se justifica na criação de novos tributos, como é o caso de Contribuição de Melhorias, a transferência da competência de arrecadação e gestão do SISA e do imposto sobre veículos automóveis. Contudo, é importante realçar que mesmo com a ampliação da possibilidade da base de arrecadação de receitas próprias, o efeito desta reforma tributária poderá não se fazer sentir, pelo menos nos próximos três anos, porque a capacidade de gestão tributária (e não só) das autarquias é ainda frágil, esperando-se que, por exemplo a cobrança de tributos como imposto sobre veículos automóveis, continue a ser, efectivamente, realizada pelo Governo Central, que as dificuldades de constituição e/ou de actualização de cadastros fiscais persistam devido à complexidade do exercício e elevados custos associados.

Referências

- Boex, J., Nguenha, E., Ilal, A. & Toneto Jr, R. (2008). Intergovernmental Fiscal Relation in Mozambique (documento não publicado). Maputo.
- Decreto 52/2000, de 21 de Dezembro, BR 1ª Série nº 51, de 21 de Dezembro de 2000.
- Decreto 63/2008, de 30 de Dezembro, BR 1ª Série nº 52, de 30 de Dezembro de 2008.
- Governo de Moçambique. (2003). Relatório do Diagnóstico dos 33 Municípios e Pré-Políticas do desenvolvimento Autárquico. Ministério da Administração Estatal/ Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico/Projecto de Desenvolvimento Municipal. Maputo.
- Lei 11/97, de 31 de Maio, BR 1ª Serie nº.22, de 31 de Maio de 1997.
- Lei 1/2008, de 16 de Maio, BR 1ª Série nº. 3, de 16 de Janeiro de 2008.

Lei 2/97, de 18 de Julho. BR 1ª Série nº 7, de 18 de Fevereiro de 1997.

Nguenha, E. & Chimunuana, O. (2007). Análise Fiscal de Cinco Municípios de Moçambique parceiros do Projecto de Governação Municipal da USAID. PROGOV, Maputo.

Vasconez, J. & Ilal, A. (2007). Lessons from the First Ten Years of Municipal Development. In: Urbanization and Municipal Development in Mozambique (documento não publicado). Maputo.

IDeIAS Nº18 – REFLEXÕES SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO FINANCIAMENTO DE GOVERNOS LOCAIS

Eduardo J. Nguenha

Nos últimos 60 anos, a população urbana mundial tem registado transformações significativas. De 1950 a 2005, a população urbana mundial quadruplicou atingindo 3,2 bilhões de habitantes, com cerca de 11% destes nas cidades africanas (UCLG, 2008; UN, 2008; 2007). Nos principais centros urbanos de Moçambique, que neste caso correspondem às autarquias locais, vivem cerca de 5,5 milhões de pessoas (INE, 2007), ou seja, 27% da população total. A cidade capital, Maputo, concentra neste momento 5% da população total do país.

O rápido crescimento da população urbana cria um *gap* entre a procura e a disponibilidade de infra-estruturas e serviços públicos urbanos. As novas demandas, associadas a um processo crescente de descentralização de responsabilidades dos governos nacionais para os locais, que tem tomado espaço nos países em desenvolvimento, incrementa a necessidade de mais recursos e de políticas sustentáveis de financiamento de infra-estruturas económicas e sociais. Estima-se que nos próximos 20 anos as necessidades anuais de investimento em infra-estruturas públicas nos países em desenvolvimento atinjam cerca de 600 mil milhões de USD e destes, 200 milhões de USD sejam necessidades anuais de financiamento dos governos locais para infra-estruturas (UCLG, 2008; The World Bank, 2005). Perante tamanha demanda, as tradicionais formas de financiamento dos governos locais, nomeadamente, a tributação (impostos, taxas e tarifas), as transferências fiscais dos governos nacionais, donativos e créditos têm, por várias razões, atendido apenas a uma parte das necessidades de investimento público. Nestas circunstâncias, uma das formas alternativas de financiamento dos governos locais que tem sido adoptada é a parceria entre os sectores público e privado. É sobre esta forma de financiamento que nos propomos a reflectir. Uma parceria público-privada (PPP) pode ser definida como uma relação entre o Estado (através das suas instituições) e

o sector privado em que o primeiro, sem que seja por via de privatização, envolve o segundo no fornecimento de bens ou serviços públicos. O envolvimento do sector privado pode-se limitar a uma ou a todas as fases de concepção do projecto, da construção, do financiamento e da operação da infra-estrutura durante um período após o qual a propriedade reverte a favor do Estado (Rocha e Horta, 2005). Assim, as combinações possíveis nas PPP podem ser a contratação do agente privado para: (i) projectar e construir uma infra-estrutura pública com o financiamento do Estado; (ii) projectar, construir com o financiamento do Estado e operar uma infra-estrutura pública (*build, operate and transfer* – BOT); (iii) projectar, construir com financiamento próprio e operar uma infra-estrutura pública (*design, build, finance and operate* – DBFO), sendo que neste caso a propriedade da infra-estrutura não reverte a favor do Estado; e (iv) projectar, construir com financiamento próprio e operar, recuperando os custos através da cobrança de taxas ou tarifas aos usuários do serviço fornecido (o exemplo aproximado no caso moçambicano é a construção da estrada N4 cuja utilização é paga nas portagens estabelecidas ao longo da via). Como se pode depreender, esse exercício constitui uma forma de o Estado transferir para o sector privado os riscos e os custos de projecção, de construção e operacionais (Camargo, 2004; Leitch e Motion, 2003).

As modalidades DBFO e concessões são preferenciais para governos financeiramente deficitários pelo facto de serem as únicas que garantem a transferência conjunta do risco e de custos de financiamento do sector público para o sector privado. Os governos locais dos países em desenvolvimento têm usado comodamente estas modalidades pela possibilidade que se apresenta de aumentarem os seus investimentos em infra-estruturas e prestação de serviços públicos, sem aumentar o seu endividamento, nem aumentar a carga fiscal, nem reclamar mais participação do governo central, nem ter que utilizar a sua capacidade administrativa (muitas das vezes fraca), ao mesmo tempo que transferem parte do risco e custos de investimento para o parceiro privado.

Contudo, o envolvimento dos governos locais em PPP, particularmente em BOT, DBFO e concessões deve merecer uma reflexão profunda. A transferência do risco e de custos pelo sector público para o sector privado tem, para além de riscos económico-financeiros, riscos políticos inerentes.

Uma primeira questão a considerar é o nível do risco que os governos locais são capazes de estimar e transferir para o privado. O ideal seria transferir completamente o risco do investimento, porém isso é difícil por razões de vária ordem. Quanto menor for a parcela do risco transferido para o privado, mais o investimento se assemelha a um investimento público. Porquanto, sendo impossível estimar e transferir totalmente o risco, o custo de investimentos das PPP deveria ser assumido como se fosse um empréstimo do privado com todos ou uma parte dos custos contabilizados

no investimento público. Estas modalidades de PPP exigem por parte dos governos uma capacidade técnica enorme de cálculo do risco e de negociação com o sector privado. Por isso, há toda a necessidade de cuidados a ter com as PPP para evitar que investimentos públicos sejam disfarçados em investimentos privados.

Segundo, a implementação das PPP levanta a questão do papel e da responsabilidade política do sector público. Uma grande parte de bens públicos com impacto directo na vida das pessoas é eficientemente fornecida pelos governos locais. O fornecimento pelo governo local de serviços como de recolha e gestão de resíduos sólidos, de saneamento, de fornecimento de água potável e de iluminação, por exemplo, não só enfatiza o exercício do poder descentralizado pelo governo central como também aproxima e legitima o papel político dos governos. A ideia dominante de que a descentralização visa aproximar os governos aos cidadãos, suplanta qualquer justificativa, ainda que razoável, de que o sector privado, através das PPP possa vir, dentro dos limites contratuais, colocar em primeira instância os interesses da colectividade e não simplesmente os seus. Esta desconfiança pode minar a relação entre os cidadãos e os governos locais quando os princípios de boa governação (transparência, responsabilização, previsibilidade e participação) não são observados (Brewer, Hayllar, 2005).

A terceira questão importante a reflectir é a fiscalização da implementação dos contratos de PPP. Se são, do ponto de vista económico-financeiro e social, indesejáveis os investimentos públicos disfarçados em PPP (e por isso potencialmente arriscados), pior ainda é quando o sector público falha no aspecto de fiscalização. Casos comuns da falha da fiscalização têm origem na falta da capacidade e do domínio das áreas terceirizadas pelo sector público. Quando se trata de governos locais de países em desenvolvimento, esses aspectos são ainda mais salientes dado que não existe muita experiência de gestão de serviços públicos, nem capacidade técnica suficiente. Nestas condições, as PPP podem tornar-se num instrumento de geração de distorções de mercado, de insatisfações e de mal-estar geral. A fiscalização em PPP deve garantir que a acção do agente privado não afecte de forma negativa o bem-estar social em geral e o nível de satisfação dos usuários dos bens ou serviços públicos, em particular.

Em suma, do mesmo modo que os governos locais enfrentam múltiplas e crescentes necessidades de financiamento, também têm à disposição diversos tipos e modelos de financiamento, dentre os quais as PPP. Seja qual for o modelo de mobilização de recursos para o financiamento local, a criação da capacidade técnica e humana interna deve ser o ponto de partida. As PPP são um modelo de financiamento célere de bens ou serviços públicos e podem promover o desenvolvimento local. Contudo, a adoptá-las há que se ter consciência dos riscos económico-financeiros e sociopolíticos inerentes. Quando os governos locais não

possuem capacidade interna suficiente de escolha de melhores tipos de PPP, e dentro desses tipos negociarem melhores contratos, as PPP podem significar a alienação das principais funções e competências descentralizadas pelos governos centrais, gerando ineficiências e consequências económicas e políticas sérias no longo prazo.

Referências

- Brewer, B. & Hayllar, M. (2005). Building Public Trust Through Public – Private Partnership. In *International Review of Administrative Sciences*. Vol 71 (3): pp. 475–492.
- Camargo, J.M. (2004). PPP: Eficiência e Risco. *Disponível em:* www.azevedosette.com.br.
- Instituto Nacional de Estatísticas. (2007). Censo Geral da População. *Disponível em:* www.ine.gov.net.
- Leitch, S. & Motion, J. (2003). Public-Private Partnerships: Consultation, Cooperation and Collusion. In *Journal of Public Affairs*. Vol.3 (3), pp. 273 – 278.
- Rocha, G. E. M.& Horta, J. C. M. (2005). *Parcerias Público-Privadas: Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo*. Azevedo Sette Advogados. Belo Horizonte, Brasil: Editora PRAX.
- The World Bank. (2005). *State of the World: Our Urban Future*. New York London: Lind Starke, WW Norton and Company,
- United Cities and Local Governments. (2008). UCLG Policy Paper on Local Finance. UCLG, Barcelona.
- United Nations/Desa. (2007). Urban Population, Development and the Environment. www.unpopulation.org acessado a 24 de Julho de 2009.
- United Nations / Desa(2008) World Urbanization Prospects, the 2007Revision. www.unpopulation.org acessado a 24 de Julho de 2009.

IDeIAS Nº21 – PEQUENOS PROVEDORES DE SERVIÇOS E REMOÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MAPUTO

Jeremy Grest¹

Introdução

O fornecimento de serviços básicos de remoção de resíduos sólidos, juntamente com o fornecimento de água potável e do saneamento é um dos principais fundamentos da boa governação urbana. O fracasso na remoção dos resíduos sólidos traz consigo degradação do meio ambiente, imundície e perigo de doenças, na vida diária dos cidadãos. As fortes chuvas de 2 de Agosto, por exemplo, provocaram inundações na baixa de Maputo. O novo sistema de drenagem ficou bloqueado pelos resíduos sólidos não removidos. Como consequência, registaram-se prejuízos económicos e grandes inconvenientes para todos os afectados. Muitos cidadãos consideram o problema da falta de recolha dos resíduos sólidos como uma desgraça. O fracasso no provimento deste serviço básico reduz a legitimidade das estruturas de governo municipal. A cidade de Maputo tem uma longa história do fracasso na remoção dos resíduos sólidos e crises no fornecimento deste serviço básico ao longo dos últimos 30 anos.

As causas do fracasso são bem conhecidas: urbanização massiva e não planeada; falta de capacidade técnica e financeira e, até recentemente, aparente falta de cometimento político do Conselho Municipal em procurar soluções sérias e sistemáticas para o problema. Perante esta situação, a maioria dos cidadãos ficaram entregues ao seu destino e, por isso, recorreram a queimar e enterrar o lixo nos seus bairros, especialmente nas zonas suburbanas. Foi estimado que, em 2007, menos de 35% do total dos resíduos sólidos produzidos foram colectados pelo sistema oficial de recolha do Conselho Municipal, enquanto mais de 65% foram tratados duma forma

¹ O autor deseja reconhecer imprescindível assistência de Simão Nhambi nos trabalhos do campo e na tradução deste trabalho.

informal². No mesmo ano, um outro estudo indicava que cerca de 74% da população citadina não tinham acesso ao serviço regular de recolha de lixo³.

Resíduos sólidos e a capacidade do Estado: desenvolvimentos recentes

O início da administração de Eneas Comiche em 2004, assinalou um compromisso mais sério no tratamento dos mais diversos assuntos relacionados com a gestão dos problemas urbanos. O Plano de Desenvolvimento Municipal de 2006, PROMAPUTO, consiste em três componentes: desenvolvimento institucional e de governação; melhoramento do financiamento municipal; e, melhoramento dos serviços de aprovisionamento. O principal objectivo na componente da remoção dos resíduos sólidos é “melhorar a qualidade e a cobertura do Sistema de Gestão do Resíduos Sólidos Urbanos contando com a participação do sector privado”⁴. Entre outras importantes ideias práticas, pretende-se que o pagamento da taxa de lixo, que é extensiva a todos os cidadãos que têm acesso a electricidade, seja aplicado no serviço de recolha de resíduos sólidos, promover a educação cívica da população citadina e efectuar estudos-piloto sobre como se envolver o sector informal, um dos maiores produtores dos resíduos sólidos na cidade.

A flexibilidade de pensamento demonstrado pelo plano é também produto do financiamento do Banco Mundial e da colaboração técnica com o GTZ e a AGRESU, que providenciaram os meios para o avanço do projecto. O Concelho Municipal tem a responsabilidade geral da recolha dos resíduos sólidos em toda a cidade. Mas usa os seus recursos limitados apenas para a recolha primária dos resíduos sólidos no Distrito Urbano 1, tendo celebrado contratos com grandes empresas privadas para a colecta doméstica secundária no resto da cidade. O lixo hospitalar, industrial e comercial, assim como outras formas de resíduos sólidos, é também recolhido pelo sector privado.

Provedores de serviços de pequena escala

De uma forma independente e antes dos desenvolvimentos descritos acima, duas iniciativas de remoção de resíduos sólidos foram aplicadas nos bairros suburbanos da cidade de Maputo. No bairro da Urbanização foi criada a associação ADASBU, com base na assistência financeira de uma ONG internacional depois das cheias de 2000, para trabalhar nas áreas da drenagem, saneamento, água potável e dos problemas da remoção do lixo. No bairro da Maxaquene, um pequeno empresário criou uma empresa local em 1999, denominada UGSM, com o objectivo de recolher o lixo

2 Stretz, J (2007).

3 Paulo *et al.* (2007).

4 PROMAPUTO (2007).

na comunidade. As duas operações eram “informais”, não tendo nenhum estatuto de reconhecimento legal das suas actividades. A viabilidade financeira das suas actividades era sustentada pelas contribuições dos membros da comunidade e ficou seriamente comprometida quando o Município introduziu a Taxa de Limpeza - uma taxa obrigatória para a limpeza dos resíduos sólidos, um serviço que em grande medida não era providenciado. Em 2004, a situação foi regularizada pelo Município com a promulgação duma postura municipal que permitiu a contratação de microempresas para o provimento de serviços de recolha de lixo em áreas suburbanas e os dois projectos acima referidos tornaram-se projectos-piloto, com a possibilidade de estenderem os seus serviços na mesma base para outras áreas.

Esta actividade está agora em curso, desde a formalização do processo em 2008 que permitiu a contratação de 14 fornecedores de serviços em 19 bairros, com a possibilidade de extensão para mais 5 outros bairros num futuro próximo⁵. O processo parece ter sido cuidadosamente concebido e bem gerido. As microempresas admitidas foram obrigadas a cumprir com condições financeiras e técnicas exigentes e a receber capacitação, para além de que tinham que operar sujeitas à monitoria do desempenho e supervisão do Conselho Municipal. Mais uma vez, neste processo o suporte técnico dado pela AGRESU e outras empresas privadas não pode ser negligenciado. Tem-se registado uma desconcentração para o nível do Distrito da inspecção e gestão dos serviços de pequena escala da remoção do lixo, mas o pagamento e o controlo destes serviços continuam nas mãos do Município. Os secretários dos bairros, que agora são funcionários municipais eleitos e remunerados, continuam a ser as pessoas de contacto entre as equipas de recolha primária do lixo, os inspectores municipais, os residentes dos bairros, as empresas e a administração distrital.

Alguns dados disponíveis sobre a recolha primária em 14 dos 19 bairros no novo sistema demonstram os seus limites e possibilidades. Dentro de cada bairro, não são todos que têm acesso aos serviços das microempresas contratadas: apenas uma média de 66% dos residentes beneficiam da recolha primária do lixo⁶. Assim, é recolhida a mesma proporção das quantidades totais do lixo estimado. Actualmente estima-se que cerca de 400.000 residentes beneficiam da recolha primária do lixo – cerca de 65% da população urbana⁷. Se considerarmos estas estimativas fiáveis poderemos admitir que há num considerável crescimento em relação ao período anterior. Contudo, continua a haver uma parte importante da população cidadina que não beneficia da recolha primária do lixo. Podemos concluir que o tratamento do lixo a partir das iniciativas informais que consistem na queima, enterro e abandono do lixo em lugares públicos nos bairros continua a ser um dos maiores desafios no futuro para o Município.

5 *Noticias*, 23 de Julho de 2009, p.2. Os dados variam de acordo com a fonte. No entanto, os dados aqui apresentados devem ser vistos como uma aproximação com fins ilustrativos somente.

6 AGRESU-GTZ-CMM (nd).

7 Entrevista com J. Stretz, 6 Agosto de 2009.

Actualmente, os serviços de remoção do lixo das microempresas empregam 228 pessoas. O tamanho e o âmbito da sua acção limitam a sua capacidade para responder à procura dos seus serviços, mas conseguiram criar alguns postos de trabalho, com um potencial para criar mais no futuro, especialmente se houver uma associação com a actividade de reciclagem do lixo.

A introdução da cobrança da taxa de lixo potencialmente possibilita a extensão dos serviços de remoção do lixo. Esta taxa está direccionada para a remoção do lixo sólido, mas não exclusivamente à recolha primária. Este facto sugere que, se as receitas destes serviços forem bem administradas, podem constituir uma base fiscal para a extensão dos serviços de recolha primária de lixo para outros bairros.

Conclusões

Tem-se registado um desenvolvimento significativo no fornecimento dos serviços primários de remoção do lixo, com um potencial para expansão no futuro. Mas a sua abrangência continua sendo muito limitada se tomarmos em linha de conta o resto da população citadina, e a quantidade de lixo não recolhido que continua inaceitavelmente alta. O número de contentores para o depósito do lixo continua insuficiente e a remoção do lixo não é regular como seria de desejar.

A ligação entre o pagamento da taxa de lixo com o pagamento da energia eléctrica é uma ferramenta de controlo muito eficaz. No entanto, o Município precisa de expandir a rede de fornecimento de energia eléctrica para a periferia e, em colaboração com a Electricidade de Moçambique, estabelecer critérios que permitam minimizar o furto de energia, maximizando assim a receita da taxa de lixo.

A criação de novos postos de trabalho nos bairros é um desenvolvimento positivo, associado ao potencial de extensão do provimento dos serviços para outras áreas de actividades suplementares. Alguns aspectos da recolha dos resíduos sólidos foram devolvidos para os Distritos Municipais, que ainda precisam de provar que são capazes de assegurar formas adequadas de monitoria e gestão administrativa dos serviços. Não está claro para nós se existe um mecanismo institucionalizado ao nível dos bairros que garanta que o *standard* dos serviços possa ser mantido. Os mecanismos formais estão claramente estabelecidos, mas os sistemas de monitoria, revisão e balanço da sua execução precisam de ser testados na prática. A ONG AGRESU vai terminar a sua cooperação de assistência técnica com o Município num futuro próximo. Contudo, algumas questões se levantam sobre a capacidade do Município de monitorar, manter e alargar o sistema sem o apoio que tem recebido nos últimos 9 anos.

Referências

- AGRESU-GTZ-CMM. (n/d). *Bairros Suburbanos do Município de Maputo com serviços de recolha primaria*. Mapa.
- Município de Maputo. (2006). *Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo-PROMAPUTO*.
- CMM. (2008). *Plano Director: Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos na Cidade de Maputo*.
- Paulo M., Rosário C., & Tvedten I. (2007). “Xiculungo”: *Relações Sórias da Pobreza Urbana em Maputo, Moçambique*. AustralCowi, UEM e CMI, Maputo.
- Stretz, J. (2007). *A futura Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) na Cidade de Maputo*. AGRESU. Maputo.
- Município de Maputo. (2007). *Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo-PROMAPUTO*.
- Concurso Nr.: PDMM/C 02-06-S Contratação de Serviços para Recolha Primaria do Resíduos Sólidos nos Bairros Suburbanos de Maputo.*

IDEIAS Nº41 – ESTADO E INFORMALIDADE: COMO EVITAR A “TRAGÉDIA DOS COMUNS” EM MAPUTO?

António Francisco

Uma sociedade que não é capaz de criar uma estrutura de direitos privados efectiva, abrangente e inclusiva, encontra geralmente no intervencionismo estatal a forma de compensar tal incapacidade. Estabelece uma organização social na qual os comportamentos individuais são directamente regulados pelo Estado ou indirectamente influenciados pela educação cívica (Alchian & Demsetz, 1973; Alston & Mueller, 2005).

E se o Estado não consegue implementar a alternativa, acima referida? Esta questão é discutida nesta nota, tendo como foco a recente tensão entre a edilidade da Cidade de Maputo (daqui em diante apenas Maputo) e os chamados informais, em que o Presidente do Município chegou a dar um ultimato de 48 horas para a remoção das barracas e bancas dos passeios da urbe.

Guerra... que guerra?

O recente conflito entre a autoridade municipal em Maputo e os empresários urbanos emergentes, vulgarmente chamados informais, tem sido retratado como um combate ou mesmo guerra (Langa, 2012; Massala, 2012).

De imediato, falar de “guerra” é um exagero; mas pensando bem, podemos concordar que nem todo o exagero linguístico é descabido. Não sendo maledicente, ele alerta para o risco de certos conflitos se agravarem. Neste sentido, é útil e saudável, mesmo se em nada ajuda a explicar o conflito em causa.

Á semelhança dos conflitos sociais que degeneram em violência ou guerras, a informalidade é também uma questão de vida ou de morte. Está em causa a sobrevivência e direitos básicos de milhares de pessoas. Por isso, num sentido figurado, de guerra se pode falar, quando a natureza do desenvolvimento urbano ameaça a economia e a estabilidade de uma força social crescentemente poderosa como já é, em

Maputo, a força dos chamados informais: transportadores, comerciantes, pequenos industriais e outros trabalhadores liberais.

Reconhecer o mérito do recente recuo de David Simango, ao dar o dito pelo não dito e contrariar sua anterior posição é definitivamente mais importante do que reafirmar que perdeu a guerra. Mérito, porque provavelmente poupou os municípios da capital do País de serem empurrados para uma 3ª revolta popular, se a sua intransigência inicial se mantivesse; uma revolta que poderia ser igual ou pior às revoltas de 5 de Fevereiro de 2008 e 1-3 de Setembro de 2010.

Significa, assim, que Simango teve bom senso, ou pelo menos suficiente humildade, para recuar. “O princípio da cura”, como escreveu Pessoa (1928), “está na consciência da doença, o da verdade no conhecimento do erro”. Brás (2012) referiu, recentemente, algumas das doenças da urbanidade em Maputo, resultantes de traumas e patologias históricas e recentes, incluindo certas políticas implementadas após a Independência Nacional, imbuídas de sérios preconceitos sobre as cidades moçambicanas: “bastião do capitalismo, da burguesia, dos maus hábitos que o capitalismo e a burguesia trouxeram” (Brás, 2012).

Direitos urbanos de propriedade

Numa sociedade com uma estrutura de direitos privados, efectiva e inclusiva, os direitos de propriedade integram-na regulando, formal e informalmente, a alocação dos recursos. Direitos de propriedade variam entre o acesso livre e o direito privado devidamente especificado. O acesso livre significa que qualquer pessoa pode utilizar o activo, independentemente de como tal uso afecta os outros. O direito privado completamente especificado compreende um conjunto de direitos individuais, incluindo: uso do activo; exclusão dos outros do uso do mesmo activo; captação dos seus rendimentos; e transferência do activo, por venda, doação ou outras formas de alienação. Entre o acesso livre e o direito privado existe uma série de regras comuns, configuradoras de vários regimes de propriedade, como seja: comunitário ou consuetudinário, cooperativo, público ou comum (Alchian & Demsetz, 1973; Alston & Mueller, 2005; Hardin, 1998; Soto, 2002).

Em Moçambique, os direitos de propriedade reais ou de facto mais dominantes são os direitos comunitários, enquanto os direitos privados se circunscrevem ainda a uma porção limitada de bens económicos. Mas mais significativo, todavia, é que todos os regimes de propriedade reais se encontram subordinados, por imperativo constitucional, ao intervencionismo estatal. Legalmente, o Estado é o único e exclusivo proprietário da terra e demais recursos naturais (Assembleia da República, 2004). Todavia, Maputo lidera actualmente um importante processo de transformação afirmativa e efectiva da correlação de forças a favor dos direitos privados, a todos

os níveis: fundiário, imobiliário e outros mercados, incluindo as actividades do empresariado emergente.

Se a maioria dos empresários emergentes são e permanecem extralegais muito se deve à incapacidade das autoridades municipais e centrais desenvolverem condições para que beneficiem da formalização. Enquanto isso, os espaços urbanos chamados públicos são cada vez mais escassos, devido à urbanização e dinâmicas demográficas e económicas, mas também à transformação da estrutura de direitos de propriedade.

A tragédia dos comuns

A natureza dos bens colectivos, comunitários e sobretudo privados é muito diferente da natureza dos bens comuns ou de acesso livre. Os direitos colectivos (p. ex. cooperativas) e comunitários (p. ex. terra comunitária rural ou condomínio imobiliário urbano) impõem custos e benefícios aos grupos elegíveis aos activos. De forma mais precisa, bens privados efectivos responsabilizam o indivíduo, tanto nos benefícios como nos prejuízos.

Em contrapartida, os direitos comuns ou acesso livre tendem a privatizar os benefícios, mas comunizam ou socializam os prejuízos. A isto o ecologista Garret Hardin (1998) chamou “tragédia dos comuns”, um conceito criado muito antes, mas por ele popularizado como ninguém¹. Este conceito tem inspirando imensa investigação, a favor e contra, que não é possível abordar aqui; importa apenas destacar o dilema por ele ilustrado.

A tragédia dos comuns é uma espécie de armadilha social resultante do conflito em que vários indivíduos, agindo independente e racionalmente, acabam por devastar o recurso por eles compartilhado como bem comum, mesmo quando não é do seu interesse que tal aconteça. A consequência é sinistra: sobre-exploração e esgotamento do recurso. Muitos bens económicos encaixam-se no conceito de tragédia dos comuns: pesca e abate de madeira descontrolados; excesso de densidade desregulada nos bairros suburbanos, engarrafamentos no trânsito e ocupação descontrolada dos passeios e ruas das cidades por vendedores extralegais.

Não é possível, neste breve texto, debater as sérias implicações da gestão não responsabilizadora dos “bens públicos”, convertidos em bens comuns ou de acesso livre. Porém, uma ideia muito difundida merece ser questionada. A ideia de que a informalidade foi causada pela liberalização da economia nacional, no contexto do Programa de Reabilitação Económica (PRE) de 1987. O que o

¹ Hardin usou como metáfora uma pastagem aberta a todos. Como a entrada é livre, ninguém individualmente pode barrar os outros. Eventualmente, o benefício é captado individualmente, mas o custo é comunizado. De forma suicida, os usuários do pasto são estimulados a tirarem o máximo benefício possível, até que o pasto acabe. A tragédia dos comuns resulta, assim, do que Hardin designou por “responsabilidade negativa”, a qual incentiva as pessoas a decidirem e agirem em detrimento da preservação e valorização dos recursos.

PRE fez foi expor um mercado oculto numa economia falida, fruto de políticas públicas implementadas desde a Independência e que a guerra civil agravou. Na verdade, entre os principais determinantes da informalidade urbana figuram, por exemplo, as nacionalizações de 1975 e 1976; o controlo administrativo do mercado, incluindo preços, taxas de juro, comércio, finanças e fiscalidade, entre outros (Francisco, 2010).

Desde 1990 o Estado vem tentando superar os efeitos negativos das nacionalizações nos mercados imobiliário, laboral e financeiro. Contudo, o espectro das nacionalizações continua vivo, activo e agravado pelo monopólio estatal fundiário. Por isso, os espaços comuns, nos prédios, quintais e outros, continuam tratados como “sem dono” ou de “ninguém”.

Nas ruas e passeios, os munícipes circulam livremente com seus veículos de todos os tipos (camiões, carros, bicicletas, carroças ambulantes, etc.); parqueia-se nos passeios, em total desrespeito pelos transeuntes, excepto nos locais cirurgicamente seleccionados por agentes municipais interessados em extorquir os cidadãos. Simultaneamente, os vendedores extralegais conquistaram plena liberdade de acção fora dos mercados convencionais, incluindo à porta de estabelecimentos comerciais, legalmente reconhecidos. Ou ainda, nas praias e ruas, existe liberdade plena e impune para deitar lixo, coisa que não é feita em casa.

Por um novo “deixa andar”

O fenómeno da informalidade tem inspirado reflexões sociológicas e culturais, por vezes interessantes e bonitas, mas nem sempre esclarecedoras (p. ex. o conceito obscuro de “construção do inevitável” de Couto (2012)). A razão principal é circunscreverem-se às aparências e manifestações superficiais dos fenómenos, ignorando a estrutura de propriedade em que se alicerçam.

Em Maputo as políticas estatais de expropriação e violação dos direitos privados são cada vez menos toleradas pelos cidadãos. Isto reflecte a crescente transformação em curso na estrutura de direitos de propriedade e maior valorização desta enorme invenção humana chamada cidade.

A correlação de forças a favor do reconhecimento dos direitos privados é inquestionável e não beneficia somente os mais ricos, poderosos e privilegiados. Também os empresariados emergentes e generalidade dos consumidores estão a tornar-se social e economicamente mais soberanos e capazes de imporem seus direitos, em prol de políticas mais efectivas, no lugar de meros jogos políticos. Testemunham-no as revoltas populares, acima referidas, bem como a recente desmonstração de força social dos chamados informais, à qual o poder político e burocrático municipal não resistiu (Brás, 2012). Obviamente, o risco de as transformações na estrutura da propriedade

enveredarem pela exclusão, em vez da inclusão social, é grande, por causa da forte resistência do Estado em reconhecer e garantir direitos privados efectivos.

Voltando à questão levantada no início deste texto. E se o Estado falha na sua aspiração de controlar a alocação dos recursos que os direitos de propriedade devem regular, como ficarão as cidades?

Resta, ao Estado, uma alternativa mais construtiva. Reconhecer à sociedade seu direito de se organizar por si própria, regulando sem obstruir o desenvolvimento de uma estrutura de direitos de propriedade adequada ao presente e futuro e, definitivamente, muito melhor do que no passado. Não só no passado remoto, o colonial, em que a maioria dos cidadãos suburbanos se concentrava nos arredores das cidades para servir uma pequena elite. Também em relação ao passado recente, tanto o socialista como o período de intervencionismo estatal, em curso.

Após quase quatro décadas de independência, a legalidade constitucional continua a não reconhecer a legitimidade dos direitos de propriedade praticados pelos cidadãos, os quais por seu turno não reconhecem a legitimidade do monopólio estatal sobre os seus recursos. Nas cidades, os munícipes procuram extrair os benefícios da troca, seja de mercadorias, incluindo a terra, seja de ideias e outras relações sociais; os trabalhadores laboram e circulam livremente; mas ocupam os espaços comuns e públicos, a título precário. Uma rápida visita aos bairros suburbanos de Maputo mostra uma realidade caótica confrangedora, em múltiplos aspectos: laboral, fontes de renda, salubridade e condições sociais, entre outros.

É amplamente reconhecido, no domínio científico e também político, que o tipo de informalidade prevalente em Moçambique é uma péssima opção de desenvolvimento, em vários sentidos: 1) a maioria dos informais permanece precária, a curto prazo, e empobrecida, a longo prazo; 2) para alguns informais é compensadora, mas insegura, frágil e dispendiosa; 3) um pequeno, talvez muito pequeno mas relevante grupo usa a informalidade como trampolim para actividades delituosas e criminosas, muito prejudiciais à sociedade. Nestas circunstâncias, a almejada melhoria do ambiente de negócios dificilmente poderá ser alcançada, porque o problema está no ambiente de mercado mau e obstruído. (Francisco & Paulo, 2006; Soto, 2002).

Seria um sinal de grande maturidade urbana e cívica se os empresários emergentes passassem da contestação ou reacção impulsiva (sobretudo o tipo de revoltas populares destrutivas já observadas), para uma afirmação efectiva de seus direitos. O reconhecimento de direitos de propriedade, legal e formalmente garantidos, em vez de meros direitos de posse, mobilidade e inquilinato fundiário, poderá conduzir ao tipo de empoderamento necessário para se evitar a tragédia dos comuns em Maputo.

Se tal afirmação activa acontecer, significará que os munícipes de Maputo passarão a desenvolver um novo tipo de “deixa andar”. Um “deixa andar” muito diferente

do “deixa andar” que as autoridades políticas têm aplicado, recorrendo ao poder centralizador, dirigista e controlador assente nos recursos públicos que controlam. Um novo tipo de “deixa andar” assente no maior respeito e defesa dos direitos privados, tanto em termos de segurança pessoal e civil como da propriedade, quer nas zonas mais ricas, quer nas zonas suburbanas, onde a insegurança é particularmente trágica.

Nas actuais condições de vida em Maputo parece que só resta esperar pela próxima vez: quando e qual será a próxima vez em que a dimensão do pântano institucional voltará a ser testada? Todavia, crescem sinais de que Maputo vem acumulando urbanidade suficiente, para não precisar de continuar a esperar passivamente, ou simplesmente rezar que o pior não aconteça.

Maputo não pode continuar refém do “Neo-Moçambicano” que tanto indignou o poeta José Craveirinha. Refém, em particular, da provinciana “Hesitação/ Entre ser pior ou péssimo/ Da nossa extemporânea/ Filosofia de quem sabe pouco/ E julga escamotear no descaro/ A urbanidade que lhe escasseia” (Craveirinha, 2008).

Referências

- Alchian, G.A.A. & Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), pp.16–27.
- Alston, L.J. & Mueller, B. (2005). Property Rights and the State. In C. Ménard & M. M. Shirley, eds. *Hand-book of New Institutional Economics*. Netherlands: Springer, pp. 573–590.
- Assembleia da República. (2004). *Constituição, assin. em 16 de Novembro de 2004. BR no 051, I Série, de 22 de Dezembro de 2004*, pág. 543 a 573, www.atneia.com.
- Brás, E. (2012). David Simango Tentou Desafiar uma Força Muito Poderosa. *Expresso Moz*, No 37, Março 13, pp.12–13.
- Couto, M. (2012). Os Chapas e a Tirania do Conformismo. *Savana*, No 948, Março 09, pp.28–29.
- Craveirinha, J. (2008). “Boletim da República” - Neo-Moçambicano. In Naguib, ed. *Não Matem a Cultura. Não Matem o Craveirinha*. Maputo: Spectrum Graphics Limitada, p. 63.
- Francisco, A. (2010). Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado. In L. de Brito et al., eds. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37–95. www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Paulo, M. (2006). Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A dimensão oculta da informalidade em Moçambique. www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf.
- Hardin, G. (1998). Extension of The Tragedy of the Commons. *The Garrett Hardin Society*. www.garretthardinsociety.org/articles/art_extension_tragedy_commons.html.

- Langa, J. (2012). Por que Simango perdeu a guerra com os informais? *O País Online*, p.20.
- Massala, Z. (2012). Informais Derrotam Simango. *Savana No. 948*, Março 09, p.2.
- Pessoa, F. (1928). O Provincianismo Português. Arquivo Pessoa. <http://arquivopessoa.net/textos/2978>.
- Soto, H. de. (2002). *O Mistério do Capital: Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo 1a Edição.*, Lisboa: Editorial Notícias.

IDeIAS Nº66 – REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS AGRÁRIOS EM MOÇAMBIQUE: PORQUÊ PERSISTEM OS DESAFIOS?¹

Salvador Forquilha

Nos anos 1980, vários países da África subsaariana iniciaram um conjunto de reformas ligadas ao sector público visando, entre outros objectivos, fazer face à crise do Estado, que se manifestava essencialmente em duas dimensões, nomeadamente regulação política e provisão de serviços públicos. Desde então, assistiu-se a três gerações de reformas do sector público (Kiragu, 2002; Crook, 2010). A primeira geração vai dos meados dos anos 1980 aos meados dos anos 1990, com enfoque nos Planos de Ajustamento Estrutural; a segunda geração destacou-se nos meados dos anos 1990, com uma forte componente de assistência técnica aos programas das reformas; finalmente, a terceira geração das reformas inicia nos finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000, marcada pela ligação das reformas com as Estratégias de Redução da Pobreza (no caso de Moçambique os PARPA e o PARP) e um enfoque na questão da descentralização e melhoria de serviços públicos. Que resultados estas reformas trouxeram em termos de provisão de serviços públicos?

A literatura sobre as reformas do sector público na África subsaariana mostra que, apesar do volume de recursos financeiros, materiais e humanos investidos nos últimos trinta anos, os resultados são modestos (Booth, 2010; Crook, 2010; Batley, McCourt & Mcloughlin, 2012). O caso de Moçambique não constitui excepção. Aliás, as duas pesquisas realizadas em 2009 e em 2010, no contexto do Programa de Reforma do Sector Público, mostram problemas sérios relativamente à qualidade dos serviços (UTRESP, 2009; CEEI/ISRI, 2010). Este texto, embora reconhecendo a importância da questão da qualidade, analisa a problemática da provisão de serviços públicos a

¹ Texto elaborado com base no trabalho de campo efectuado no distrito de Ribáuè, em 2013, no âmbito do projecto de pesquisa em curso no IESE sobre "Governação, serviços públicos e construção do Estado".

partir de uma perspectiva ainda relativamente pouco explorada, nomeadamente as dinâmicas presentes no processo da provisão de serviços: Como acontece o processo da provisão de serviços? Quem são os principais actores envolvidos? Em que condições operam esses actores? Como é que a burocracia estatal se organiza e funciona no processo da provisão de serviços? Que tipo de Estado existe no processo da provisão de serviços? Enfim, em que medida as reformas do sector público implementadas nos últimos trinta anos, consubstanciadas nas reformas de descentralização, afectam o processo da provisão de serviços públicos?

Neste texto, a discussão das questões acima colocadas é feita a partir das dinâmicas do sector agrário. Porquê o sector agrário? Duas razões principais: A primeira razão prende-se com o facto de se tratar do sector que, desde a independência, tem sido considerado, no discurso político, extremamente relevante para o desenvolvimento do país, não obstante as incoerências dos políticos e a prática da implementação de políticas do sector; a segunda razão refere-se ao facto de ser um dos sectores que tem conhecido reformas importantes, consubstanciadas em políticas, estratégias, planos, programas, etc., onde a descentralização surge como um aspecto recorrente.

Quando se olha para os diferentes documentos do sector agrário em Moçambique, constata-se que os principais desafios do sector estão bem identificados. Por exemplo, o documento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA 2010 – 2019, fazendo uma radiografia do sector agrário em Moçambique, menciona, entre outros, os seguintes desafios: limitadas infra-estruturas e serviços para aceder ao mercado; inadequada utilização dos recursos naturais; limitada capacidade institucional e necessidade de maior coerência de políticas, etc. (MINAG, 2010). Especificamente sobre os serviços públicos, o PEDSA aponta como desafios, por exemplo, insuficiente cobertura dos serviços de extensão e sua inadequada ligação com os serviços de pesquisa; graves problemas de acesso ao mercado por parte do sector familiar. Portanto, o problema não está na falta de conhecimento dos desafios do sector. Daqui, duas perguntas importantes: a) Que factores explicam a persistência destes desafios sobejamente conhecidos no sector agrário? b) Porquê as reformas de descentralização, consubstanciadas na Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e nas políticas, estratégias, planos, programas do sector não se revelam eficazes para se poder ultrapassar estes desafios? A resposta a estas perguntas passa pela análise das dinâmicas de funcionamento do Estado a todos os níveis, no processo da provisão dos serviços agrários, com destaque para o nível local. É o que vamos analisar nas linhas a seguir.

Reformas de descentralização e o sector agrário em Moçambique

Moçambique iniciou o processo de descentralização nos anos 1990 sem nenhuma política e estratégia de descentralização. Perguntas importantes, tais como “porquê”,

“o quê”, “quando” e “como” descentralizar, indispensáveis no início do processo, simplesmente não foram feitas; ou então, se o foram, não o suficiente para estruturar um debate aprofundado sobre o processo de descentralização como um todo e particularmente a nível dos sectores². Foi neste contexto de ausência de uma política e estratégia que foi aprovado o quadro jurídico-legal da implementação das reformas de descentralização, cristalizado nas leis sobre autarquias locais (Lei 2/97) e órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). O que é importante referir é o facto de que os diferentes sectores, incluindo o sector agrário, não esperaram pela aprovação de uma política e estratégia de descentralização para implementar reformas sectoriais com enfoque na descentralização (Weimer, 2012). Isso é visível em diferentes documentos sectoriais que corporizam as reformas. Para o caso do sector agrário, por exemplo, pode-se mencionar Política Agrária e Estratégia de Implementação, 1996; PROAGRI I e II; Estratégia de Revolução Verde, 2007; Plano de Acção para a Produção de Alimentos, 2008 – 2011; Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário, 2010 – 2019; Plano Director de Extensão Agrária, 2007 – 2016; Programa Nacional de Extensão Agrária, 2012 – 2017; etc. Embora o esforço de fazer referência à descentralização seja notável em todos estes documentos de reformas, a ausência de uma política e estratégia de descentralização trouxe uma série de consequências que fragilizaram as próprias reformas sectoriais, nomeadamente incoerência na coordenação intersectorial; incoerência no processo de planificação (territorial/sectorial)³; incoerência na alocação de recursos financeiros, materiais e humanos; fraca articulação entre os programas sectoriais de âmbito nacional, etc.

Do ponto de vista institucional, um dos resultados das reformas de descentralização para o sector agrário a nível local foi a extinção das direcções distritais de agricultura e o surgimento dos chamados serviços distritais de actividades económicas (SDAE), englobando não só o sector agrário como também outros sectores, tais como indústria e comércio, turismo, pescas e desenvolvimento local. Ora, se é verdade que a criação dos serviços distritais parece ter racionalizado recursos (particularmente financeiros e materiais) ao agrupar e concentrar diferentes serviços, também não é menos verdade que o figurino de serviços distritais concentrados acaba trazendo constrangimentos para a actuação concreta dos sectores.

Relativamente ao sector agrário, por exemplo, entrevistas conduzidas no terreno com os responsáveis do sector a nível provincial e distrital mostram que a criação e concentração de serviços distritais de actividades económicas limitam o espaço de

2 A questão de política e estratégia de descentralização foi objecto de discussão entre o Governo de Moçambique e os seus parceiros de cooperação durante vários anos, num processo pouco estruturado e menos inclusivo na medida em que deixou de fora actores importantes, nomeadamente organizações da sociedade civil, que trabalham em questões ligadas a descentralização, que poderiam ter dado um contributo valioso ao debate. O documento da política e estratégia de descentralização foi finalmente aprovado em 2012 através da resolução 40/2012 de 20 de Dezembro.

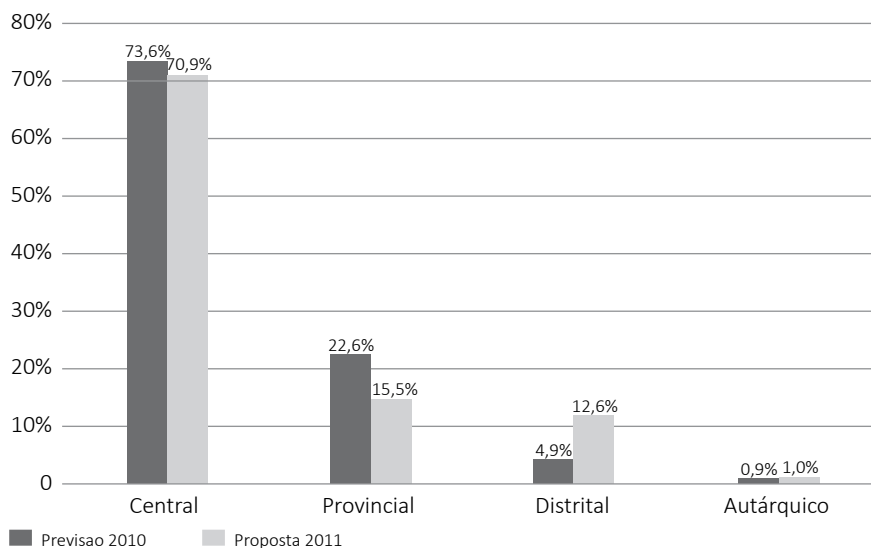
3 Enquanto as reformas de descentralização, no âmbito da Lei 8/2003, estabelecem uma planificação territorial a nível local, nos sectores ainda prevalecem as lógicas de planificação sectorial.

manobra dos responsáveis sectoriais agrários a nível provincial, na medida em que a sua actuação concreta nos distritos, em termos de orientação e gestão de políticas e estratégias do sector, fica dependente da articulação, por um lado, com as autoridades distritais, representadas pelo administrador distrital e, por outro, com os responsáveis provinciais de outros sectores representados no SDAE. Neste contexto, como é que o sector agrário funciona e quais são as implicações para a produção de serviços públicos agrários a nível local? É o que vamos analisar, ainda que brevemente, nas linhas que se seguem.

A realidade da produção de serviços públicos agrários a nível local

Além das limitações institucionais acima mencionadas, o sector agrário, no seu funcionamento para a produção de serviços públicos, nomeadamente a extensão agrária e comercialização agrícola envolvendo o sector familiar, enfrenta igualmente a escassez de recursos materiais, financeiros e humanos⁴, que se torna cada vez mais visível à medida que se vai para os locais onde, de facto, a produção acontece. Aliás, esta situação reflecte a própria estrutura da despesa do Orçamento Geral do Estado (OGE), que mostra que o nível central consome cerca de 70% dos recursos financeiros. O que vai para as províncias e os distritos corresponde a apenas 30%, tal como o Gráfico 1 ilustra.

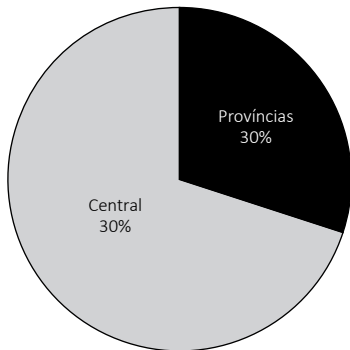
Gráfico 1 – Distribuição das despesas do GE em 2011, por níveis



⁴ Dados recolhidos durante o trabalho de campo no distrito de Ribáuè mostram, por exemplo, que a rede de extensão agrária pública é composta por apenas sete extensionistas e sem meios adequados para o exercício das suas actividades.

Facto interessante é verificar que este cenário se reproduz a nível do sector agrário. Por exemplo, uma análise da distribuição das despesas do sector agrário por níveis, feita a partir do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura, referente ao ano de 2012, mostra que o nível central do Ministério da Agricultura consome cerca de 70% dos recursos anuais destinados ao sector e apenas 30% vão para o nível local (províncias e distritos. Veja o Gráfico 2). Existe aqui, claramente, uma incoerência na alocação de recursos, na medida em que os recursos não são encaminhados prioritariamente para lá onde, de facto, a produção acontece, nomeadamente a nível local (províncias e distritos).

Gráfico 2 – Despesas do Ministério da Agricultura em 2012, por níveis



Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação contida no Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura referente a 2012.

Obviamente, o cenário da distribuição das despesas não só a nível do OGE como também do próprio Ministério da Agricultura acima referido contradiz o discurso político da priorização das reformas de descentralização e do sector agrário no processo de desenvolvimento de Moçambique. Não se pode falar de reformas de descentralização sem a consequente canalização de recursos para os níveis mais baixos, visando fazer acontecer os resultados.

Conclusão

Apesar de o sector agrário em Moçambique estar a conhecer uma série de reformas com enfoque na descentralização, o efeito dessas reformas na provisão de serviços públicos agrários é fragilizado por dois tipos de factores: a) fraca institucionalização do Estado, cristalizada na ausência de clareza na actuação sectorial e contradição na lógica de alocação de recursos; b) incoerência institucional, que consiste na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector, que permita mobilizar acções complementares de outros sectores.

Referências

- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. (2012). The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*. 14 (2), 131–144.
- Booth, D. (2010). *Towards a theory of local governance and public goods' provision in sub-Saharan Africa*. Working paper nº 13. London, APPP.
- CEEI/ISRI. (2010). *Segunda pesquisa nacional sobre governação*. [Online]. Available from: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C122_Segunda%20Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20Governação%20e%20Corrupção.pdf [Acedido a 27 de Janeiro de 2013].
- Crook, R. (2010). Rethinking civil service reform in Africa: 'islands of effectiveness' and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*. 48 (4), 479 – 504.
- Kiragu, K. (2002). *Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from selected sub-Saharan Africa countries*. Paper for discussion at the Second Meeting of the DAC Net-work on Good Governance and Capacity Development held at the OECD Headquarters, February 14-15, 2002.
- MINAG (2010). *Plano estratégico o para desenvolvimento do sector agrícola PEDSA 2010 – 2019*. Maputo, Ministério da agricultura.
- UTRESP (2009). *Pesquisa de avaliação de satisfação de serviços públicos*. Maputo, GSC Research.
- Weimer, B. (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: 'mantendo a falta de clareza?': conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In: *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE. pp. 76–102.

IDEIAS Nº70 – AUTONOMIZAÇÃO LOCAL PARA QUÊ? QUESTÕES ECONÓMICAS NO DEBATE SOBRE AUTONOMIA LOCAL

Carlos Nuno Castel-Branco

O processo de “autonomização local”, em discussão política no país, pode ser induzido por diferentes problemáticas, o que torna a definição de “autonomização” dependente da problemática que a induz.

Uma pode ser a “necessidade” de acomodar e pacificar elites locais excluídas, em nome da convivência pacífica. Este será um processo para acomodar e dar poder fictício a grupos sociais com algum tipo de “autoridade” local, seja qual for a base dessa autoridade, pelo que a questão fundamental será a forma política do processo de autonomização e o poder que esta forma política dá, informalmente, a grupos organizados politicamente.

Mas as questões centrais do poder estão relacionadas com o seu carácter, quem o exerce, como e para fazer o quê. Estas questões são apenas muito superficialmente tocadas quando o discurso político relaciona, sem qualquer discussão crítica, a resolução das questões de representatividade, da credibilidade do sistema político e eleitoral e da exclusão económica e social à autonomização provincial. Se faz sentido que, havendo eleições para assembleias provinciais, os governadores provinciais emergem desse processo político local, a redução do problema da devolução a esta questão reflecte uma abordagem míope de democracia e das questões de descentralização e empoderamento local.

Uma análise intelectual e um discurso político focados na acomodação das elites deixam de fora questões tão vitais como a origem dessas elites e o que as define como tal, os processos de diferenciação e exclusão social de que fazem parte, a legitimidade social e política das suas aspirações e da acomodação política das suas expectativas nos seus termos. Estes discursos reflectem, também, uma compreensão míope da natureza e do carácter das frustrações e do conflito social relacionados com a pobreza, a crescente desigualdade, o desemprego, a deterioração da qualidade e

cobertura dos serviços públicos, a redução das remunerações reais e das questões de representatividade. Estas frustrações e conflitos estão a ser utilizados para justificar a substituição das elites que exercem poder ou de quem as legitima. Mobilizar estas frustrações e conflitos sem um processo político para os enfrentar e resolver pode conduzir a crises sociais, incluindo conflitos regionalistas.

Uma outra perspectiva problematizará a autonomia local em termos do reforço de cidadania. Esta forma de problematização terá que enfrentar várias questões de fundo. Primeira, a representação política provincial tem que ser legitimada por um processo político e eleitoral local que envolva os cidadãos na definição das suas prioridades e dos caminhos a seguir, e nos processos de implementação e monitoria. Os resultados das eleições de Outubro de 2014 para as assembleias provinciais são um indicador da influência política local de vários partidos políticos. Mas nenhum desses partidos concorreu com uma agenda de governação local, ou manifesto provincial, de que façam parte os cidadãos e as suas aspirações, e de onde poderia emergir o executivo provincial.

Segunda, a devolução de poderes e reforço da cidadania envolve uma reestruturação das relações entre os poderes central e locais, e entre o Estado e os cidadãos a vários níveis.

Estas mudanças são frequentemente causadas por conflitos políticos, sociais e económicos que as estruturam, lhes dão forma e as aceleram ou retardam. No caso moçambicano, o sentimento de injustiça criado pelas assimetrias regionais (historicamente construídas pela forma de inserção de Moçambique na economia regional na lógica económica e política colonial) e pela percepção de fraude política e eleitoral, que supostamente impede as vozes da oposição de serem devidamente ouvidas e consideradas, pode combinar-se com as expectativas (falsas ou não) dos benefícios e custos sociais da exploração dos recursos naturais para gerarem um forte movimento pró-autonomia radical. Como frequentemente acontece em casos destes, as frustrações populares podem ser mobilizadas e orientadas para oposição a um “inimigo” que estaria na raiz dos seus problemas, seja um poder central indefinido ou uma certa região ou grupo étnico. Discursos sobre unidade nacional não resolvem estas questões porque elas são induzidas pela percepção de exclusão e injustiça política, social e económica. A resolução de problemas desta natureza requer uma abordagem ampla: o empoderamento real dos cidadãos, e não apenas a acomodação de elites, e devolução às regiões e comunidades de poder real de influenciar as opções sociais e económicas e geri-las.

Terceira, o que é que significa devolução de poderes a nível local? Neste contexto, qual é o grau de devolução que é consistente com as necessidades, as possibilidades, as capacidades e os consensos nacionais? Como será organizada a gestão dos serviços públicos, da saúde à educação, da energia à água e saneamento, do transporte

público à segurança social? O que acontecerá com as empresas públicas de cobertura nacional, como, por exemplo, a EDM e as TDM? Qual será o papel dos governos provinciais em questões como a construção e reabilitação de estradas e pontes, a exploração do potencial turístico e dos recursos do subsolo, florestais e aquáticos, a protecção do meio ambiente, o desenvolvimento de estratégias industriais e de emprego e de políticas e planeamento do uso de terras e água, etc.? O que ficará com os ministérios do governo central e o parlamento nacional e o que passará para os governos e assembleias provinciais?

Em 2003, Nampula foi a província-piloto na experimentação de descentralização e planificação distrital e, nesta fase-piloto, cada distrito recebia cerca de 4 milhões de USD por ano, depois de a sua estratégia ser aprovada a nível central. Todos os planos estratégicos distritais tinham uma parte a que chamavam caracterização da pobreza, que variava entre distritos, e onde eram identificadas as “faltas” que o distrito considerava serem da responsabilidade provincial ou nacional – a escola, o centro de saúde, a estrada, a rede de abastecimento de água. Tinham uma parte sobre o potencial do distrito, que também variava entre distritos – nuns casos era agrícola, noutros era turístico, florestal ou mineiro. Nenhum distrito havia mencionado o corredor de Nacala. A terceira parte de cada plano estratégico indicava três prioridades, iguais para todos: agricultura familiar, saúde e educação. Por causa desta aparente inconsistência entre diagnóstico e plano de acção, o governo provincial encomendou uma avaliação que concluiu o seguinte. Primeiro, o Corredor de Nacala e os recursos minerais, florestais e turísticos eram entendidos como projectos e recursos sob controlo nacional sem envolvimento nem influência das administrações distritais, pelo que não eram factores na planificação local. Segundo, como o acesso a fundos dependia da aprovação das estratégias distritais, as administrações locais tinham incentivos para formularem documentos que fossem rapidamente aprovados, devendo, por isso, não ser controversas e ser consistentes com a sua percepção do que eram as prioridades do governo central, do Banco Mundial e das Nações Unidas – agricultura familiar, saúde e educação.

Sem devolução de poder real sobre a gestão da vida pública e social, autonomia não faz sentido para além da criação de “tachos” políticos. As multidões que hoje enchem os comícios vão continuar a reclamar sobre os mesmos problemas – emprego, saúde, educação, transporte, habitação, expropriações de terra, exploração de recursos locais sem benefício local, custos da energia e água, etc. – e as administrações locais vão continuar a culpar a administração central por não lhes ter dado os poderes necessários para resolverem estas questões.

Quarta, com que recursos e capacidades contarão as províncias autónomas? Devolução requer mais responsabilidade local e mudança das responsabilidades nacionais. As assembleias e as administrações provinciais têm que adquirir capacidades

de trabalho imensamente maiores e melhores para que a devolução sirva para beneficiar a vida dos cidadãos: terão que ser capazes de recrutar os melhores quadros e formar mais, será necessário realocar alguns dos melhores quadros do aparelho central do Estado para as administrações provinciais, a qualidade das assembleias provinciais terá que melhorar dramaticamente, tal como será necessário um envolvimento mais intenso dos cidadãos em geral nos assuntos públicos, desse modo mobilizando o melhor da experiência e capacidades que existam localmente.

Quinta, o orçamento do Estado é deficitário e não vai deixar de o ser a curto e médio prazo. O défice primário está a aumentar e o serviço da dívida pública está a absorver percentagens crescentes das receitas públicas. O orçamento para investimento é maioritariamente financiado por endividamento público e/ou ajuda externa. Além disso, as grandes empresas têm sede em Maputo, onde se localiza mais de metade da base empresarial do país e quase metade dos bancos. Logo, Maputo é onde o grosso das receitas públicas é colectado e, na prática, todas as províncias são fiscalmente deficitárias. De onde virão os recursos financeiros e qual será, a curto e médio prazos, a capacidade de as administrações provinciais absorverem uma expansão significativa de recursos financeiros disponíveis?

Por um lado, será preciso aumentar a capacidade de absorção, melhorando as capacidades institucionais e aumentando as responsabilidades locais. Por outro lado, uma mudança das responsabilidades entre o poder central e o poder local, no contexto de devolução, permite uma realocação de capacidades financeiras para os governos provinciais, do actual um terço para metade ou mais do orçamento corrente do Estado. Como serão distribuídas essas dotações do Estado? Deverão as receitas fiscais ser todas colectadas nas provinciais onde as empresas e as actividades económicas e sociais ocorrem, e deverão ser as províncias a prover a administração central com recursos, com base num modelo de distribuição entre os níveis local e central? Dadas as enormes assimetrias regionais, o que acontecerá com as províncias mais pobres? Será a sua pobreza relativa replicada por restrições orçamentais ou deverá haver um mecanismo de redistribuição de recursos para minimizar as assimetrias? Como operará tal mecanismo num contexto de crescente autonomização fiscal? Deverá ser criado um fundo específico de minimização de assimetrias, para o qual todas as províncias contribuam de acordo com as suas capacidades e do qual recebam de acordo com as suas necessidades? Como serão definidas as necessidades e as capacidades? Se o sistema de dotações do orçamento central para as províncias se mantiver, pelo menos a curto e médio prazos, como evitar que seja usado pelo partido que controla o governo central para sabotar a actividade dos governos provinciais controlados por outros partidos políticos, como a experiência sugere que esteja a acontecer em relação aos municípios? Como garantir que as prioridades definidas ao nível central não condicionem as possibilidades e opções dos governos autónomos locais?

Será possível aumentar as receitas fiscais e outras formas de rendimento público sem prejudicar os grupos sociais mais desfavorecidos e as pequenas e médias empresas? Qual será o papel das províncias na renegociação dos contratos e eliminação dos subsídios e incentivos fiscais redundantes atribuídos a grandes empresas, na negociação das concessões e das taxas e *royalties* associadas, na discussão sobre as expropriações e uso de infra-estrutura pública para subsidiar o capital internacional, na definição das prioridades de investimento público, na negociação das receitas extraordinárias de capital, na definição das prioridades de investimento e despesa pública para libertar mais recursos para investimento de desenvolvimento amplo e diversificado?

Sexta, o que significa autonomia local quando territórios maiores que distritos são controlados por uma grande empresa? Como é que estas empresas podem ser submetidas aos programas de desenvolvimento local e ser parte deles? Que poder terão os governos locais para negociar questões fundamentais – não apenas actos de caridade – com estas empresas e que influência terão sobre os contratos assinados entre o governo de Moçambique e as empresas? Como é que os governos provinciais podem participar nas negociações e planificação destes projectos de grande impacto ambiental, social, económico e político?

Sétima, o actual modelo económico é incapaz de resolver as frustrações das pessoas, concentra recursos e capacidades em focos grandes, mas isolados, que funcionam como enclaves, hipoteca rendimentos futuros com dívida corrente e fomenta crescimento económico especulativo, que nem cria empregos nem reduz pobreza. Não faz sentido descentralizar este modelo, que concorre para a perda de soberania pública sobre os recursos, para restrições financeiras para o desenvolvimento diversificado da economia e sociedade, e impede a concretização das expectativas de a autonomia local poder fazer as comunidades beneficiarem dos recursos naturais. Devolução e empoderamento local também significam ser capaz de discutir estas questões e o estado em que a economia se encontra, e alterar estes cenários. Como é que isto se faz num contexto de maior devolução, e qual será o papel das províncias na escolha das opções de desenvolvimento que multipliquem oportunidades para todos em vez de as limitar?

O debate sobre autonomização pode ser uma oportunidade ímpar para a discussão de temas fundamentais, como a efectiva relação entre Estado e os cidadãos, cidadania democrática e opções económicas, que o país precisa de ter. Estes são assuntos que afectam todos os cidadãos, e não apenas dois partidos e dois líderes, e o debate deve começar por identificar onde está o país hoje no seu processo de desenvolvimento. Uma plataforma social em que o povo tem medo do futuro e os políticos têm medo do passado não é muito útil como base para construção de uma sociedade mais progressista, democrática e cidadã.

IDeIAS Nº24 – SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE E NO MUNDO

António Francisco

Pretende-se com este texto partilhar algumas ideias e questões relevantes sobre a sociedade civil moçambicana (SCM), algumas das principais evidências do conhecimento actual sobre o estado da SCM, evidências que corroboram a percepção, amplamente generalizada, segundo a qual a SCM é fraca, nas suas principais dimensões: estrutura, ambiente, valores e impacto¹.

Na década passada, a literatura internacional sobre a arena pública designada por sociedade civil (SC) acumulou valiosa informação, qualitativa e quantitativa, contribuindo para um conhecimento actualizado e sistemático, sobre o estado da sociedade civil no mundo. Porém, à semelhança do que acontece noutras áreas de investigação, a mera acumulação de conhecimento não gera imediatamente melhor entendimento sobre a realidade. Isto porque o entendimento não depende tanto da acumulação de dados empíricos, mas sim da disponibilidade de conceitos, explicações e teorias adequadas (Deutsch, 2000; Francisco e Ali, 2008).

A maior parte do conhecimento disponível actualmente sobre a SCM assenta em análises descritivas, em torno de questões sobre “o quê”, “onde”, “quando”, “quanto” e “em que direcção” a sociedade civil cresce e evolui. Mas o entendimento é ainda fraco quanto às questões relacionadas com o entendimento; por exemplo: “porquê”, “como”, “quais as causas” das mudanças e dinâmicas da estrutura da realidade em estudo.

Entretanto, na corrente década emergiram algumas experiências de pesquisa prometedoras, destacando-se em particular: 1) o *The Johns Hopkins Centre for Civil Society Studies* tem investigado o funcionamento da sociedade civil, assente em unidades sem fins lucrativos, voluntárias e filantrópicas (www.ccss.jhu.edu); (2) o *Global Survey on the State of Civil Society*, um projecto internacional da CIVICUS (Aliança Mundial para a Participação do Cidadão) (www.civicus.org). Recorrendo a metodologias diferentes, mas complementares, ambos os projectos já contam com

1 Esta nota baseia-se num artigo do autor, “Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios”, que faz parte de um livro sobre desafios para Moçambique que será brevemente publicado pelo IESE.

pesquisas em mais de 50 países, incluindo Moçambique (Francisco *et. al.*, 2008; INE, 2006).

O Inquérito Global da CIVICUS criou o chamado Índice da Sociedade Civil (ISC), um indicador agregado, com base na média da pontuação atribuída a aproximadamente 80 variáveis, organizadas em 27 subdimensões e quatro dimensões (Heinrich, 2004, 2007)².

Até aqui, o Inquérito Global da CIVICUS tem investido mais na actualização do conhecimento do que no entendimento explicativo do estado da sociedade civil no mundo. Isto é compreensível, considerando que no passado o conhecimento era superficial e disperso. Apesar disso, o facto de as pesquisas serem concebidas dentro de um quadro conceptual estruturado, em termos analíticos e metodológicos, potencia o surgimento de pesquisas (inferenciais e analíticas aprofundadas) no domínio do entendimento explicativo. Existem limitações questionáveis na actual metodologia do ISC, mas os seus méritos (p. ex. abrangência, sistematização e adaptabilidade à natureza fluida da sociedade civil) superam os deméritos (p. ex. dúvidas quanto à generalização de certas avaliações) das pesquisas anteriores, assentes em métodos simplistas e *ad hoc*.

No artigo, em que se inspira esta nota, recorre-se ao conhecimento disponível sobre a SCM, organizando as suas quatro dimensões, segundo dois eixos operacionais e estruturantes de um entendimento explicativo qualificado: Estrutura-Ambiente e Valores-Impacto.

A própria definição de sociedade civil da CIVICUS necessita de adaptação, ou melhor especificação, para permitir uma investigação para além do mero conhecimento descritivo e diagnóstico. A CIVICUS define sociedade civil como “a arena, fora da família, do Estado e do mercado onde as pessoas se associam para desenvolver interesses comuns” (Heinrich, 2004). Acontece que a arena em que as organizações da sociedade civil funcionam é uma realidade agónica; ou seja, envolve relações não só de cooperação, harmoniosas e altruístas, mas também relações conflituais e competitivas.

Sociedade civil em Moçambique e outros países

O ISC compreende quatro dimensões: estrutura, ambiente, valores e impacto. Cada indicador individual, entre as 80 variáveis do ISC, é pontuado numa escala de 0 a 3, correspondendo a: Fraco (0-1), Moderado (1-2) e Forte (2-3). A Figura 1 apresenta graficamente os resultados do ISC na forma de mosaico ou diamante,

2 A pesquisa do ISC 2007 em Moçambique envolveu uma extensa revisão da literatura e duas novas pesquisas primárias: 1) Inquérito ao cidadão, com uma amostra aleatória de 4015 inquiridos; 2) Inquérito nacional às organizações da sociedade civil (OSC), com uma amostra de 477 extraída aleatoriamente da base de dados do INE (2006), composta por 4835 unidades sem fins lucrativos.

permitindo visualizar a extensão de cada dimensão, na escala de zero a três. Para melhor visualização, a Tabela 1 reúne os dados do ISC da SCM e de outros países representados na Figura 1: Burkina Faso, Gana, Nigéria, Serra Leoa e Togo, Argentina, Alemanha, Holanda e Itália.

Estrutura

A dimensão “Estrutura” contempla os actores dentro da arena da SC, suas características e relações entre si. Avalia-se o tamanho, robustez e vitalidade das OSC, quanto aos recursos humanos, organizacionais e financeiros. As subdimensões incluídas na estrutura da SCM, com a respectiva pontuação são: amplitude (1,2) e profundidade (1,2) da participação cidadã; diversidade de participantes na SC (1,3); nível organizacional (0,6); inter-relações dentro das OSC (1,5) e recursos (0,7). A pontuação média agregada da estrutura da SCM, referente a 2007, foi 1,1. Comparando com outros países, a estrutura da SCM corresponde à do Gana, Serra Leoa e Togo. A fraca pontuação deriva sobretudo do baixo nível organizacional das OSC (0,6) e fraca disponibilidade de recursos (0,7). Apenas uma subdimensão (inter-relações dentro das OSC) apresenta um nível mediano (1,5).

Ambiente

O ambiente externo, no qual a SC existe e funciona, compreende os seguintes indicadores: contexto político (1,0), liberdade e direitos (1,7), contexto socioeconómico (1,0) e sociocultural (2,0); ambiente legal (1,0), relações com o Estado (0,7), com o mercado (0,8) e com os doadores externos (1,3). A pontuação média agregada, na dimensão ambiente da SCM, foi 1,2.

Esta avaliação do ambiente coloca a SCM abaixo da média, mas acima de vários outros países africanos: Togo, Serra Leoa e Nigéria.

O ambiente da SCM apresenta-se muito fraco, sobretudo nas relações com o Estado e com o sector privado. As razões desta fraqueza são certamente diferentes. Com o Estado, a SC enfrenta dificuldades de ordem institucional, política, legal e administrativa. O quadro legal disponível é particularmente excludente e avesso a dois não governamentais estrangeiras. As OSC formais recebem apoio financeiro mínimo do Estado (menos de 5% das suas receitas totais).

Do mercado, a SCM recebe grande parte do apoio financeiro, com destaque para o apoio externo (mais de 70%) e 25% do mercado nacional. Todavia, sendo a economia moçambicana globalmente pequena, fraca e demasiado informalizada, estas debilidades afectam o potencial e capacidade de crescimento e expansão da SCM.

Valores

Esta dimensão abrange os valores praticados e promovidos pela sociedade civil, nomeadamente: democracia (1,0), transparência (0,7), tolerância (1,5), não violência (1,5), equidade de género (0,7), erradicação da pobreza (2,0), sustentabilidade ambiental (1,0) e equidade na diversidade (0, 8). A pontuação média agregada, na dimensão Valores, foi 1,1. A pontuação dos valores na SCM situa-se muito abaixo da média e da classificação individual dos países incluídos na Tabela 1. As subdimensões mais críticas são: transparência (0,7 pontos), equidade de género (0,7 pontos) e equidade na diversidade (p. ex. étnica) (0,8). Apenas o desejo da erradicação da pobreza apresenta pontuação satisfatória (2 pontos).

Impacto

A dimensão Impacto avalia o impacto ou influência dos actores da SC na vida das pessoas e da sociedade. A pontuação obtida pela SCM foi: política pública (1,2), escrutínio do Estado e empresas privadas (0,5), resposta aos interesses sociais (1,0), empoderamento dos cidadãos (0,8) e resposta às necessidades sociais (1,3). A pontuação média agregada, na dimensão Impacto da SCM, foi 1,0. Isto significa que, em 2007, o impacto da SCM era fraco, principalmente ao nível do escrutínio e monitoria das contas, do funcionamento do Estado e das empresas privadas, bem como do empoderamento dos cidadãos.

Tabela 1 – 1 Pontuação das quanto dimensões do ISC em vários países

Países	Estrutura	Ambiente	Valores	Impacto	Média
Alemanha	1,6	2,3	2,3	2,5	2,2
Argentina	1,4	1,7	1,7	1,9	1,7
Bukinma Faso	1,6	1,3	1,9	1,8	1,7
Gana	1,3	1,5	2,0	2,0	1,8
Holanda	2,1	2,5	2,0	1,7	2,1
Itália	11,4	2,2	2,5	2,3	2,1
Moçambique	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1
Nigéria	2,0	0,9	2,0	2,1	1,8
Serra Leoa	1,3	0,8	1,5	1,6	1,3
Togo	1,0	0,7	1,4	0,8	1,0
Uganda	1,8	1,4	1,9	2,3	1,8

Fonte: Francisco et al, 2008; Heinrich, 2007

Conclusão

O conhecimento actualmente disponível sobre a SCM proporciona uma base descritiva satisfatória do estado da SCM, incluindo a identificação das variáveis mais fracas ou débeis. Em geral, os dados não deixam margem para dúvidas. A SC em Moçambique é fraca em todas as suas dimensões, muito mais fraca que em países desenvolvidos, onde a classificação varia entre 2 e 3 pontos (p. ex. Alemanha, Holanda e Itália) e próxima, ou pior em diversas variáveis, do que em alguns outros países africanos (p. ex. Togo e Serra Leoa).

No entanto, ser capaz de conhecer e descrever o estado da SCM, ainda que com satisfatória exactidão, não é a mesma coisa que entendê-la. O entendimento depende da disponibilidade de abordagens adequadas. Por exemplo, uma definição que reconheça, explícita e claramente, que a arena pública da SC existe para a realização, não só de interesses comuns, mas também interesses particulares ou privados.

A natureza agónica (conflitual e competitiva) da sociedade civil não é novidade. Ela domina as esferas que interagem com a sociedade civil – família, mercado e Estado.

Referências

- Deutsch, D. (2000). *A Essência da Realidade*. São Paulo: Makron Books.
- Francisco, A. & Ali, R. (2008). *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza*. Maputo: IESE.
- Francisco, A., Mucavele, A., Monjane, P. & Seuane, S. (2008). *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007 – A sociedade civil moçambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e acção*. Maputo: Fundação para a Desenvolvimento da Comunidade (FDC).
- Heinrich, V. Finn (org.). (2007). *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society*. Volume 1. Country Profile. Bloomfield: Kumarian Press, Inc.
- Heinrich, V. (2004). *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide, A Project description of the CIVICUS Civil Society Index: A participatory needs assessment & action-planning tool for Civil Society*. Civicus Civil Society Index Paper Series, Vol. 2, Issue 1.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). (2006). *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultado do Primeiro Censo Nacional (2004-2005)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

IDeIAS Nº27 – SOCIEDADE CIVIL E MONITORIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Paolo de Renzio

Introdução

O orçamento público, nas palavras do sociólogo austríaco Goldscheid, é “o esqueleto do Estado despido de todas as ideologias enganosas”¹. Sem dúvida, o orçamento público representa um instrumento fundamental de política pública, que os governos usam para avançar os seus objectivos, desde a estabilidade macroeconómica até à afectação de recursos para as varias áreas de intervenção do sector público. Apesar da sua natureza técnica e muitas vezes pouco transparente, os orçamentos públicos afectam a vida das pessoas de inúmeras formas: através da cobrança de impostos, de decisões sobre quem vai beneficiar de programas de investimento e da expansão da rede de provisão de serviços públicos, e da influência das políticas macroeconómicas sobre variáveis como taxas de juro e de inflação. Apesar da sua importância, muitas vezes os debates sobre políticas orçamentais acontecem a portas fechadas, nas salas de reuniões dos ministérios das finanças, nos gabinetes dos seus directores, ou em escassos debates nas Comissões Parlamentares ligadas ao assunto. Na última década, porém, Organizações da Sociedade Civil (OSC) em vários países têm começado a analisar e tentar influenciar as políticas orçamentais dos seus governos, reconhecendo a importância de participar em debates até então pouco abertos. As OSC têm usado várias abordagens e técnicas, desde a formação até à análise técnica dos documentos orçamentais publicados pelo governo, e desde estudos sobre os fluxos de recursos públicos às unidades de prestação de serviços públicos até à organização de campanhas de advocacia sobre assuntos específicos.

1 Citado em Schumpeter ([1918] 1991, p.100).

O impacto da sociedade civil nos processos e nas políticas orçamentais

Numa pesquisa levada a cabo pelo *International Budget Partnership* (IBP) e o *Institute of Development Studies* (IDS) da Universidade de Sussex em 2005-6², as experiências de seis organizações em seis países diferentes (Brasil, México, África do Sul, Uganda, Croácia e Índia) foram analisadas para ver até que ponto elas conseguiram atingir o seu objectivo de influenciar os processos e as políticas orçamentais. Os resultados apontam várias dificuldades que as OSC tiveram que enfrentar, a começar pela falta de transparência e de acesso à informação relacionada com o orçamento público. Mesmo assim, muitas destas organizações usaram a informação disponível, analisando-a, interpretando-a e divulgando-a de forma a torná-la mais acessível. Algumas produziram um “Guião para o Cidadão” que explica o que é o orçamento público e o seu conteúdo. Outras organizaram cursos de ensino à distância pela internet ou utilizaram programas em rádios comunitárias. Desta forma, as OSC conseguiram aumentar o grau de entendimento e engajamento dos cidadãos em questões ligadas a orçamentos públicos e o seu nível de transparência. O impacto sobre as políticas orçamentais foi menos comum. Na África do Sul, por exemplo, o IDASA conseguiu convencer o governo a mudar as suas políticas de apoio às crianças. Na Índia, a pressão da DISHA levou a uma melhoria substancial na execução de programas ligados a minorias étnicas. Na Uganda, o trabalho da UDN na monitoria de construção de escolas a nível local identificou problemas importantes no processo de contratação de empreiteiros e levou a mudanças nestes processos.

Existem vários factores que determinam a capacidade das OSC atingirem os seus objectivos. Alguns são ligados ao contexto em que trabalham, como por exemplo a situação política em geral, o quadro legal e institucional e o nível de transparência orçamental, ou seja, a quantidade e qualidade de informação acessível ao público sobre a forma como o governo gera e gere os recursos públicos. Outros têm a ver com características próprias das organizações, como a qualidade da sua liderança, as suas capacidades técnicas e a qualidade dos seus produtos, sejam eles materiais de formação ou relatórios de análise sobre políticas orçamentais. As relações que as OSC conseguem estabelecer com outras organizações, com o governo, com os média e com os doadores (onde estes são actores importantes) também são importantes para o seu desempenho, porque criam mais consenso à volta das mudanças necessárias nas políticas públicas e canais de influência múltiplos e complementares.

A situação em Moçambique

Em Moçambique, não existe uma tradição muito forte de actividades de monitoria e advocacia da sociedade civil na área de políticas públicas e, mais especificamente,

2 Ver Robinson (2008) e de Renzio e Krafchik (2007).

de orçamento público. Historicamente, depois da independência, a sociedade civil foi uma extensão e uma expressão do partido no poder, através da criação de organizações para mobilizar os vários grupos sociais. Depois do fim do regime monopartidário, e durante a reconstrução pós-guerra, as ONG tornaram-se principalmente prestadoras de serviços, recebendo fundos da assistência externa para executar projectos que visavam complementar a fraca capacidade do governo de prestar serviços básicos à totalidade da população. Só num período mais recente, e principalmente devido à existência de financiamentos externos, algumas organizações moçambicanas têm começado a trabalhar em áreas ligadas à monitoria da governação e das políticas públicas, incluindo algum trabalho sobre o orçamento público. É difícil dizer até que ponto o interesse por estas questões surgiu a nível doméstico, mas com certeza foi acompanhado por várias mudanças a nível internacional, que incluem uma maior ênfase na governação como factor fundamental do desenvolvimento. Em Moçambique, nota-se uma clara tendência na criação de programas das agências de cooperação internacional em apoio a actividades de monitoria e advocacia de políticas públicas por OSC.

Oficialmente, a Constituição e as leis moçambicanas criam um ambiente bastante positivo para a sociedade civil, garantindo todos os direitos básicos principais e a liberdade de expressão nos meios de comunicação social. O direito ao acesso à informação, apesar de estar incluído na Constituição, não está até hoje adequadamente regulamentado. Mesmo assim, no que diz respeito ao orçamento público, a transparência e a disponibilidade de informação é mais do que suficiente para a sociedade civil poder fazer análises e monitorar o andamento da despesa pública³. Existem também alguns fóruns ou pontos de entrada que a sociedade civil poderia utilizar para se fazer ouvir e apresentar o seu trabalho. A nível central, existem: (a) o Observatório do Desenvolvimento, onde a sociedade civil regularmente apresenta a sua posição em relação às políticas de desenvolvimento do governo; (b) o processo de Revisão Conjunta ligado ao Apoio Directo ao Orçamento dos parceiros da ajuda programática, onde a sociedade civil também tem a possibilidade de participar e apresentar os resultados dos seus trabalhos de monitoria; e (c) a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento, o órgão do poder legislativo cujo papel é fiscalizar as actividades do governo, e que por falta de capacidade interna tem recorrido a análises feitas por OSC. A nível local também existem alguns pontos de entrada, nomeadamente: (a) os Observatórios Provinciais do Desenvolvimento; (b) os Conselhos Consultivos Distritais, que também têm o papel de monitorar o orçamento de investimento distrital (7 milhões); e (c) a monitoria dos orçamentos municipais.

3 O novo portal internet do Ministério das Finanças (www.mf.gov.mz), por exemplo, dá acesso a uma grande quantidade de documentos orçamentais.

As fraquezas principais da sociedade civil moçambicana

Apesar do contexto favorável, até hoje a sociedade civil moçambicana não tem jogado um papel muito importante na monitoria do orçamento público. Os relatórios do G20, por exemplo, que coordena a contribuição da sociedade civil nos Observatórios do Desenvolvimento, não têm abordado questões ligadas ao orçamento público. A participação da sociedade civil no Grupo de Trabalho sobre Orçamento ligado ao processo de Revisão Conjunta também tem sido bastante fraca. Como se pode explicar este fraco desempenho? Com certeza até hoje são poucas as OSC em Moçambique que tem levado a cabo algum trabalho de monitoria do orçamento público. O Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), o Centro de Integridade Pública (CIP), a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) e o Fórum Mulher são algumas das excepções. A capacidade técnica destas organizações na análise dos documentos orçamentais é ainda insuficiente para garantir trabalhos de qualidade e de impacto. Nota-se também a falta de estratégias de advocacia bem desenvolvidas, que permitam focalizar os esforços em objectivos claros de influência nas políticas públicas, e de redes de coligação entre as várias organizações activas nesta área para aproveitar as suas vantagens comparativas em termos de capacidades e recursos. E, para além disto, muitas vezes no seio da sociedade civil moçambicana parece dominar uma “cultura do silêncio” em que as OSCs têm receio de criticar abertamente o governo, ou de publicar análises e relatórios que exijam uma prestação de contas específica do lado do governo. Estas fraquezas até hoje têm criado uma situação em que são os doadores, e não a sociedade moçambicana, a exigir prestação de contas ao governo. A sustentabilidade deste modelo deve ser posta em causa.

Que futuro para a sociedade civil na monitoria do orçamento em Moçambique?

Em Moçambique há uma série de elementos positivos que permitiriam um maior envolvimento da sociedade civil na monitoria do orçamento público e no desenvolvimento de actividades de advocacia na área de políticas orçamentais. Para aproveitar ao máximo destes elementos positivos, existem três áreas prioritárias: (a) o fortalecimento das capacidades técnicas nas OSC que se envolvem nesta área; (b) a criação de redes de coligação destas organizações e de outras para fazer frente aos desafios, seja de capacidade, seja relacionados com a “cultura do silêncio”; e (c) a institucionalização de mecanismos de consulta e diálogo entre governo e sociedade civil no âmbito do ciclo normal de planificação e orçamentação, para eliminar a dependência de mecanismos *ad-hoc* mais ligados à intervenção das agências de cooperação internacional.

Referências

- De Renzio, P. & W. Krafchik. (2007). *Budget Monitoring and Policy Influence*. ODI Briefing Paper No. 16. London: Overseas Development Institute.
- Robinson, M. (2008). *Budgeting for the Poor*. London: Palgrave Macmillan.
- Schumpeter, J. (1918). "The Crisis of the Tax State". In R. Swedberg (ed.) Joseph A. *Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism (1991)*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

IDeIAS Nº58 – AS “REVOLTAS DO PÃO” DE 2008 E 2010 NA IMPRENSA

Crescêncio Pereira, Egidio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo

Neste texto faz-se uma breve reflexão sobre a cobertura jornalística das manifestações de 2008 e 2010 em Moçambique, nos semanários *Domingo* e *Savana*¹. As primeiras, por terem sido inicialmente desencadeadas em protesto contra a subida do preço dos transportes, resultante da subida do preço dos combustíveis, são designadas por alguns analistas como sendo “revoltas dos combustíveis”². As segundas que, para além da questão dos combustíveis, foram também motivadas por um aumento simultâneo dos preços dos produtos básicos, são denominadas por “revoltas do pão”. Este texto começa por contextualizar as manifestações para, de seguida, analisar de forma comparada a cobertura dos semanários *Domingo* e *Savana* sobre as mesmas.

Contextualização

Entre 2007 e 2012, os preços dos produtos alimentares básicos e dos combustíveis no mercado internacional começaram a sofrer uma forte volatilidade, alternando períodos de altas e baixas acentuadas. Esta situação de flutuações nos preços de cereais e a subida no preço do barril do petróleo, bem como o custo que este representava na produção de fertilizantes para agricultura e circulação de bens e serviços em geral, tornou-se quase insuportável, sobretudo para os países de baixa renda, e fez gerar muita tensão e conflitos nesses países. Com este cenário, sobreveio uma onda de protestos quase generalizados, nomeadamente na Ásia, América Latina e África. No

1 Este texto enquadra-se numa pesquisa mais ampla sobre “Direito à alimentação e movimentos sociais”, realizada pelo IESE, em parceria com a Universidade de Sussex, (Reino Unido), Universidade de Nairobi (Quênia), Instituto de Desenvolvimento do BRAC (Bangladesh) e a Campanha pelo Direito à Alimentação da Índia.

2 Ver Schneider, M. (2008). *We are Hungry! A Summary Report of Food Riots, Government Responses, and States of Democracy in 2008*. Cornell University: New York, p. 51.

caso de Moçambique, as revoltas ocorreram em dois momentos distintos³: primeiro nas cidades de Maputo e Matola, seguidas depois por pequenos focos em cidades como Chókhwè, Chibuto e Chimoio.

No primeiro momento, iniciado a 5 de Fevereiro de 2008, os manifestantes protestavam basicamente contra a subida do preço dos serviços de transporte, como resultado do agravamento do preço de importação dos combustíveis, situação que forçou o Governo a aumentar o preço do gasóleo em 14%, do petróleo de iluminação em 19% e da gasolina em 8,1%. Os transportadores decidiram agravar as tarifas dos “chapas” entre 33% e 50%, o que fez com que irrompessem violentos protestos populares, sobretudo em Maputo e Matola. As manifestações só tiveram fim depois do acordo alcançado entre o Governo e os transportadores, com vista à adopção (por parte do Governo) de medidas compensatórias e a retirada dos 17% do IVA sobre o gasóleo, culminando com a decisão da anulação da nova tarifa. A medida aplicar-se-ia apenas aos operadores que apresentassem prova de licença de operação, situação fiscal regularizada e registo dos consumos de combustível. Para além do factor “transportes”, juntou-se, neste mesmo ano, o agravamento do custo de outros produtos alimentares, tais como o preço do pão de 200g, que passou a custar 50 centavos mais caro em relação a Setembro de 2007 (altura em que custava quatro meticais).

No segundo momento, a 1 e 2 de Setembro de 2010, as manifestações incidiam directamente no aumento do custo do pão e outros produtos básicos. O preço do pão, por exemplo, subiu em 17% – passando o de 250g de 6,00 meticais para 7,00 meticais; a energia aumentou em 13,4%, passando o cliente da tarifa geral de *credelec* a pagar 101,6 meticais por cada Kwh contra os anteriores 89,61 meticais; a água em 2,00 meticais por metro cúbico, passando o consumidor na escala de 5 a 10 metros cúbicos a pagar 19,00 meticais, contra os anteriores 17,00 meticais (consumidores acima de 10 metros cúbicos, de 22,29 meticais passaram a pagar 25,50 meticais); a gasolina em 8%; o gás doméstico em 7,9%; para além do arroz, tomate, cebola, entre outros, que também sofreram um aumento significativo. Visando acalmar a onda de violência, o Governo adoptou medidas de impacto imediato⁴, mantendo ou reduzindo os preços anteriores e subsidiando parte dos produtos e serviços básicos (panificadoras e transportadores, por exemplo). Além destas medidas, o Governo tomou outras medidas paliativas: congelou o aumento de salários e subsídios dos dirigentes superiores do Estado, dos membros do Conselho de Administração de Empresas Públicas e das empresas participadas pelo Estado. Anunciou também a introdução da “cesta básica” e a expansão do Fundo de Desenvolvimento do Distrito

3 Mas importa notar que a primeira manifestação do género ocorreu, em 1993, contra o aumento do preço dos “chapas”. Para além das revoltas de 2008 e 2010, em 2012, houve uma outra manifestação, sem grande violência expressa a 15 de Novembro, na qual a população também reclamava o aumento do preço dos “chapas”. Embora a última tenha sido menos expressiva, ela confirma a tendência periódica dos cidadãos se manifestarem contra o aumento do custo de vida.

4 O Governo introduziu igualmente uma série de medidas de âmbito macroeconómico como, por exemplo, poupança nas despesas públicas e reforço e valorização do metical.

(FDD), vulgos “7 Milhões”, para os distritos urbanos. Introduziu ainda o crédito agrícola, reduziu as taxas aduaneiras para a importação de produtos básicos como o arroz de terceira qualidade e o açúcar, e anunciou que promoveria a produção e o consumo do pão feito à base da farinha de mandioca.

Media e manifestações

O debate no campo da comunicação indica que, directa ou indirectamente, os *media* têm o poder de influenciar o público sobre qualquer que seja o acontecimento, contribuindo, por exemplo, para a construção dos problemas. Esta situação ocorre quando estes: i) definem a agenda pública, seleccionando os assuntos que podem ser considerados no processo de tomada de decisão; ii) orientam as percepções do público por via do enquadramento; e iii) atribuem visibilidade a um determinado acontecimento em detrimento do outro. Por outro lado, a maneira como as notícias são tratadas têm, até certo ponto, uma ligação com a trajectória político-ideológica e histórica enraizada nas suas agendas. Os semanários *Domingo* e *Savana* são exemplos dessa realidade, com implicações visíveis nas notícias sobre os acontecimentos da vida pública nacional, tais como as manifestações de 2008 e 2010. Refira-se que o primeiro tem uma predisposição favorável ao partido no poder e contrária às forças que se opõem a este, enquanto o segundo tem uma tendência contrária, ou seja, tem uma linha mais crítica ao poder.

Cobertura do Domingo e Savana

Ao nível mediático, as duas vagas de manifestações tiveram grande noticiabilidade. Apesar de não poderem ser consideradas como um movimento social, por causa da sua falta de organização, estrutura e liderança, elas foram reportadas como uma acção colectiva de protesto contra os problemas comuns de pobreza.

A cobertura dos semanários *Domingo* e *Savana* evidencia os problemas que estiveram no cerne das revoltas, nomeadamente o transporte, o aumento dos preços dos combustíveis, do pão, da energia e água, e do custo de vida em geral. De notar que estas questões passaram a dominar a agenda dos semanários em quase todos os anos de 2008 e 2010.

Embora no *Domingo* se denote uma maior presença das “falas” do poder e um sentido de acusação aos actos de violência praticados pelos manifestantes, notou-se que em ambos semanários houve espaço para o cidadão e outras instituições moçambicanas expressarem suas opiniões, ideias e sentimentos em relação aos problemas sociais levantados. Aqui reportam-se, por exemplo, as “falas” do partido Frelimo e do Governo, que condenavam as revoltas pelo facto de estarem a “atrasar

os esforços do governo no combate à pobreza” (Domingo, 05.09.2010). O partido Frelimo considerou que não se tratava de um fenómeno de cidadania, mas sim de um “fenómeno político”, ressaltando que “o povo era o principal alvo e a principal vítima dos mentores da mesma” (Domingo, 17.02.2008) . Houve também “falas” dos partidos da oposição, representantes da sociedade civil e dos cidadãos, que a relacionavam ao elevado custo de vida e desespero, à má governação, corrupção, falta de justiça e de confiança no governo e falha de comunicação/diálogo entre os cidadãos os movimentos sindicais, o sector empresarial e a sociedade civil em geral com o governo, entre outros.

A análise da cobertura tornou possível também a identificação: i) dos locais onde os populares se revoltaram, nomeadamente nas principais ruas que dão acesso ao centro das cidades, tais como, Xiquelene, Chamanculo, Magoanine, Benfica, Missão Roque, Zona Verde, Matola A, Matola Santos, zona da Portagem, Machava, Liberdade, entre outros; ii) dos manifestantes como sendo grupos heterogéneos, maioritariamente compostos por jovens, dos bairros circunvizinhos aos locais das manifestações; iii) dos danos avultados causados na via pública, incluindo a destruição de várias propriedades privadas e a privação do negócio; e iv) de centenas de feridos e cerca de uma dezena de mortos.

Abordaram igualmente o processo de negociação entre os transportadores e o Governo, a discussão e análise do problema na AR em relação à própria manifestação e às estratégias para a minimização do impacto negativo dos preços do combustível na economia do país e na vida dos moçambicanos. Refira-se que o *Domingo* considerou de satisfatórias as medidas tomadas pelo Governo, enquanto o *Savana* fez críticas sobre a forma como tais medidas foram concebidas, considerando-as insustentáveis. Ainda sobre este aspecto, é interessante notar que o *Domingo* também teceu críticas, sobretudo em 2008. No entanto, o *Savana* foi mais frontal, abordando notícias sobre a necessidade de uma política pública “digna” em relação aos transportes e ao custo de vida.

Em relação ao transporte, considerou-se que o Governo se demitiu das suas responsabilidades na gestão de um sector que “não pode estar em mãos de privados” (Domingo,10.02.2008). Entretanto, o *Savana*, diferentemente do *Domingo*, expôs soluções alternativas para o problema dos transportes, tais como a criação de um “fundo subvencionado por contribuições dos cidadãos” (Savana,15.02.2008). Neste semanário, alguns académicos, cidadãos e jornalistas consideraram possibilidades de aprimorar este sector, admitindo a condição de gestão privada, incitando nele melhorias de regulação, fiscalização, serviços prestados e estabelecimento de incentivos ao investimento privado.

Para além disso, os dois semanários, com maior enfoque no *Savana*, recorrem a depoimentos de cidadãos, especialistas e membros do partido no poder, que referem

que o Governo errou ao “aumentar tudo de uma vez” (Savana,17.09.2010), em 2010. Para estes, o aumento dos preços do pão, da energia e água e do custo de vida em geral está em desequilíbrio com os rendimentos do cidadão, contribuindo deste modo para o agravamento da pobreza do cidadão. As críticas estendem-se ao Presidente da República, contra a sua indiferença perante os problemas do país e as suas onerosas presidências abertas. O *Savana* noticiou que o povo descredibilizou a sua imagem, “queimando e espezinhando” suas fotografias junto das barricadas populares (Savana,17.09.2010) .

Verificou-se também uma atitude crítica contra a polícia, vista como sendo incapaz de garantir a ordem e a segurança pública, o que demonstrou uma “deficiência ou ausência do Estado”. No *Savana*, há uma crítica frontal ao Ministério do Interior pelo facto de os polícias terem disparado balas verdadeiras contra os manifestantes, que atingiram mortalmente cerca de uma dezena de manifestantes. Juntando-se a isso, em 2010, o semanário criticou a Procuradoria da República pelo facto de ter acusado o músico moçambicano Azagaia de instigar as manifestações com a música “Povo no Poder”, que aborda a difícil situação vivida pelo povo moçambicano face ao aumento do custo de vida. De notar que a música, lançada depois das manifestações de 2008, foi publicada na íntegra por este semanário em 2010 (Savana, 03.09.2010). O papel dos novos *media*, tais como os telemóveis, foi igualmente abordado. Eles foram encarados como os “sindicatos” das manifestações, pois foi através da circulação de mensagens, de proveniência não identificada, que foi possível a mobilização dos populares, bem como o relato dos acontecimentos em tempo real. Refira-se que, durante as manifestações, particularmente as de 2010, de acordo com o *Savana*, empresas de telefonia móvel suspenderam os serviços de “sms” por dois motivos: i) no caso da Vodacom, por ordem, através de comunicado oficial, do Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique (INCM); ii) no caso da Mcel por problemas de “avarias”. Entretanto, o semanário refere que o INCM recusou tal acusação, ainda que o semanário tenha publicado a cópia do comunicado em questão na edição de 17.09.2013. Portanto, apesar das diferentes tendências dos dois semanários analisados, nota-se que há uma cobertura relativamente equilibrada, ainda que, nalguns casos, o *Savana* tenha sido mais crítico e frontal com relação ao Governo.

IDeIAS Nº61 – INDIGNAI-VOS!

Egidio Chaimite

Este é o título da obra do diplomata e resistente francês, Stephen Hessel, que participou na redacção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948¹. Inicialmente publicado em 2010, reeditado e traduzido em mais de 30 línguas, este *best-seller* de 32 páginas é comumente apresentado como um manifesto contra a indiferença, contra a apatia e a resignação. A alternativa é a “indignação”, defende Hessel. A indignação, diz ele, é um sentimento universal; “(...) sentimento sem um objectivo ou uma posição política determinada.” Para o “cavalheiro indignado” ou “o indignado mundializado”, como era conhecido, a indignação cimenta a esperança e esta conduz ao engajamento e à resistência. Uma resistência contra as desigualdades sociais, contra o desemprego, contra a pobreza e todas as outras formas de discriminação e de injustiça. Foi nesta perspectiva que o seu opúsculo inspirou (e continua inspirando) inúmeros movimentos de protesto pelo mundo. O movimento dos “Indignados”, na Espanha, e o “Occupy Wall Street”, nos Estados Unidos da América (EUA), são alguns dos exemplos.

Segundo Hessel, a indignação, e com ela a esperança, o engajamento e a resistência, está associada à nossa responsabilidade enquanto indivíduos. Diz ele, “você são responsáveis enquanto indivíduos”, por isso “(...) olhem à volta e encontrarão os temas que justificam a indignação”. Dirigindo-se especificamente aos jovens, o “cavalheiro indignado” refere: “(...) digo aos jovens: procurem um pouco, vocês vão encontrar. A pior das atitudes é a indiferença, é dizer não posso fazer nada; estou me virando”. Neste texto, procuramos algumas razões que nos impelem à indignação em Moçambique. Encontramos muitas, desde o desemprego, a pobreza, as desigualdades sociais, até à arrogância, a prepotência e a intolerância política. Mas a nossa maior indignação actual está associada ao ambiente de guerra que se vive no país. É sobre este aspecto que nos debruçamos a seguir.

1 Hessel, Stephen (2010), *Indignez-vous!*, Montpellier, Indigène éditions, colecção “Ceux qui marchent contre le vent”, 32 p.

Guerra e diálogo

Designação recusada por alguns, incluindo o Governo, o cenário que se vive em Moçambique é de guerra, declarada ou não. Uma guerra que já ceifou vidas humanas, entre militares e civis, provocou deslocados, retraiu a produção, o comércio e o investimento, sobretudo nas zonas mais afectadas pelos confrontos armados. Alguns já estimavam que ela chegaria, só não se sabia quando². A intolerância política, a exclusão, o aumento da pobreza e das desigualdades foram amplamente apontados como sendo parte das possíveis causas. Os relatórios (até oficiais) e estudos diversos confirmam essa triste realidade, muitas vezes refutada pelas autoridades moçambicanas. Paralelamente, foram sendo aumentadas as expectativas (defraudadas) dos cidadãos, frequentemente confrontados, não só com informação sobre crescimento económico anual na ordem de 7%, mas também sobre a descoberta, prospecção ou exploração de (novos?) recursos naturais, como petróleo, gás natural, carvão e areias pesadas, sem que isso se traduza na melhoria das suas condições de vida.

Os partidos da oposição, cada vez mais fracos (internamente) e enfraquecidos (pelo partido-Estado Frelimo), foram sendo marginalizados e excluídos do campo político moçambicano. A Renamo, considerada ainda a segunda maior força política do país, e a maior da oposição, fortemente afectada pela redução da renda proveniente da sua representação parlamentar, o que limita o sustento da sua rede clientelista e ameaça a sua posição no cenário político do país, viu-se compelida a adoptar novas estratégias. Em 2012, enceta as primeiras tentativas de negociação com o Governo, com o objectivo de discutir o pacote eleitoral, que considera favorável ao partido Frelimo, e dois aspectos, em parte, atinentes à implementação do Acordo Geral de Paz, de que foi signatária em 1992: a questão da integração dos seus (ex) guerrilheiros nas Forças Armadas de Moçambique (FADM) e a (des) partidarização do aparelho do Estado.

Do debate, aparentemente banal, em torno da designação dos encontros entre o Governo e a Renamo, não se podia antever uma situação de confrontação militar, como se verificou pouco depois. A delegação da Renamo dizia estar em negociações com o Governo da Frelimo e este dizia que eram meras conversações, que se enquadravam na sua abertura, não só para a auscultação da Renamo, mas de todas e quaisquer formações político-partidárias do país e da sociedade civil de uma forma geral. A “discussão” em torno da designação desses encontros revela, desde o início, a tentativa dos dois actores de definirem as suas posições (de força) no “diálogo”, como ficaram posteriormente conhecidos estes encontros, e isso teve as suas implicações: o “diálogo”,

2 Ver Francisco, António (2008), “Key triggers and Constraints for civic action in Mozambique: Bad things come in threes (“Não Há Duas Sem Três”)", Documento apresentado no Workshop sobre capacitação da sociedade civil, Johannesburg, 22-23 de Abril.

que passou a decorrer às segundas-feiras no Centro de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo, era, na verdade, um conjunto de monólogos³. De ambos lados, não havia abertura, não havia cedências e, no fim dos encontros, não havia acordos. Depois de dezanove rondas sem grandes avanços, a Renamo decide abandonar, evocando a necessidade de mediação para facilitar as conversas e estabelecer, *de facto*, um diálogo. A exigência da Renamo foi rejeitada e, durante algum tempo, a delegação do Governo passou a efectuar sozinha as “rondas” no Centro de Conferências Joaquim Chissano.

Enquanto isso, a tensão política degenerava em tensão militar. A violência não tardou. Em Abril de 2013, quatro polícias e um militante da Renamo são mortos num ataque contra uma esquadra da polícia na vila de Muxúnguè, na província central de Sofala. A Renamo justifica o ataque como sendo uma retaliação à invasão da sua sede no dia anterior. No mesmo período começam os ataques na Estrada Nacional nº 1. Autocarros e camiões são incendiados. O paiol de Savane, no distrito de Dondo, província de Sofala, é atacado. Militares e civis são mortos nas incursões. Os discursos belicistas intensificam-se, sobretudo quando se aproximava o período de realização das quartas eleições autárquicas do país. O líder da Renamo ameaça dividir o país, caso as eleições se realizassem. Do lado do Governo, enquanto o Presidente da República assegurava que “(...) permanece firme na sua determinação de, pela via do diálogo, encontrar resposta” à crise político-militar, avançava com os preparativos para o ataque e invasão da base militar da Renamo localizada em Satungira, no distrito de Gorongosa, província de Sofala, onde se encontrava instalado o líder da Renamo, Afonso Dhlakama. O ataque viria a ser concretizado meses depois, a 21 Outubro de 2013, quatro dias depois deste ter declarado que deixaria livre o troço Save-Muxungué, caso o Presidente da República, Armando Guebuza, ordenasse a cessação das escoltas militares naquele troço. Antes, a liderança das FADM já havia sido refrescada com a exoneração do seu chefe do Estado-Maior General, Paulino Macaringue, substituído por Olímpio Cambona, que entrou para o exército oriundo da antiga guerrilha da Renamo.

Perante a incapacidade das duas delegações em ultrapassar os impasses, aventou-se a hipótese da solução *par le haut* (por cima). A expectativa era de que um encontro entre o líder da Renamo e o Presidente da República estancaria a crise, a violência e as mortes. Esse encontro não teve ainda lugar. Enquanto Armando Guebuza se mostrava relutante em abandonar a capital para se encontrar com Afonso Dhlakama na sua base em Satungira, este também negava sair das matas, alegadamente porque, ao sair, a sua base seria atacada pelas forças governamentais que o cercavam desde que lá se fixou em 2012. Os monólogos não quebravam, os impasses continuavam e o conflito alastrou-se. De Gorongosa, Maríngwè e

³ Muitas das ideias expressas neste texto são inspiradas do debate realizado em Maputo, nos dias a 10 e 11 de Dezembro de 2013, com a participação de académicos e intelectuais moçambicanos. Do referido debate, foi publicado um texto, reflectindo a posição destes sobre a actual situação sociopolítica e económica do país.

Chibabava, em Sofala, há já registo de ataques, de mortes e de deslocados em Homoine e Funhalouro, na província de Inhambane, no sul do país. A própria Renamo anunciou abertamente que seus homens se reagrupariam em todo país e já há informação sobre a existência destes na província nortenha de Nampula. Paralela, e paradoxalmente, a mesma Renamo anunciou que participaria nas eleições gerais marcadas para finais do presente ano.

As eleições aproximam-se. O recenseamento, cujo início havia sido marcado para 29 de Janeiro, foi adiado para o período compreendido entre 15 de Fevereiro a 29 de Abril. Sobre as razões do adiamento, o Governo salientou que foi a pedido da Renamo. Finalmente, quebraram-se os monólogos e o diálogo começou, três meses depois do primeiro encontro. A questão da presença de observadores nacionais e de facilitadores e mediadores internacionais foi ultrapassada. O Governo aceitou os observadores nacionais. As actas pendentes desde a primeira sessão foram todas assinadas. Parece haver “fumo branco” em Fevereiro, confirmando o vaticínio de Afonso Dhlakama, dois meses antes: “Este ano [2013] pode não ser, mas em Janeiro ou Fevereiro vamos ter paz”.

“Fumo branco”, mas exclusão e tensão contínua

Os avanços no diálogo, manifestados pelas recentes cedências e pela assinatura das actas e dos acordos, podem parar o conflito mas não as suas causas, nomeadamente, a intolerância, a arrogância, a exclusão e discriminação política, económica e social. A forma como a paridade nos órgãos eleitorais foi acordada, por exemplo, ilustra claramente como a Renamo pretende perpetuar a tendência de limitação do processo decisório para si e para a Frelimo, excluindo praticamente as demais forças políticas e a sociedade civil de uma forma geral, tal como aconteceu nos últimos 20 anos. Aliás, com a adopção do princípio da paridade nos órgãos eleitorais repete-se em grande medida o modelo de composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), que foi insuficiente para evitar o clima de desconfiança sobre estes órgãos e acusações de fraude. A paridade, não só é uma falsa solução ao clima de desconfiança sobre os órgãos eleitorais, mas também, nas actuais condições políticas, pode reforçar esse clima e, potencialmente, alimentar conflitos pós-eleitorais. Ao mesmo tempo, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), igualmente representado no Parlamento, já veio a público manifestar o seu interesse em participar no diálogo, alegadamente porque “O destino político do país passa necessariamente pelas três forças representadas no Parlamento”⁴, mas sem sucesso.

4 Extracto retirado do comunicado lido pelo Presidente do MDM, Daviz Simango, a 9 de Fevereiro de 2014, reclamando a inclusão do seu partido no diálogo.

De facto, o destino político do país passa pelas três forças representadas no Parlamento, mas não é da exclusividade destas. Os outros partidos políticos e a sociedade civil de uma forma geral devem expressar-se, exigir a sua participação e manifestar a sua indignação, tanto com a guerra assim como com a tentativa de monopolização do “diálogo” e do espaço político moçambicano, sobretudo quando se discutem questões de interesse nacional, como é o caso da distribuição da riqueza, despartidarização do aparelho do Estado e a desmilitarização da Renamo. A guerra tem como principais actores a Renamo e o Governo da Frelimo, mas as suas consequências são reflectidas na sociedade de uma forma geral. São os moçambicanos que são afectados pela guerra, independentemente da cor da pele, do sexo, da idade, da religião, da etnia, da filiação partidária, etc. Os moçambicanos devem-se indignar!

Essa indignação é contra as injustiças. A guerra é uma delas. E é perpetrada contra o povo moçambicano. Ela e as suas causas devem ser combatidas por todos os moçambicanos. As formas de combate são diversas. Hessel opôs-se à violência e chamou “insurreição pacífica” a práticas como os *sit-in*, as marchas e as greves. Podemos acrescentar outras formas de protesto. Neste, o voto é central. As marchas de Outubro e Novembro de 2013, já demonstraram que há capacidade. Mas é preciso mobilizar essa capacidade. Caso contrário, permanecendo indiferentes, vamos pagando o preço da nossa convivência e da “(...) nossa incapacidade colectiva”, citando Salomão Moyana.

IDeIAS Nº19 – “O INIMIGO É O MODELO”! BREVE LEITURA DO DISCURSO POLÍTICO DA RENAMO¹

Sérgio Chichava

Uma das formas de compreender ou analisar a identidade de um actor (individual ou colectivo) é olhar para o seu discurso. Neste sentido, olhando para alguns fragmentos discursivos, propõe-se aqui analisar o discurso político do partido Renamo (Resistência Nacional Moçambicana). Defende-se a ideia de que a compreensão do discurso da Renamo só faz sentido quando comparado com o discurso do seu grande inimigo político, a Frelimo. Poucos estudos foram feitos nesta área, de entre os quais destaca-se um trabalho de Michel Cahen (1997), que analisa o discurso político da Renamo durante a guerra civil e durante os primeiros anos da sua transformação em partido político. Tal como defendido noutra lugar (Chichava, 2009), e inspirado em D. Mayaffre, o discurso político é melhor entendido quando visto como uma questão de identidade ou uma estratégia identitária: “Em análise, o principal objectivo de um discurso político não seria, assim, veicular uma mensagem, propagar uma ideologia, incitar à acção, mas *afirmar a identidade de um orador para favorecer a identificação de um auditório*; afirmar a identidade de um locutor individual (um homem) ou colectivo (um partido, uma classe, um grupo parlamentar, um sindicato) para favorecer a identificação de um público (os militantes, o povo, os eleitores). Em outras palavras, o objectivo de um discurso político é de construir um espaço linguístico no qual o grupo poderá constituir-se, reconhecer-se e existir” (D. Mayaffre, 2003). Neste sentido, o discurso político da Renamo revela que este partido tem, em grande parte, a mesma cultura política da Frelimo, pois, como diz Cahen (1997), a Renamo procura legitimar-se usando o discurso da Frelimo *contra* a Frelimo. No texto, primeiramente será feita uma leitura breve do discurso da Frelimo e do seu presidente no presente mandato (2004-2009) para, em seguida, mostrar-se a apropriação deste discurso da Frelimo pela Renamo.

1 Inspirado em Michel Cahen (1997).

Guebuza (2004-2009): um discurso prenhe de nacionalismo

Para além de uma referência constante à luta contra a pobreza, definida como principal missão do seu Governo, tanto o discurso de Armando Guebuza como o discurso dos dirigentes da Frelimo têm sido marcados por uma grande dose de expressões de tipo nacionalista, que marcaram inegavelmente o seu actual mandato. De entre elas, podem-se citar os casos de “pérola do Índico” (em referência à situação geográfica de Moçambique)²; “pátria amada” (nome do novo hino nacional, introduzido em 2002 em substituição do antigo hino do período monopartidário); “nosso belo Moçambique”, “nosso maravilhoso povo”. Para além destas, outras expressões que não são apenas características da “era Guebuza”, como “Povo Moçambicano” e “nosso Povo”, são também abundantes tanto no discurso presidencial como no discurso “frelimista”. Segundo Brito (2009, p.12), expressões de carácter nacionalista constituem a espinha dorsal do discurso do presidente Guebuza. O nacionalismo no discurso de Guebuza também pode ser lido através das constantes referências à necessidade de união entre os moçambicanos, da necessidade de combater o tribalismo, regionalismo, e outros factores que, na óptica do presidente da Frelimo, são potenciais factores de instabilidade do país. A valorização dos chamados heróis nacionais, com a evocação e celebração de figuras há muito caídas no esquecimento, também demonstra o nacionalismo de Guebuza. Ainda de acordo com Brito, a forte presença deste discurso nacionalista explica-se, por um lado, pela necessidade de consolidar o processo da construção da nação e legitimar a Frelimo como libertadora de Moçambique e, por outro lado, pela tentativa de deslegitimar, política e historicamente, a Renamo e os demais partidos de oposição (Brito, 2009, p.12). Como se sabe, a Renamo sempre foi vista como um simples grupo de “bandidos armados” ao serviço de regimes hostis à Frelimo e, como tal, jamais poderia pretender ser equiparada a um partido histórico como a Frelimo. Como se mostrará aqui, o interessante nisto tudo não se circunscreve apenas em fazer uma listagem do “novo” léxico político guebuziano, mas, principalmente, em mostrar que, apesar de a Frelimo ser o grande adversário político da Renamo, este último partido acaba por adoptar, inconsciente ou conscientemente, o léxico político da Frelimo.

O mimetismo “Renamista” ao discurso “Frelimista”

O mimetismo da Renamo em relação à Frelimo, o qual, nota-se, não é recente, não se circunscreve apenas ao discurso, mas também à imagem e à maneira de funcionamento deste último partido. Já durante a guerra civil, tal fenómeno era notório, como foi amplamente mostrado por Michel Cahen (1997). Apoiando-se em diferentes exemplos e citando documentos internos da Renamo durante a guerra civil, Cahen mostra, por

2 A expressão “pérola do Índico” já era usada no tempo colonial. Ver, por exemplo, Joaquim A. Correia (1953).

exemplo, a passagem de *Mozambique National Resistance* (MNR), – nome inicial deste movimento - para Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), para adoptar-se uma consonância mais próxima de “Frelimo”; a denominação, ainda durante a guerra civil, de Renamo como “Partido Renamo”, equivalente de “Partido Frelimo”; a existência do cargo de “comissário político”³ – substituído mais tarde pelo de “delegado político” -; a designação “*A Luta Continua*”, uma das palavras de ordem da Frelimo, à revista da Renamo, que era publicada em Lisboa nos anos 1980. Todos estes factores revelam o mimetismo da Renamo, isto é, o seu desejo de ser “igual” ao inimigo (Cahen, 1997, p.77). Segundo Michel Cahen, para a Renamo, “a necessidade do mimetismo é muito forte, o inimigo é o modelo, a Renamo precisa de utilizar contra a Frelimo, o discurso da Frelimo” (Cahen, 1997, p.76). Se os exemplos acima citados correspondem ao período em que a Renamo ainda era movimento guerrilheiro, será que, volvidos quase vinte anos depois da sua transformação em partido político, algo mudou no seu discurso? Ou seja, a entrada de novos militantes com uma certa formação, assim como a urbanização da sua principal liderança, teria criado uma nova cultura política neste partido? Os exemplos que seguem, de entre os quais, nos dois primeiros (do actual chefe da bancada da Renamo, Viana de Magalhães e do antigo porta-voz da bancada deste partido e candidato derrotado ao município de Maputo, Eduardo Namburete), encontra-se a expressão “pátria amada” e, nos dois exemplos a seguir (da deputada da Renamo pelo círculo da Zambézia, Elisa Silvestre), a expressão “maravilhoso povo”, e por último a expressão “Pérola do Indico” (de Manuel Araújo, deputado da Renamo, também pelo círculo da Zambézia), mostram claramente que a Frelimo, inimiga da Renamo, continua a ser “modelo” para este partido: “É para mim um privilégio e honra estar aqui hoje, perante vós, meus pares, a proferir o discurso de abertura em nome da Bancada Parlamentar da Renamo-UE, na certeza de que Vossas Excias e demais interessados irão dispensar parte do vosso precioso tempo. Honra porque fá-lo em nome e em representação do maior Partido da Oposição de Moçambique, *nossa pátria amada!* Privilégio porque não é todos os dias que temos esta oportunidade de falar em nome dos que não têm voz, nesta magna casa do povo (V. Magalhães, 11 de Março de 2009)”. “Pouco tempo depois, o Pai colocou a sua bênção sobre mim e tive a oportunidade de fazer os cursos de Jornalismo e de Radialismo (rádio e televisão) na mesma Universidade Metodista de São Paulo, no Brasil. Depois de uma relativamente longa estadia no Brasil regresssei à *pátria amada* (E. Namburete, 2008)”. “Ao iniciar a minha intervenção, saúdo todo o povo moçambicano, em especial da província da Zambézia, meu círculo eleitoral que no dia-a-dia resiste à discriminação na alocação dos vulgo 7 milhões, ... para tanta resistência deste *maravilhoso Povo* é caso para dizer, bem-haja. Povo moçambicano, bem hajam os Zambezianos (E. Silvestre,

3 É interessante notar aqui, que a função de “comissário político”, embora tenha sido usada pela primeira vez durante a Revolução francesa, é típica dos regimes marxistas, ideologia que a Renamo dizia combater. O mesmo se pode dizer da expressão “*A Luta Continua*”. Sobre a função de comissário político, ver, Roger Dupuy (2005).

21 de Abril de 2009)”. “A Frelimo esqueceu-se da hospitalidade e do calor que teve deste *maravilhoso povo* do centro do país aquando do seu nono congresso... (E. Silvestre, s.d)”. “Foi emocionante ver cidadãos pacatos de Chimuara, Caia e de outros cantos desta *pérola do indico* a celebrarem a inauguração da ponte sobre o Zambeze... (M. Araújo, 2 de Agosto de 2009)”. Como explicar este mimetismo? A explicação está na génese da Renamo, um partido que, como se sabe, tem na Frelimo a origem da maior parte dos seus militantes, pelo menos ao nível da direcção. De uma certa forma, Brito tem razão quando diz que este mimetismo resulta do facto de a maior parte dos militantes da Renamo serem oriundos da Frelimo, e, portanto, possuírem a mesma cultura política. Mas também se pode argumentar que a Renamo precisa se desfazer da imagem negativa, de um movimento antipatriótico e não nacionalista a soldo de regimes hostis à Moçambique; precisa também de ser vista como um partido civilizado como a Frelimo, daí o uso do discurso do “inimigo”. Enfim, pode-se dizer que isto resulta, em grande medida, da incapacidade da Renamo em produzir um discurso alternativo ao da Frelimo.

Referências

- Araújo, M. (2009). “Ponte sobre o Zambeze”, 2 de Agosto, http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/08/pontesobre-o-zambeze.html.
- Brito, L. (2009). “Discurso político e pobreza em Moçambique: análise de três discursos presidenciais”, *Conference Paper 8* (paper apresentado na II Conferência do IESE), Maputo, 22-23 de Abril, http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP8_2009_Brito.pdf.
- Cahen, M. (1997). “Entrons dans la nation. Notes pour une étude du discours politique de la marginalité: le cas de la Renamo du Mozambique”, *Politique Africaine*, nº 67, Paris, Karthala, p. 70-88.
- Chichava, S. (2009). “Por que Moçambique é pobre?”. Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza, *Conference Paper 19*, (paper apresentado na II Conferência do IESE), Maputo, 22-23 de Abril. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/II.../CP19_2009_Chichava.pdf(acessado a 17 de Agosto de 2009).
- Correia, J. (1953), “Ilha de Moçambique... futura pérola do Índico”, *Revista d'aquém e d'além mar*, Ano IV, nº 41, p. 7.
- Dupuy, R.(2005), *Nouvelle histoire de la France contemporaine*. La République jacobine: Terreur, guerre et gouvernement révolutionnaire 1792-1794. Paris: Seuil.
- Magalhães, V. (2009). *Discurso de abertura da X sessão ordinária da Assembleia da República*, Maputo, Assembleia da República, 11 de Março.
- Mayaffre, D. (2003). “Dire son identité politique. Étude du discours politique français au XX^e siècle”, *Cahiers de la Méditerranée*, nº 66, p. 247-264.

- Namburete, E. (2008). Município de Maputo. Sem medo de ser feliz, http://namburete.awardspace.com/artigos.php?subaction=showfull&id=1225666748&archive=&start_from=&ucat=38& (acessado a 14 de Agosto de 2009).
- Silvestre, E.(2009). *Discurso pronunciado na Assembleia da República*, Maputo, Assembleia da República, 21 de Abril.
- Silvestre, E. (s.d.). *Discurso pronunciado na Assembleia da República*, Maputo, Assembleia da República.

IDeIAS Nº62 – MEDIA E CAMPANHAS ELEITORAIS

Crescêncio Pereira

Moçambique está a conhecer uma nova etapa da sua história eleitoral e de governação. Depois de quatro mandatos liderados pela Frelimo, com dois dos seus presidentes históricos, Joaquim Chissano e Armando Guebuza, o seu Comité Central apresentou um novo candidato para as próximas eleições gerais marcadas para Outubro de 2014 – o ex-ministro da Defesa Nacional, Filipe Nyusi, pouco popular, se comparado aos seus mais directos candidatos: Afonso Dhlakama, da Renamo, e Daviz Simango, do MDM. Além disso, Filipe Nyusi foi eleito num ambiente duma relativa tensão no seio da Frelimo e do público em geral. Assim, a Frelimo poderá adoptar uma estratégia que consista principalmente: i) na recuperação da imagem pública negativa resultante da última governação; e ii) na construção de uma imagem positiva, visível e notória, centrada no seu novo candidato, ao nível do partido e do país em geral. O uso hábil, eficiente e eficaz dos *media*, que têm já uma posição balanceada em relação aos outros dois principais candidatos à governação de Moçambique, pode ser um dos principais recursos para a Frelimo conquistar a opinião pública e o eleitorado nas eleições gerais deste ano – um desafio para enfrentar nos sete meses que restam para o jogo eleitoral.

Este texto constitui uma breve reflexão teórica sobre o exercício que tem sido realizado pelos políticos em campanhas eleitorais para conquistar o voto, bem como a relação que estabelecem com os *media*, vistos como um dos mais importantes agentes no processo de formação do debate e da opinião pública em relação às forças políticas na disputa eleitoral.

Importância dos media nas campanhas eleitorais

A eleição dos governantes de um Estado constitui um dos processos mais decisivos do funcionamento das democracias modernas. É a oportunidade que os cidadãos têm de escolher o candidato que oferece o melhor e o mais ideal projecto político de governação para o povo e o país. No processo eleitoral, são observadas as campanhas

eleitorais, que antecedem as eleições, durante as quais os candidatos tentam convencer os eleitores a votarem neles, utilizando todos os meios de persuasão possíveis, e realizando um conjunto de acções específicas.

As actividades das campanhas eleitorais podem assumir diversas formas, dependendo do contexto eleitoral. Nas democracias ocidentais, elas são essencialmente eventos mediáticos, devido, sobretudo, à grande expansão dos *media*.

Nessas democracias, o eleitorado possui um alto grau de informação e sofisticação política e a tomada de decisão é feita depois da avaliação da informação respeitante aos candidatos concorrentes às eleições (Dalton, 1996). Ao contrário, em democracias não desenvolvidas, como é o caso de Moçambique, embora o acesso aos *media* seja baixo e pouco frequente, e exista um reduzido grau de sofisticação política, a comunicação política, à volta das ideias, programas, manifestos, propostas e imagem dos partidos políticos e seus candidatos, passa pela utilização dos *media*, que podem atrair o eleitorado. Assim, os políticos devem procurar transformar o seu discurso propagandístico em notícias, pois a comunicação política quando é difundida, através dos diferentes suportes de comunicação, tem maior visibilidade e notoriedade.

No caso de Moçambique, os *media* também têm a sua importância na política. Um inquérito pós-eleitoral sobre formação do voto e comportamento eleitoral dos moçambicanos nas eleições de 2004 revelou que, do conjunto dos *media*, a rádio era o meio de comunicação mais abrangente (cobria 69% dos cidadãos). Entre elas, a Rádio Moçambique (RM), empresa pública, detinha uma audiência de 91%. A audiência das outras rádios era praticamente simbólica, sendo 4% para as rádios comunitárias e também 4% para outras. Os outros *media* detinham um espaço de actuação reduzido: a televisão com 10% de audiência diária, enquanto a leitura diária de jornais ou revistas era de 4%. Mas a maior audiência era reservada igualmente aos *média* públicos: Televisão de Moçambique (TVM), com 96%, e jornal Notícias, 72% (De Brito *et al.*, 2005).

Nota-se, deste modo, que, em Moçambique, o sucesso da comunicação política tem que passar pela via óbvia dos *media*, especialmente dos canais de informação públicos, que têm maior impacto, mas também por uma melhoria da comunicação política, o que passa por um maior investimento.

De notar que no processo de comunicação política ou *marketing* político das campanhas eleitorais, duas categorias de acções são praticadas pelos políticos: i) “interactivas”, em que os políticos interagem com seus eleitores, através do contacto directo com o grande público e determinados públicos-alvo, isto é, eles vão ao encontro do eleitor; e ii) “unidireccionais”, em que os políticos se servem mais dos meios de comunicação política, para uso interno e externo, com a divulgação de brochuras, folhetos, programas, manifestos, comunicados, e outros documentos e visualizações. Importa notar ainda que em ambas categorias, os suportes de comunicação são

imprescindíveis no processo de mobilização dos eleitores, além da boa utilização dos *media* para fazer passar a mensagem política ao público (Maarek, 2001).

O jogo da mediatização política

A mediatização “não partidária” e “partidária” constituem um campo de batalha para os políticos. Os *media* “não partidários” traduzem-se num espaço de grande disputa para os políticos; são de difícil acesso, excepto quando é para fazer “propaganda”. Mas a credibilidade da informação é questionada pelo público, uma vez que estes reconhecem que se trata de um material de natureza publicitária e não propriamente redactorial. Com efeito, os políticos sabem que os *media* “independentes” são essenciais para transmitir as suas informações, porque permitem uma melhor comunicação. Por isso, eles são forçados a recorrer a estratégias de relações públicas e criatividade para garantir a parcialidade desejada na cobertura mediática.

Parafaseando Maarek (2001, p. 155), os *media* “independentes” oferecem certas vantagens: i) tocam as percepções do público, que habitualmente compra, vê e escuta o jornal, a televisão e a rádio, respectivamente; ii) têm credibilidade superior em relação aos *media* partidários; isso significa que um leitor fiel a um jornal “não partidário” dará maior importância a um comentário positivo sobre um candidato neste jornal ao invés de um editorial sobre o mesmo candidato num jornal “partidário”.

Quanto aos *media* “partidários”¹ ou “partidarizados”, apesar de serem um importante instrumento de mobilização, especialmente dos militantes e simpatizantes dos partidos políticos, têm uma qualidade reduzida comparativamente aos “independentes”. A eficácia desta forma de acção pode ser conseguida com frequência pela via da publicidade e distribuição de informativos gratuitos. No entanto, a força destas mensagens transmitidas tem, do ponto de vista psicossocial, um valor simbólico relativamente baixo, pois elas são distribuídas de forma imprecisa, não são demandadas por parte de quem recebe a informação. Por isso, muitas das vezes essas mensagens são descartadas pelo público.

Mediatização e sentido dos discursos em campanhas

De acordo com Breton (1995), a formação do discurso político em campanhas eleitorais pelos *media* obedece a duas condições básicas: i) a “mediatização política”; e ii) a “argumentação política”. A “mediatização política” tem três funções: i) “transmissão da mensagem”, que é produto do agendamento, de uma selecção e hierarquização

1 No caso de Moçambique, tais *media* são na sua maioria “públicos”, pois são financiados por empresas do Estado (p. ex., Banco de Moçambique e EMOSE), pelo que são considerados como órgãos “oficiais” do Estado (Lima, 2000; Tudesq, 1999).

feita pelo editor; ii) “encenação da mensagem”, que corresponde a mudança inicial da mensagem, através de critérios próprios do jornalista, que a transforma e a recria; e iii) “comentários do discurso”, que têm um duplo imperativo – o primeiro, “pedagógico”, porque ajuda a entender o que o político quer transmitir; e, o segundo, “explicativo”, pois contextualiza o discurso político e dá-lhe um sentido (Debray citado por Breton, 1995, p. 327). Entretanto, estas três funções geram uma contradição. Por um lado, os jornalistas afirmam o seu direito de “comentar” e “encenar” a mensagem política de acordo com as suas próprias regras, por outro, essa legitimidade é contestada pelos políticos, porque, para eles, os *media* devem garantir a integridade da mensagem política transmitida ao público.

Por sua vez, do ponto de vista da “argumentação política”, as três funções de “mediatização política” são encaradas como sendo meras técnicas secundárias. Elas não podem constituir um problema para os políticos, pois estes constroem os seus argumentos de forma planeada, especificando a “pequena frase” para ser considerada pelos jornalistas no processo de mediatização, ou seja, os discursos de um bom político são estruturados para manipular os jornalistas, pelo que, no final, eles acabam transmitindo propositadamente ao grande público, através de suas acções e palavras, a mensagem pretendida.

Relativamente ao sentido da campanha eleitoral nos *media*, Flowers *et al.* (2003, p. 260) referem que qualquer cobertura mediática da campanha eleitoral tende a ser justificada pela “acentuação e dramatização” das informações e pelo “conflito guiado”. Consequentemente, o foco dos *media* tende a ser caracterizado por disputas, ataques e escândalos. Segundo estes autores, a teoria da comunicação política reconhece duas categorias de mensagens dominantes em campanhas eleitorais: a “competitiva” e as “substanciais”. Se os *media* adoptam a primeira, o candidato em questão ganha credibilidade (no caso de uma mensagem positiva), ou pode ver sua imagem denegrida (no caso de uma mensagem negativa).

Deste modo, a posição competitiva tem uma filosofia de guerra e desafio frontal entre os candidatos. Por sua vez, a segunda posição consiste na utilização do conceito de *marketing comercial* e observa a campanha eleitoral em termos absolutos e não em termos de ganhos relativos. Ela é identificada pela definição de alvos e mobilização da população como a chave para a vitória eleitoral.

Além disso, a cobertura mediática tende a ser favorável ou desfavorável às forças políticas envolvidas nas campanhas eleitorais e os cidadãos são mobilizados pela perspectiva que os *media* dão aos acontecimentos. Os partidos políticos terão que desenhar estratégias para definir as agendas dos *media* com a intenção de conquistar o eleitorado. Segundo Semetko *et al.* (1995, p. 207), a estruturação da agenda dos *media* depende maioritariamente da força do sistema político, da diferenciação do nível de competitividade política entre as forças envolvidas no processo, do grau de

profissionalização da campanha e das diferenças culturais. Ela depende também do tipo de propriedade dos *media*, da sua ideologia, do seu estatuto, das suas normas de equilíbrio e objectividade, das regras do espaço, e das crenças pessoais dos jornalistas.

Portanto, a relação entre “*media* e campanhas eleitorais” assume diversas formas. Os *media* têm discursos próprios e simpatias com relação aos candidatos envolvidos na campanha eleitoral; influenciam, constroem e divulgam a sua imagem e seus discursos, promovendo o debate eleitoral. Da mesma forma, os políticos tentam conquistar as agendas dos *media* para que a sua “propaganda” seja efectivamente difundida. A campanha eleitoral rumo às eleições de Outubro constitui, então, um desafio importante, tanto para Frelimo e seu novo candidato, bem como para a Renamo e o seu líder, assim como para o MDM e o seu candidato presidencial, e para os outros partidos e candidatos, do ponto de vista da formação da consciência do voto, pelo que o “vencedor” resultará em parte da habilidade, eficiência e eficácia que tiver para passar sua imagem e mensagem através dos *media*.

Referências

- Breton, P. (1995). Médias, médiation, démocratie : pour une épistémologie des sciences de la communication politique. *Hérmes*, 17-18(3), 321–334.
- Dalton, R. (1996). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New Jersey: House Publisher.
- De Brito, L., Pereira, J., Do Rosário, D., & Manuel, S. (2005). *Formação do Voto e Comportamento Eleitoral dos Moçambicanos em 2004* (pp. 1–30). Maputo: EISA. Retrieved from <http://www.content.eisa.org.za/pdf/cnep.pdf>.
- Flowers, J., Haynes, A., & Crespín, M. (2003). The Média, the Campaign and the Message. *American Journal of Political Science*, 47(2), 259–273.
- Lima, F. (2000). Os Média em Moçambique. In *Pluralismo da Informação nos PALOP* (Sophie Nick & Fafali Koudawo., pp. 127–190). Paris: Príncipeia.
- Maarek, P. (2001). *Communication et Marketing de l'Homme Politique*. Paris: LITEC.
- Semetko, H., Blumler, J., Gurevitch, M., Weaver, D., Barkin, S., & Wilhoit, C. (1995). The Formation of Campaign Agendas in the United States and Britain. In *Média Power in Politics* (Doris Graber., pp. 204–210). Washington D.C: CQ Press.
- Tudesq, A.-J. (1999). *Les médias en Afrique*. Paris: Ellipses.

V

RECURSOS NATURAIS E
DESENVOLVIMENTO

IDeIAS Nº10 – INDÚSTRIAS DE RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO: ALGUNS COMENTÁRIOS

Carlos Nuno Castel-Branco

Introdução

Entre 25 e 26 de Março, realizou-se em Maputo um workshop de alto nível envolvendo dirigentes governativos, de empresas ligadas a indústrias de recursos naturais e sociedade civil de vários países Africanos. O workshop tinha como tema melhorar o impacto das indústrias de recursos naturais através do uso efectivo de receitas e da responsabilidade social corporativa.

Este IDeIAS surge como resultado da reflexão sobre alguns dos pontos discutidos nesse workshop.

Desenvolvimento e desafios dos recursos naturais

Recursos naturais são renováveis apenas enquanto houver um equilíbrio entre a taxa de reprodução e a taxa de extracção (ou exploração) do recurso. No caso da maioria dos minérios e hidrocarbonetos, a taxa de reprodução é tão lenta e as condições necessárias à sua reprodução são tão extremas que, por simplicidade e definição, estes recursos são considerados não renováveis. Isto significa que a sua extracção contínua conduz, ao fim de um certo período e dada uma certa taxa de extracção e uma certa dimensão dos jazigos, ao seu desaparecimento muito antes de a natureza conseguir repor o recurso. Outros recursos naturais não minerais, como as florestas e as reservas marinhas, reproduzem-se mais fácil e rapidamente pelo que podem ser considerados renováveis desde que as taxas de extracção não sejam superiores às de reprodução (Ollivier *et al.*).

Por outro lado, recursos naturais exploráveis, minerais, florestais, marinhos, etc., localizam-se frequentemente em áreas onde já há outras actividades económicas e

sociais, onde vivem populações, onde actividades económicas alternativas à exploração dos recursos naturais podem ser desenvolvidas. Estas alternativas podem entrar em conflito com a exploração de recursos naturais, especialmente quando esta exploração gera (ou corre o risco de gerar) externalidades negativas como poluição da água, solo e ar, desflorestamento, redução da biodiversidade, etc. (Ollivier *et al.*, 2009; Castel-Branco, 2008a).

Deste ponto de partida podem ser derivadas quatro conclusões lógicas sobre a utilização dos recursos naturais como fonte de crescimento e desenvolvimento.

Primeira, a sustentabilidade temporal e intergeracional de estratégias de crescimento e desenvolvimento dependentes da extracção de recursos naturais é determinada pelo equilíbrio entre a extracção e a capacidade de reprodução dos recursos. Portanto, no caso da dependência em relação aos recursos minerais e hidrocarbonetos, a estratégia é finita e, portanto, insustentável no tempo e do ponto de vista intergeracional. No caso da dependência em relação a outros recursos naturais, a sustentabilidade temporal e intergeracional da estratégia depende do maneiio do recurso em causa (Ollivier *et al.*, 2009; Smith 1992).

Como resultado da primeira conclusão, a segunda diz que uma estratégia de crescimento e desenvolvimento que numa fase inicial dependa da extracção e exploração de recurso naturais tem que gerar um nível de excedente e receita social (apropriado pela sociedade) que permita realizar dois objectivos complementares. Por um lado, é necessário compensar a sociedade e a natureza pelos efeitos negativos potenciais da exploração de recursos naturais (grande potencial de instabilidade macroeconómica, poluição, esgotamento dos recursos, competição com actividades existentes ou alternativas podendo implicar que tais actividades deixem de existir ou nunca se concretizem, etc.). Por exemplo, fundos de reserva destinados a compensar pela volatilidade dos preços de *commodities*, investimento em tecnologias mais “limpas” ou no maneiio sustentável dos recursos em exploração, fundos adequados para financiar a realocação de comunidades, etc., são formas de utilização de receitas para compensar pelas externalidades negativas da exploração dos recursos naturais. Estas externalidades devem ser assumidas (internalizadas) pelas empresas que as criam e, por isso, o seu custo não deve ser deduzido dos *royalties* ou de outros impostos sobre rendimento devidos (Castel-Branco, 2008a; Smith, 1992).

Por outro lado, o excedente e as receitas da exploração dos recursos naturais devem, sobretudo, ser apropriados por via fiscal (impostos sobre o rendimento do capital e *royalties*), para financiar a criação de oportunidades alternativas de desenvolvimento que diversifiquem a base produtiva, comercial e tecnológica e alarguem a base social e regional de acumulação. Esta necessidade de diversificação e alargamento da base de acumulação é causada por cinco considerações fundamentais. Um, a

dependência de recursos naturais tende a tornar a economia volátil e vulnerável por causa da volatilidade dos preços de *commodities*, do excesso de exposição da economia a mercados internacionais e da concentração da capacidade e energia produtivas e comerciais num pequeno leque de actividades vulneráveis a esses mercados. Por outro lado, a diversificação permite não só amortecer as crises dos mercados de recursos naturais mas, sobretudo, permite gerar outras oportunidades de desenvolvimento (infra-estruturas, qualificações, tecnologias, capacidades produtivas e capacidades logísticas e de serviços de apoio à produção) para além dos limites de explorar recursos naturais (Castel-Branco, 2008b, 2004a, 2004b e 2002a). Dois, a sustentabilidade temporal e intergeracional das estratégias de desenvolvimento requer que alternativas aos recursos naturais sejam criadas para que as oportunidades e condições de desenvolvimento das futuras gerações sejam melhores que as actuais (Ollivier *et al.*, Smith, 1992; Castel-Branco, 2009). Três, a diversificação e alargamento da base produtiva podem acelerar o crescimento e transformação da base económica, adicionar mais valor aos recursos e gerar um modo de crescimento mais eficaz na redução da pobreza (Cramer, 1999; Wuyts, 2003; Virtanen and Ehrenpreis, 2007; Castel-Branco, 2008b). Quatro, uma base produtiva e comercial mais diversificada gera novas oportunidades e procura qualificações, habilidades e capacidades tecnológicas, as quais geram novas oportunidades de diversificação (Cramer, 1999; Hidalgo *et al.*, 2007). Cinco, uma base mais diversificada e alargada de acumulação pode gerar diferentes pressões políticas e reduzir o poder das grandes empresas de recursos naturais (Smith, 1992; Castel-Branco, 2004a, 2004b e 2002a). Portanto, a retenção na economia de parte significativa da riqueza gerada pela extracção e exploração de recursos naturais pode ajudar a transformar as bases e dinâmicas económicas, sociais e políticas (Castel-Branco e Cavadias, 2009; Castel-Branco, 2008b).

Terceira, a extracção e exploração de recursos naturais têm o potencial de destruir modos de vida e impedir o aproveitamento de oportunidades alternativas de desenvolvimento. Por exemplo, o delta do Rio Zambeze é um campo de competição e conflito entre o potencial e actividades agrárias, marinhas, florestais e minerais, e entre estas e diferentes modelos de turismo. Em alguns casos, a solução deste conflito requer a escolha entre uma actividade ou outra. Num dos Estados da Índia, um conflito eclodiu por causa da tentativa de instalar uma refinaria de petróleo a um par de quilómetros de uma reserva para tigres e mangais. Estes conflitos não têm que ser sempre prejudiciais para as comunidades directamente afectadas ou para a economia como um todo. Por exemplo, no caso da Índia, do conflito emergiu do plano de montar uma cintura de painéis solares em torno das reservas florestais e faunísticas que permitam abastecer as comunidades locais com energia limpa sem prejudicar a biodiversidade.

Mais geralmente, há três elementos vitais para a resolução deste problema. Por um lado, se a exploração de recursos naturais for devidamente enquadrada por uma estratégia nacional de desenvolvimento mais ampla, é mais fácil encontrar os critérios e mecanismos para definir, em cada caso, quais são as alternativas mais adequadas – extracção de recursos naturais, turismo, reservas de biodiversidade, agricultura ou qualquer outra. Por outro lado, uma análise social de custo benefício ajustada para contemplar sustentabilidade intergeracional pode ajudar a definir critérios rigorosos de escolha de opções dentro do quadro estratégico de desenvolvimento nacional. Finalmente, o conceito “comunidade” precisa de ser desagregado e concretizado – quem é a comunidade, que interesses se articulam através dessa comunidade e seus grupos componentes e como é que tais interesses e dinâmicas se organizam institucionalmente? Esta comunidade concreta, diferenciada e organizada (formal ou informalmente) deverá ser uma força central na determinação das opções locais, da exploração que se faz dos recursos locais e da apropriação e utilização dos benefícios do crescimento e do desenvolvimento local.

Quarta, a extracção e exploração de recursos naturais levanta questões concretas sobre a sustentabilidade ambiental que estão relacionadas com as oportunidades de desenvolvimento intergeracionais. Num ponto anterior deste artigo, a abordagem intergeracional foi realizada do ponto de vista de exaustão dos recursos e criação de novas oportunidades. Para além desse problema, existe a questão do impacto ambiental – como é que a capacidade de regeneração natural e dinâmica do meio ambiente necessário à vida e desenvolvimento é afectada pela exploração dos recursos naturais (através da poluição, erosão, cheias e secas, etc.)? De que modo as opções e oportunidades para as novas gerações são afectadas – expandem, contraem-se, tornam-se mais voláteis ou estáveis, etc.?

Estratégia pública de desenvolvimento nacional e recursos naturais

Os desafios da exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento colocam no topo da agenda a questão de estratégia. Uma estratégia pode ser defensiva, construída apenas para acomodar interesses, dinâmicas e processos já estabelecidos. Neste caso, empresas escolhem os recursos que querem explorar e como os vão explorar e a estratégia pública nacional ou regional acomoda essas dinâmicas empresariais: fornece o quadro legal e de incentivos, a infra-estrutura e os serviços logísticos. Nesta estratégia defensiva, o Estado obtém das empresas a receita mínima necessária para compensar pelas externalidades negativas (deslocações de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, instabilidade macroeconómica, etc.) e apela à responsabilidade social corporativa para que as empresas “deixem algo – escolas, centros de saúde, fontes de água – nas comunidades”. Estratégias defensivas podem

ser melhores ou piores, e podem proteger a economia com maior ou menor eficácia, mas não conseguem dirigir o uso dos recursos naturais, a negociação de alternativas e a utilização da riqueza como factor de desenvolvimento. Mais recentemente, estratégias defensivas começaram a mudar o foco do âmbito nacional para o local. A ênfase da negociação e partilha fica ao nível da comunidade. O Estado oferece o quadro legal e as empresas negociam directamente com as comunidades. Esta abordagem pode resultar da tentativa de internalizar e responder à crítica de que as comunidades não beneficiam da exploração dos recursos locais (e, até, são frequentemente prejudicadas por essa exploração por causa das externalidades negativas). Mas também é uma abordagem coerente com os interesses das firmas dado que fragmentam o processo de negociação, estruturam-no em torno das empresas, enfraquecem a posição do Estado e podem criar alianças tácticas locais que fortalecem o papel das empresas.

Alternativamente, estratégia pública deve ter um carácter ofensivo. Em primeiro lugar, isto significa que é a estratégia pública de desenvolvimento que determina quais os recursos a explorar e como, em vez de serem os interesses de exploração de recursos a determinar que estratégia é consistente com tais interesses. Em segundo lugar, o quadro legal e de incentivos, o quadro fiscal e as relações com as comunidades são determinadas pelos interesses articulados pela estratégia pública. Em terceiro lugar, a competição e conflito entre usos alternativos de recursos e opções alternativas de desenvolvimento são geridos e negociados através da estratégia. Em quarto lugar, a estratégia deve ter uma clara dimensão intergeracional – como acumular para o futuro e como gerar oportunidades diferentes, novas, melhores. Em quinto lugar, a estratégia permite igualmente gerir as implicações ambientais.

A estratégia pública ofensiva fornece a visão, direcções, opções e oportunidades de aplicação do excedente e rendimento da indústria extractiva que é apropriado, via tributação, pela sociedade para diversificar a base produtiva, comercial e de qualificações, para inovar e para alargar as bases sociais e regionais de acumulação. Portanto, ajuda a negociar e definir o que é realmente feito com os recursos das indústrias de recursos naturais.

Debates recentes sobre a indústria de recursos naturais têm enfatizado o papel da formação de *clusters* industriais de fornecedores de insumos, equipamentos, peças, matérias-primas e materiais auxiliares e serviços em torno das indústrias de recursos naturais. O argumento é que estes *clusters* diversificam a base produtiva, criam novas dinâmicas industriais e permitem adicionar mais valor à economia ligando os recursos naturais com mais actividades económicas.

No entanto, em economias de base industrial muito fraca, é questionável se o impacto destes *clusters* (assumindo que se formam) é positivo. Por um lado, a formação de *clusters* em torno das indústrias de recursos naturais requer “massa crítica” de procura, isto é, a multiplicação de indústrias com procura semelhante.

Por outro lado, estes *clusters*, dada a debilidade da restante base industrial, podem tornar-se em mais um meio de comunicação de crises e instabilidade dada a volatilidade dos mercados de *commodities*. Por exemplo, se a base industrial da economia se concentrar nestes *clusters*, cada vez que os mercados de *commodities* entrarem em crise, imediatamente esta crise é transmitida por via das indústrias de recursos naturais e dos seus *clusters*. Adicionalmente, a oportunidade de formação destes *clusters* e as pressões das indústrias de recursos naturais e do próprio Estado, podem provocar uma concentração do investimento em torno dos projectos de recurso naturais e seus *clusters*, consolidando os padrões de especialização e subdesenvolvimento. Finalmente, em economias com fraca base industrial estes *clusters* tendem a ser intensivos em importações e em investimento directo estrangeiro, o que pode resultar em pressões sobre a balança de pagamentos associadas a repatriamento de lucros e de custos de investimento, transferência de preços, etc. A construção de *clusters* exige um quadro estratégico público que permita promover a diversificação da base produtiva e alargamento da base de acumulação, de modo a gerar outras oportunidades e focos de desenvolvimento. Neste contexto, é possível aumentar as externalidades positivas dos *clusters* e minimizar as suas externalidades negativas. Finalmente, a estratégia deve enquadrar devidamente os interesses, aspirações, instituições, tensões e conflitos das comunidades afectadas, fazendo-as participar na escolha das opções, na definição dos seus benefícios, e na construção da sua capacidade institucional, social e política para usar em seu benefício a sua parte do excedente e receitas geradas pela indústria de recursos naturais.

Receitas

Por razões discutidas numa parte anterior deste artigo, uma proporção maior das receitas dos recursos naturais deve ser retida pela economia nacional. Esta receita não deve apenas cobrir os custos das externalidades negativas da indústria, mas sobretudo deve gerar recursos para financiar a diversificação da base produtiva e alargamento social e regional dos centros de acumulação. Para que isto seja possível, não só é necessário ter legislação adequada mas também é preciso conseguir implementar a legislação. Isto significa que é preciso conhecer os rendimentos e lucros reais das empresas (para o que a iniciativa de transparência da indústria extractiva, ITIE, pode ser um contributo crucial). Também é necessário evitar acordos de dupla tributação que provoquem drenagem de recursos fiscais do país e ganhar alianças internacionais para combater os paraísos fiscais.

Numa conferência em Londres, organizada pelo DFID², o Primeiro-Ministro Britânico, Gordon Brown, enfatizou a necessidade de reter uma cada vez maior proporção da riqueza gerada nas economias em vias desenvolvimento nessas mesmas

economias, gerando dinâmicas de acumulação e reduzindo a dependência externa. É preciso saber aproveitar este *momentum* na economia e na política internacional a favor das economias mais atrasadas.

Finalmente, também não basta adotar legislação fiscal menos generosa e mais rigorosa apenas para os novos projectos. É necessário renegociar os contratos com os projectos já estabelecidos. Segundo dados do Banco de Moçambique (2008), em 2007 os mega projectos realizaram um repatriamento líquido de US\$ 280 milhões. Combinado com outros custos de investimento, o impacto dos mega projectos na balança rendimento foi negativa (-US\$ 590 milhões). Efeitos desta natureza e magnitude podem ser evitados com a renegociação dos acordos fiscais com os grandes projectos, abrindo o caminho para que as indústrias de recursos naturais contribuam, de facto, para o desenvolvimento nacional.

Referências

- Addison, T. (org.). (2003). *From conflict to recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press
- Banco de Moçambique. (2008). *Relatório Anual*. Maputo.
- Castel-Branco, C. (2009). Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. DP nº 06, IESE.
- Castel-Branco, C. (2008a). Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), Maputo 27 e 28 de Novembro de 2008.
- Castel-Branco, C. (2008b). Eliminating aid dependency and poverty through development of broad based and diversified productive and trade capacities. Comunicação apresentada no Trade and Development Board da UNCTAD, Genebra 18 de Setembro de 2008.
- Castel-Branco, C. (2008c). As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano. Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises – financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.
- Castel-Branco, C. (2004a). What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique. HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa”, 29-30 March. Pretoria.
- Castel-Branco, C. (2004b). Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique. Discussion paper.

- Castel-Branco, C. (2002a). An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique Unpublished PhD Thesis. Univ. of London.
- Castel-Branco, C. (2002b). Economic linkages between Mozambique and South Africa (mimeo).
- Castel-Branco, C. (2002c). Mega projectos e estratégia de desenvolvimento (mimeo).
- Castel-Branco, C. & Cavadias, E.. (2009). O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal em Moçambique. Comunicação apresentada no II seminário nacional sobre execução da política fiscal e aduaneira, organizado pela Autoridade Tributária de Moçambique (Maputo, 06-07 de Março)
- Castel-Branco, C. & Goldin, N. (2003). Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Report to Mozal: Maputo Março).
- Cramer, C. (1999). Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development* 22(7), pp. 1247-66. Hewitt, T., H. Johnson and D. Wield (eds.). 1992. *Industrialization and Development*. Oxford. Univ. Press and The Open University: Oxford.
- Hidalgo, C.A., et al. (2007). *The product space conditions the development of Nations. Science, Vol. 317*. pp. 482-7.
- Ollivier, T., et al. (2009). Natural resources, environment, and sustainable growth in Mozambique. (Report and Appendices). CERNA: Paris.
- Smith, P. (1992). *Industrialization and Environment*. In Hewitt, Johnson and Wield (eds.).
- Virtanen, P. & Ehrenpreis, D. (2007). Growth, poverty and inequality in Mozambique. International Poverty Centre: Country Study nº 10.
- Wuyts, M. (2003). The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction. In Addison (ed.). 2003.

IDeIAS Nº11 – RECURSOS NATURAIS, MEIO AMBIENTE E CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL¹

Carlos Nuno Castel-Branco

Contribuição do estudo de Ollivier et al.

O relatório de Ollivier *et al.* desenvolve e testa uma metodologia para medição do impacto ambiental e da exploração dos recursos naturais na sustentabilidade do crescimento em Moçambique. O estudo conclui que o padrão de desenvolvimento em Moçambique é insustentável, que é necessário aumentar a contribuição positiva do capital humano e do capital físico produzido e diminuir a contribuição negativa da extracção dos recursos naturais e da poluição. Para isso, o estudo sugere a necessidade de cobrar impostos e outras taxas sobre os recursos naturais para promover o desenvolvimento e diversificação da infra-estrutura e do capital humano. O estudo levanta uma série de questões vitais. Primeira, sustentabilidade do desenvolvimento sustentável é definida temporal e intergeracionalmente: em que medida é que estamos a garantir para as gerações vindouras capacidades, opções e oportunidades de desenvolvimento melhores e maiores que as que hoje temos? Segunda, o estudo questiona quem deve financiar os custos dessa sustentabilidade: nós, as futuras gerações, ou deverá o custo ser partilhado? Terceira, define o que é que “custa” gerar desenvolvimento sustentável – investimento em capital físico e em capacidades humanas e institucionais, bem como a gestão racional e equilibrada do meio ambiente, ou capital natural.

O estudo introduz o conceito de “taxa de poupança sustentável líquida” para medir desenvolvimento sustentável intergeracional. Poupança é usada como indicador de potencial de crescimento e de sustentabilidade, sendo positivamente relacionada com a expansão de capacidade (física e humana) e negativamente relacionada com a extracção de recursos naturais (por não serem renováveis) e

1 O presente IDeIAS é um resumo do Discussion Paper nº 6, 2009, do IESE, com o mesmo título e do mesmo autor.

poluição (que prejudica as capacidades, opções e oportunidades para o futuro). Cobrança de receitas (fiscais e *royalties*) sobre os recursos naturais, para financiar a expansão de capacidade física e humana e diversificar a economia, pode minimizar o efeito negativo da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Quantificando o grau de sustentabilidade do actual padrão de crescimento (com ênfase nos recursos naturais e poluição), o relatório contribui para cinco objectivos: (i) avalia o grau de sustentabilidade do padrão de crescimento do ponto de vista do custo social da redução líquida do capital natural e da poluição e conclui que o padrão de crescimento em Moçambique tem sido insustentável dada a taxa de poupança sustentável líquida negativa de $-14,1\%$; (ii) contribui para o desenvolvimento de metodologias de medição de sustentabilidade; (iii) consciencializa a sociedade sobre a necessidade de incluir a dimensão intergeracional e os seus custos nas estratégias de desenvolvimento; (iv) chama a atenção para vulnerabilidades específicas do padrão de crescimento (choques climáticos, erosão ambiental e poluição, exploração desregrada de recursos naturais renováveis e não renováveis, a fraca rede sanitária e de infra-estruturas, o capital humano, entre outros), e os custos que estas vulnerabilidades representam para a economia e para as famílias; (v) prioriza a necessidade de assegurar a substituição entre diferentes formas de capital e de geração de riqueza (por exemplo, usando as rendas dos recursos naturais para incrementar o capital físico e a capacidade humana e institucional, e proteger o meio ambiente).

O relatório de Ollivier *et al.* vem adicionar informação crítica a outras abordagens sobre a insustentabilidade dos padrões de crescimento em Moçambique. Estas outras abordagens mencionam a excessiva especialização da base produtiva num pequeno leque de actividades primárias, a excessiva concentração dos centros de acumulação derivada dessa especialização, e a excessiva dependência de fluxos externos de capital derivada tanto da especialização da base produtiva como da concentração dos centros de acumulação, como determinantes da insustentabilidade, volatilidade e descontinuidade dos padrões de crescimento e desenvolvimento económico e social em Moçambique. Este estudo adiciona, de forma mais explícita, a dimensão temporal intergeracional.

Análise crítica ao estudo de Ollivier et al.

Diferentemente de Aquiles, o estudo de Ollivier *et al.* tem dois calcanhares vulneráveis: a sua metodologia e a sua base de informação.

O principal problema do estudo é a opção pela construção de uma “função de sustentabilidade” inspirada nas funções de produção neoclássicas. Esta metodologia pressupõe que o produto final (neste caso, o grau de sustentabilidade) resulta dos contributos dos factores individuais que compõem a função [capital físico, capital

natural (extracção de recursos renováveis e não-renováveis) e capital humano (educação e poluição)]. As contribuições individuais dos factores dependem do seu impacto individual marginal (o que na função de produção neoclássica é a produtividade marginal do factor). Este impacto é associado com o peso percentual de cada factor na formação do produto e na taxa de variação do output dada a variação de cada factor individual, *ceteris paribus*.

Logo, a análise realizada com tal modelo tende a ser fragmentada, estática, simplista e desenraizada do contexto social e ambiental mais amplo em que as relações entre os factores ocorrem. Fragmentada, porque trata de cada um dos factores como se, além de um rácio quantitativo dado pela natureza, não existisse nenhuma relação mútua entre eles (social, técnica ou ambiental) e como se a variação de qualquer um dos factores não implicasse variações nos outros. Isto é, cada factor opera independentemente dos outros. Assim, o impacto de cada factor pode ser medido desde que se assuma o pressuposto de que o resto permanece igual (*ceteris paribus*). Estática, por causa do pressuposto de *ceteris paribus* e porque a estrutura da relação quantitativa entre cada um dos factores e o produto e entre os factores, eles próprios, é dada. Simplista, porque a valorização de cada factor depende da monetarização do factor em relações formais de mercado. Desenraizada do contexto social e ambiental, porque se presume que este contexto não influa na análise de nenhum modo – a análise é, no fim, o resultado *neutro* da arrumação e da correlação entre dados estatísticos e não entre dinâmicas sociais, ambientais e técnicas.

Por exemplo, os cálculos feitos pelo modelo mostram que o impacto do desflorestamento (-0,4%) no nível de poupança sustentável líquida (-14,1%) é muito pequeno (menos de 3% da taxa calculada de poupança), porque a taxa agregada de desflorestamento, segundo dados oficiais, é pequena. Ainda que se aceitem os dados oficiais (apesar de não terem informação sobre *logging* ilegal), o impacto global do desflorestamento inclui efeitos directos (desaparecimento de árvores) e indirectos (redução da biodiversidade, aumento da frequência, intensidade e vulnerabilidade de cheias e secas, poluição e redução da qualidade do ar e da água, desaparecimento de incubadoras de vida animal, desaparecimento de fontes de rendimento relacionadas com a pesca, turismo, madeiras preciosas e outras, etc.). A existência de impactos indirectos, a jusante e montante da acção de desflorestamento, faz com que o impacto total do desflorestamento seja substancialmente maior que o directo. Logo, o desflorestamento pode ter impactos significativos ao longo de toda a função de sustentabilidade, uma vez que pode afectar a poupança bruta e a depreciação de capital físico, a erosão dos solos, a poluição atmosférica e da água, os choques relacionados com cheias e secas, etc. Se a relação entre desflorestamento e cada um destes outros factores do modelo fosse medida, o desflorestamento ficaria um dos factores mais importantes em vez de um dos menos importantes. Portanto, assumindo *ceteris*

paribus o modelo é “obrigado” a simplificar a dinâmica das relações entre factores ao ponto de tornar as previsões e a análise de políticas num exercício irrelevante.

Outro exemplo, do “capital intangível” (residual que inclui tudo o que não é nem capital físico nem capital natural) somente o “capital humano” é discutido. Este, por sua vez, é reduzido a educação (investimento operacional em educação) e sanidade (poluição do ar e da água). Será que a riqueza relacionada com as pessoas se limita às suas capacidades funcionais – quanto podem trabalhar saudavelmente, e quão saudáveis e treinadas têm que ser para poderem trabalhar? Não terão, estas pessoas, motivações e interesses, não farão elas parte de grupos sociais que interagem, com maior ou menor tensão e conflito? Não serão o ambiente e *ethos* sociais importantes na formação das capacidades, motivações e reacções das pessoas? Não serão aspectos factores determinantes das dinâmicas do “capital físico”, “capital natural”, “capital humano” e “substituição” entre estes “capitais”? Como será possível entender as pessoas e suas capacidades quando as fragmentamos em componentes discretas (quantidade de educação formal, quantidade de poluição no ar que respiram, quantidade de água potável a que têm acesso), como se as pessoas e o seu ambiente social fossem não mais do que uma combinação técnica e neutra desses factores discretos?

Poderá capacidade humana ser medida ou derivada directamente do investimento operacional em educação? Quão eficaz é o sistema de financiamento da educação a transformar unidades monetárias de financiamento em quantidades de educação *per capita*? O que são “quantidades de educação”? Qual é o conteúdo da educação e até que ponto esse conteúdo se relaciona com os desafios, interesses, motivações e pressões que as pessoas enfrentam no seu ambiente social, incluindo a relação social e técnica entre as pessoas e o capital físico, natural e institucional? Qual é a qualidade da educação, a sua eficácia em fazer-se absorver e os *standards* do conhecimento que fornece para ser absorvido? Qual é o aproveitamento que as pessoas e a sociedade fazem da educação, isto é, como e quanto é que conseguem usar o que aprendem através da educação? Até que ponto é que as capacidades das pessoas estão relacionadas com a educação formal, ou em que medida é que essas capacidades resultam do conhecimento e aprendizagem tácitos, associados com experiência e experimentação, cultura, valores, história, organização social e poder (Polanyi, 1966; Lam, 2004)? Em outras palavras, o que é educação e para que serve? (Fine, 2001; Fine and Rose, 2001).

Em consequência, o primeiro aspecto a rever neste estudo é o modelo utilizado na análise. Para fazer esta revisão, será necessário reformular o objectivo analítico do estudo: em vez de tentar medir o impacto isolado de cada factor, o modelo deve permitir analisar as relações dinâmicas entre factores em contextos sociais, institucionais e ambientais específicos, e equacionar essas relações dinâmicas dentro dos processos de acumulação e desenvolvimento em Moçambique.

Pode ser argumentado que esta revisão do modelo e dos objectivos da análise reduzirá a precisão da previsão e a solidez da informação para análise de política. Este argumento é apenas ilusório. A previsão feita com o modelo não é rigorosa porque este é assente na análise fragmentada e estática de uma dinâmica. Por outro lado, o modelo não dá informação substancial que permita sustentar análise de política, pois apenas ilustra, como resultado de uma dada arrumação de informação estatística, os factores de maior e menor impacto directo, *ceteris paribus*. Não são analisadas as razões dessa hierarquia de factores e do seu impacto, nem as relações entre factores e entre impactos. O pressuposto *ceteris paribus* não opera na prática, pelo que um modelo que o requeira não é adequado para avaliar e desenvolver políticas. Finalmente, um modelo que analise uma relação dinâmica entre factores (ou *momentum* de uma relação) com precisão produzirá resultados menos precisos na análise estática de cada factor individual (ou posição de cada factor), e vice-versa (Heisenberg, 1983; Rosenblum and Kuttner, 2008). Se o problema em questão for de natureza dinâmica (crescimento, desenvolvimento, taxa de substituição ou de transformação estrutural, sustentabilidade, relações intergeracionais, etc.) ao longo do tempo, é preferível melhorar a qualidade da análise do *momentum* do que tentar, simplista e artificialmente, ser preciso na medição da posição.

No fim, é necessário reconhecer que a questão ambiental é parte integrante da economia política do desenvolvimento e, portanto, das tensões, conflitos e dinâmicas de acumulação e reprodução económica e social. Estudar a questão ambiental fora deste contexto de tensão, conflito e dinâmica económica e social conduz à esterilização e irrelevância da análise (Smith, 1992).

O outro grande problema deste estudo é a fraqueza da sua base de informação. A poupança e o capital físico nacionais podem ser derivados dos agregados macroeconómicos, mas esta derivação dá pouca informação sobre a composição real desse capital físico.

Por que é que *energia* não constitui factor de análise no estudo? Não será a procura de energia um factor determinante no desflorestamento, erosão dos solos, extracção de recursos naturais, poluição do solo e da água, formação do capital físico, construção de relações de poder que influem no modo de vida e nas oportunidades e desafios para o desenvolvimento humano?

A informação sobre florestas, erosão do solo e pescas é fraca e baseada em dados oficiais de limitada cobertura, apesar de haver informação sobre *logging* ilegal e outras formas mais informais e artesanais de exploração florestal que indicam a sua crescente importância. “Florestas” não podem apenas ser avaliadas em termos agregados. Que tipo de florestas desaparece mais facilmente e porquê e qual é o impacto local e global (destruição da biodiversidade, alterações climáticas, aumento do risco de cheias e secas, etc.) desse desflorestamento? O que está a acontecer com as madeiras preciosas? Que informação existe sobre os impactos indirectos do

desflorestamento? Como o estudo fragmenta a análise por factor, informação sobre ligações e interacções entre variáveis é nula. Assim, por exemplo, existe informação sobre desflorestamento, poluição, cheias e secas, mas não existe nenhuma informação sobre a relação entre desflorestamento e a poluição, cheias e secas, nem sobre o que influencia essa relação.

É possível fazer três argumentos defensivos sobre o problema da informação. *Primeiro: só é possível trabalhar com a informação disponível.* Claro! Mas isso não quer dizer que não seja possível apanhar mais informação. Além disso, a escolha de informação é determinada pelo modelo; se a pergunta sobre a interacção entre variáveis não for colocada, a informação sobre esta relação não vai ser obtida nem vai ser considerada relevante. Se não se interrogar a forma e o modo de satisfação das necessidades materiais das pessoas (por exemplo, em energia e alimentos), não será possível entender a interacção entre as pessoas e os processos sociais, tecnológicos e ambientais. *Segundo: na ausência de informação, é possível fazer análise de sensibilidade para testar os limites das conclusões do estudo, pelo que informação adicional não é absolutamente necessária.* Claro! No entanto, se o problema não for de quantidade e incerteza de informação, mas for do tipo de informação e a forma como a informação é usada, análise de sensibilidade em si não adianta nada, nem tem sentido. Por exemplo, segundo os dados do relatório, a duplicação da taxa de desflorestamento aumentaria o impacto deste factor na taxa de poupança de -0,4% para -0,8%, insignificante para mudar a taxa de poupança sustentável. Será que a análise do problema de desflorestamento se limita à quantidade e precisão da informação sobre desflorestamento? Onde está a informação sobre os impactos indirectos, ou seja, sobre as ligações com poluição, renda, educação, cheias e secas, etc? Onde está a informação sobre a relação entre o modo de satisfação das necessidades materiais das pessoas (por exemplo, acesso a energia e alimentos) e o desflorestamento? Este tipo de problema não se resolve com análise de sensibilidade. *Terceiro: dado que a taxa de poupança sustentável é muito negativa (14,1%), seriam necessárias correcções muito grandes (e improváveis) na informação para provocar impactos significativos no resultado final.* A duplicação da taxa de desflorestamento reduziria a taxa de poupança de -14,1% para -14,5%. A duplicação da poupança bruta nacional (de 2,1% para 4,2%), manteria a taxa de poupança altamente negativa, em -12%. Portanto, o grau de erro (ou de correcção) de informação requerido para provocar um impacto substancial na análise é tão elevado que é improvável. Neste argumento há dois problemas críticos. Erros medianos acumulados em todos os factores do modelo podem alterar os resultados sem requerer um nível de erro improvável. Os impactos indirectos (por exemplo, das florestas nas cheias e nas secas) podem provocar mudanças substanciais nos resultados finais sem requer graus de erro improváveis.

Reformular os objectivos do estudo, prestar mais atenção ao trabalho já feito localmente (tanto analítico como de produção de informação) e fazer melhor investigação (mais profunda e com melhor inserção nas dinâmicas sociais, económicas e ambientais nacionais e locais) seriam contributos importantes para tornar este estudo mais credível, respeitável e útil.

Referências

- Castel-Branco, C.. (2009). Recursos naturais, meio ambiente e crescimento sustentável em Moçambique: crítica metodológica ao relatório de T. Ollivier, D. Rojat, C. Bernardac e P.-N. Gieraud. Discussion Paper nº 6 (IESE).
- Fine, B. (2001). The Social capital of the World Bank. In Fine, Lapavitsas and Pincus (orgs). 2001.
- Fine, B. & Rose, P. (2001). Education and the post-Washington Consensus. In Fine, Lapavitsas and Pincus (eds). 2001.
- Fine, B., Lapavitsas, C. & Pincus, J. (orgs). (2001). *Development Policy in the Twenty First Century: Beyond the post – Washington Consensus*. Routledge: London and New York.
- Heisenberg, W. (1983). *Quantum Theory and Measurement*. English translation by J. A. Wheeler and H. Zurek. Princeton Univ. Press: Princeton.
- Hewitt, T., Johnson, H. & Wield, D. (orgs). (1992). *Industrialization and Development*. Oxford: Oxford University Press in association with The Open University.
- Lam, A. (2004). Tacit Knowledge, Organization Learning and Societal Institutions: an Integrated Framework. *Organizational Studies* 21 (3): pp. 487-513.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Gloucester, Mass.: Doubleday & Co.
- Ollivier, T., D. Rojat. C. Bernardac & P.-N. Gieraud. (2009). Natural resources, environment and sustainable growth in Mozambique (principal report and annexes). Paris: CERNA.
- Roseblum, Bruce and Fred Kuttner. 2008. *Quantum Enigma: Physics Encounters Consciousness*. Oxford Univ. Press: Oxford.
- Smith, P. (1992). *Industrialization and Environment*. In Hewitt, Johnson and Wield (orgs.). 1992.

IDeIAS Nº14 – TERRA, DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO E PROJECTOS DE EXPLORAÇÃO MINEIRA

Virgilio Cambaza

O preâmbulo da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro) estabelece que “a terra é um meio universal de criação de riqueza e do bem-estar social e por isso, o seu uso e aproveitamento tornam-se um direito de todo o povo moçambicano”.

O mesmo preâmbulo refere que a Lei procura adequar-se “ao desafio para o desenvolvimento que o país enfrenta e à nova conjuntura política, económica e social e conferir garantia de acesso e segurança de posse da terra, tanto aos camponeses moçambicanos, como aos investidores nacionais e estrangeiros”.

A fim de acomodar os interesses acima expostos, particularmente dos camponeses moçambicanos, a Lei tornou-se aberta à aplicação de normas e práticas costumeiras desde que as mesmas não contrariem a Constituição (nos seus artºs 12 e 24).

Os camponeses moçambicanos são agrupados numa categoria que a própria Lei designa por “comunidades locais”. Com efeito, no seu artº 1, a Lei indica que as comunidades locais são “agrupamentos de famílias e indivíduos, vivendo nos limites de uma circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visam a salvaguarda de interesses comuns, através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”.

A ligação e a articulação das comunidades locais com as instituições políticas nacionais são asseguradas através de órgãos que indistintamente têm a designação de autoridade tradicional (artº 118 da Constituição da República) e de autoridades comunitárias (Dec. do Conselho de Ministros nº 15/2000, que aprova as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias). O surgimento destas autoridades obedece a formas de legitimação tradicional (sucessão linhageira ou carismática – conferida em função do poder económico e de alguma outra notoriedade, no campo profissional, artístico, desportivo,

religioso, entre outros). O reconhecimento das autoridades tradicionais condu-las a uma posição jurídica ecléctica por se tornarem representativas e agentes de interesses contrapostos. Por um lado, são mandatárias, representando interesses das comunidades locais. Por outro lado, são responsáveis pela articulação dos interesses do Estado junto das comunidades locais. Com estas características, estas autoridades locais ficam obrigadas à realização de um leque de actividades referidas no artº. 4 do Dec. nº 15/2000.

José (2007) e Nielsen (2007) revelam que, em consequência da posição ecléctica que assumem e dos interesses próprios que procuram satisfazer, as autoridades comunitárias são obrigadas a desenvolverem habilidades e formas de acção que lhes permitam representar interesses contrapostos.

Dados os conflitos de interesses sobre a terra, emergentes de situações da tensão entre as comunidades locais e os titulares de direitos de exploração mineira, tanto o Estado (que pretende defender camponeses e priorizar a exploração mineira) como as autoridades comunitárias (mandatárias das comunidades mas igualmente representantes dos interesses e objectivos do Estado) ficam numa situação no mínimo desconfortável e contraditória.

Neste contexto, o artº 43 da Lei de Minas (Lei 14/2002, de 26 de Junho) define que: (i) o uso e ocupação da terra necessária para a realização de actividade mineira é regulada pelas disposições sobre o uso e aproveitamento da terra constantes da Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, sem prejuízo das disposições dos dois números seguintes; (ii) o uso da terra para operações minerais tem prioridade sobre outros usos da terra quando o benefício económico e social relativo às operações mineiras seja superior; (iii) os títulos de uso e aproveitamento da terra obtidos nos termos da Lei de Terras e a licença ambiental que são atribuídas com o fim de exploração mineira ao abrigo de uma concessão mineira ou certificado, têm um período de validade e dimensão consistentes com o definido na concessão mineira ou certificado mineiro e são automaticamente renovadas quando estes títulos forem renovados; e, (iv) no caso de uma área designada de senha mineira ser declarada ou ser emitida uma concessão mineira ou certificado mineiro, sobre terra sujeita a direitos de uso e aproveitamento da terra, esses direitos anteriormente existentes são considerados extintos após o pagamento de uma indemnização justa e razoável ao titular dos direitos anteriores, pelo Estado, no caso de uma área de senha mineira, e pelo titular do direito mineiro, no caso de concessão mineira ou certificado mineiro.

Nos casos em que o Estado considere o benefício económico e social relativo às operações mineiras superior aos interesses das comunidades instaladas nas zonas de interesse mineiro, essas comunidades ficam obrigadas ao dever de ceder a sua posição jurídica a favor dos titulares dos projectos mineiros, por os seus DUAT se considerarem extintos, ainda que tal facto só possa ter lugar, após o pagamento

de uma indemnização, por parte do Estado ou dos titulares das licenças de exploração, consoante se trate de título de senha mineira, de concessão mineira ou de certificado mineiro.

O projecto da construção de 700 casas para as famílias que serão deslocadas de Moatize no âmbito da instalação do megaprojecto da exploração do carvão enquadra-se na aplicação deste dispositivo legal. As mesmas fontes indicam que, além das casas, a cada família serão atribuídos cerca de dois hectares de terras para a agricultura. No entanto, as mesmas fontes não nos fornecem indicações sobre a aptidão das áreas distribuídas, nem sobre a capacidade de os beneficiários aproveitarem as referidas áreas, sobre a sua localização relativamente a mercados de bens de consumo, factores de produção e produtos agrícolas, acesso a serviços agrícolas, acesso a infra-estruturas produtivas e sociais, acesso a água e energia, etc. Também não é dada informação sobre como é que as famílias deslocadas vão subsistir no período interino até às primeiras colheitas, nem sobre o que é que as famílias perdem com a deslocação (isto é, sobre o custo de oportunidade, para as famílias, desta deslocação).

Além dos benefícios atrás referidos, a legislação mineira prevê outros benefícios relacionados com a implantação de projectos mineiros. O artº 28 do Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira, por exemplo, estabelece o seguinte: “No Orçamento do Estado é fixada uma percentagem das receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos mineiros, em função das receitas previstas e relativas a actividade mineira”.

Um outro benefício a referir é o da responsabilidade social corporativa das empresas, em resultado ao apelo do Estado, para que as mesmas deixem obras como a construção de escolas, centros de saúde, fontes de água, a favor das comunidades.

A estratégia actual do Governo de conceder grandes benefícios fiscais às empresas mineiras, como forma de as atrair a implantarem-se no território nacional, tem tido como uma das contrapartidas o apelo à já referida responsabilidade social corporativa, no sentido de realizarem obras de natureza social que beneficiem as populações. Estudos têm revelado que a despeito do valor social que as obras erguidas têm representado para as populações, não deixa de ser saliente o aspecto marginal das verbas que têm sido alocadas para os empreendimentos, quando comparadas aos fabulosos lucros que as empresas têm feito com as suas actividades em Moçambique. Por exemplo, a Mozal representa um projecto no valor de 2,4 mil milhões de USD e contribui com 5 milhões de USD anuais para obras sociais; a Sasol, avaliada em 1,2 mil milhões de USD, contribui com 5 milhões de USD anuais; o projecto do carvão de Moatize, 1,6 mil milhões de USD, contribui com apenas 6,5 milhões de USD anuais (Castel-Branco e Cavadias, 2009). Em 2007,

o saldo comercial de dois megaprojectos, Mozal e Sasol, atingiu 1,27 mil milhões de USD (Castel-Branco, 2009a), mas a sua contribuição conjunta para projectos sociais foi de apenas 10 milhões de USD (menos de 1% do saldo comercial destes dois projectos). Mais grave, desse saldo comercial apenas 386 milhões de USD foram retidos na economia (salários, outros custos operacionais, reinvestimentos marginais, taxas fiscais marginais), significando que cerca de 879 milhões de USD foram transferidos do País (repatriamento de lucros, outros custos do investimento, transferências salariais, etc.) (Castel-Branco, 2009a). Quer dizer, o valor destas transferências é quase 88 vezes mais alto que o contributo destes projectos em forma de benefícios sociais comunitários.

Portanto, o Estado parece adoptar uma estratégia pública defensiva para obtenção de rendas mínimas das empresas mineiras para compensar a sociedade pelas externalidades negativas da indústria extractiva nomeadamente: deslocações de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, vulnerabilidade e volatilidade macroeconómica (Castel-Branco, 2009b). Da análise, ressalta igualmente a falta de transparência quanto à definição dos montantes destinados ao cumprimento tanto das obrigações resultantes da imposição legal, do artº 28, acima descrito (sobre a percentagem das receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades), quanto da responsabilidade social corporativa.

O dispositivo legal em referência não permite às comunidades conhecerem qual é a percentagem legal que lhes deve ser alocada pois esta informação é omissa na Lei. Por outro lado, ainda não existem mecanismos que permitam verificar o volume de receitas arrecadadas pelo Estado sobre o qual deve recair a percentagem destinada às comunidades. Portanto, ainda não estão desenvolvidos mecanismos que, no mínimo, permitam às comunidades fazerem valer o princípio defendido pela Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), que exige aos governos que “Publiquem o que ganham” e às empresas que “Publiquem o que pagam e o que deveriam pagar dados os seus lucros”.

O mesmo dir-se-á em relação aos recursos financeiros postos à disposição pelas empresas mineiras, destinados ao financiamento das suas responsabilidades sociais. A alocação destes recursos não deve transparecer obra de caridade e de visibilidade ao nível das comunidades à volta das empresas. A proporção da riqueza gerada pelas empresas mineiras, deve permitir que estas, na realização das suas responsabilidades sociais corporativas contribuam para o desenvolvimento efectivo, aplicando nas províncias, distritos e outras comunidades adjacentes àquelas onde tais recursos se situam e são explorados.

A análise indica que o Governo deveria rever a legislação mineira e de incentivos fiscais e outros postos à disposição da indústria extractiva, de modo a enquadrar

os benefícios (fiscais e de responsabilidade social) dentro de uma estratégia de desenvolvimento efectivo, em que o princípio da justa retribuição da riqueza gerada fosse garantido, bem como fosse promovida a diversificação da base produtiva e comercial da economia (Sociedade Civil, 2008; Castel-Branco, 2008).

Referências

- Banco de Moçambique. (2008). *Relatório Anual de 2007*. Maputo.
- Cambaza, V. (2009). A lei de terras, das minas e sistemas de direitos consuetudinários. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE, 22 e 23 de Abril de 2009. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP12_2009_Cambaza.pdf.
- Castel-Branco, C. (2008). Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), 27 e 28 de Novembro de 2008. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf.
- Castel-Branco, C. (2009a). O Complexo extractivo-energético e as relações económicas entre Moçambique e a África do Sul. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE, 22 e 23 de Abril de 2009. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP16_2009_CastelBranco.pdf.
- Castel-Branco, C. (2009b). Indústrias de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários. IDEIAS nº 10, IESE. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_10.pdf.
- Castel-Branco, C. & Cavadias, E. (2009). O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal em Moçambique. Comunicação apresentada no II Seminário sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira, 6 e 7 de Março de 2009. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/MegaFiscalidade_ATM_Final.pdf.
- Constituição da República de Moçambique. (2004). Imprensa Nacional. Maputo.
- Governo de Moçambique. Lei nº 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras). Maputo.
- Governo de Moçambique. Lei nº 14/2002, de 26 de Junho (Lei de Minas). Maputo.
- Governo de Moçambique. Decreto nº 66/98, de 8 de Dezembro (aprova o Regulamento da Lei de Terras). Maputo.
- Governo de Moçambique. Decreto nº 15/2000, de 20 de Junho (aprova a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias). Maputo.
- Governo de Moçambique. Decreto nº 5/2008, de 9 de Abril (aprova o Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira). Maputo.
- José, A. (2007). Autoridades ardilosas e democracia em Moçambique. In Kyed et al. (organizadores).
- Kyed, Helene et al. (orgs). (2007). *O reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da participação pública*. Maputo: Ministério da Justiça..

Nielsen, M. (2007). Shifting registers of leadership: an ethnographic critique of the unequivocal legitimization of community authorities. In Kyed et al. (orgs).
Sociedade Civil. (2008). Mensagem das Organizações da Sociedade Civil Moçambicana ao Seminário sobre ITIE em Moçambique. 23 de Outubro.

IDeIAS Nº42 – ANÁLISE AO EXERCÍCIO DE RECONCILIAÇÃO DO SEGUNDO RELATÓRIO DA ITIE EM MOÇAMBIQUE

Rogério Ossemane

Introdução

No âmbito da implementação da Iniciativa de Transparência na Industria Extractiva em Moçambique (ITIEM), foi oficialmente lançado recentemente o segundo relatório da ITIEM. Este relatório foi produzido pela Ernst & Young Moçambique, sob solicitação do Comité de Coordenação (CC) da ITIEM. Em resposta aos requisitos da Iniciativa a nível internacional, o relatório contém informação sobre os pagamentos feitos pelas empresas dos sectores mineiro e de hidrocarbonetos, reconciliados (verificados) com a informação sobre recebimentos por parte do governo. Em adição a esta informação, o CC-ITIEM decidiu incluir no segundo relatório a análise de obstáculos legais à implementação da Iniciativa e uma pesquisa sobre a transparência do regime fiscal.

Depois de concluído o relatório, segue-se o trabalho de disseminação e análise crítica do mesmo pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), trabalho este que é igualmente um dos critérios para a completa adesão do país à Iniciativa. Este IDeIAS (nº 42) e o próximo (nº 43) são contribuições à disseminação e debate da informação fornecida pelo relatório, fazendo uma avaliação do seu conteúdo. O presente IDeIAS aborda o exercício de reconciliação dos pagamentos e recebimentos efectuados no sector extractivo. O IDeIAS nº 43 irá abordar a análise de obstáculos legais à implementação da ITIEM, a pesquisa sobre a transparência do regime fiscal e as recomendações, e incluirá uma análise aos passos seguintes rumo à completa adesão do país à ITIE.

Pagamentos e recebimentos: o que nos dizem os números?

O relatório cobre os pagamentos e recebimentos feitos no ano de 2009, e a informação encontra-se desagregada por empresa e por categoria de pagamento. O relatório

decidiu incluir todas as empresas do sector de hidrocarbonetos registadas no país em 2009. Para o sector mineiro, as empresas foram seleccionadas de acordo com dois critérios principais: terem contabilidade organizada e terem realizado pagamentos no montante mínimo de 500 mil meticais. De uma lista inicial de 265 empresas titulares de direitos mineiros, 105 tinham efectuado pagamentos em 2009. Foram encontradas um total de 36 empresas (24 do sector mineiro e 12 do sector de hidrocarbonetos) que respondiam aos critérios de selecção definidos. Destas 36 empresas, 5 foram excluídas por não terem respondido ao questionário do relatório.

Os pagamentos considerados dizem respeito às seguintes categorias: Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS), Imposto sobre a Superfície, impostos sobre a produção, fundo de capacitação institucional, fundo para os projectos sociais, dividendos pagos ao Estado e licenças ambientais.

O relatório expande a sua cobertura, em relação ao anterior, em termos de empresas e pagamentos abrangidos, em resposta às pressões que OSC filiadas ao G20 e à Plataforma da Sociedade Civil para Recursos Naturais vinham fazendo e que foram posteriormente confirmadas como fundamentais pelo CC da Iniciativa a nível internacional antes de serem adoptadas pelo CC-ITIEM. A maior abrangência do relatório e a apresentação organizada e detalhada da informação de reconciliação de pagamentos e recebimentos (desagregação do IRPC, identificação da natureza dos erros de reporte e respectivos ajustamentos por empresa) representam uma importante evolução qualitativa do presente relatório em relação ao anterior.

Os dados do relatório revelam que, em 2009, os pagamentos provenientes das empresas cobertas pelo relatório totalizaram 1.073.190.170 meticais¹. O exercício de reconciliação revelou que deste montante o governo não foi capaz de justificar cerca de 3.043.762 meticais (0,28%), e as empresas não foram capazes de mostrar que pagaram cerca de 3.668.983 meticais (0,34%)².

O valor total de pagamentos do sector representa 2,3% do total das receitas do Estado em 2009.

Desperta atenção o facto de o relatório mostrar que dois terços dos pagamentos feitos foram descontados dos rendimentos de outras entidades e não das empresas do sector extractivo. Cerca de 25% foi descontado dos salários dos trabalhadores e cerca de 42% foi descontado das receitas de empresas que prestam serviços às empresas do sector (retenções na fonte).

1 O relatório apresenta dois totais diferentes, um referente ao que as empresas reportaram como tendo pago e outro referente ao que o governo reportou como tendo recebido. Isto resulta de erros de reporte de vária natureza conforme explicitado no relatório. Qual é então o valor correcto (ou mais próximo do valor correcto) dos pagamentos feitos pelo sector? Assumindo que todos pagamentos ou recebimentos reportados foram devidamente justificados, quando os valores declarados pelo governo e pelas empresas são diferentes aquele que for superior é o valor correcto (ou, no mínimo, mais próximo do correcto). Assim, o valor de 1.073.190.170 de meticais que o artigo considera foi obtido somando todos os valores declarados que fossem ou iguais ou superiores aos declarados pela contraparte.

2 Por lapso, o relatório de reconciliação apresenta, na sua página 47, valores diferentes destes.

A contribuição fiscal directa das empresas extractivas é irrisória (equivalente a menos de 1% da receita do Estado) e em grande medida explicada pelo excesso de benefícios fiscais concedidos. Muitas vezes é argumentado que esta fraca contribuição deriva do facto de as empresas ainda estarem em fase inicial de exploração e, como tal, não terem rendimentos significativos. Embora isto possa ser verdade para algumas empresas, não o é para todas.

A título de exemplo, analisemos o caso da empresa SASOL Petroleum Temane (SPT) que evidencia a falácia deste argumento e a dimensão do problema. Os pagamentos directos da SPT em dinheiro (excluindo impostos pagos pelos trabalhadores e por empresas prestadoras de serviços) totalizaram, em 2009, menos de um 1% do valor das exportações de gás e condensado do país. De imposto sobre os lucros da empresa (IRPC), a SPT pagou 100.000 meticais (curiosamente, o mesmo valor reportado no primeiro relatório da ITIEM referente a pagamentos feitos em 2008) o que equivale a 380 vezes menos do que o valor que a contraparte moçambicana no projecto, a Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH), pagou de IRPC. Tendo em conta que a CMH detém 25% do projecto e a SPT 70%, significa que a carga fiscal do IRPC para a SPT é cerca de 1.000 vezes inferior à carga da CMH. Esta carga fiscal irrisória, aplicada a uma empresa que pelo menos quatro anos depois de ter começado a produzir já gerava lucros, evidencia o mau negócio que o governo fez com esta empresa em representação dos cidadãos do país³.

Além de pequeno, o total de pagamentos do sector está sobreavaliado. Com efeito, para o caso da empresa Cimentos de Moçambique (CM), que desenvolve actividades de natureza extractiva (extração de calcário) e não extractiva (produção de cimento), o relatório não exclui os pagamentos referentes às actividades não extractivas. Isto é particularmente relevante porque a CM aparece como a segunda maior contribuinte do sector de mineração com uma contribuição superior a 20% da contribuição total do sector. Este aspecto é extremamente relevante no presente relatório uma vez que pode adulterar significativamente o resultado das discrepâncias totais encontradas, conforme exposto a seguir.

A CM é a empresa cuja diferença negativa⁴ é maior (o governo reporta ter recebido mais do que a empresa diz ter pago). Esta diferença elimina completamente das discrepâncias totais as situações em que o governo é incapaz de reportar todos os pagamentos que as empresas do sector mineiro declararam e reduz em mais de 70% o somatório total das discrepâncias verificadas em todo o sector extractivo.

³ Os dados de exportações do Banco de Moçambique estão em dólares americanos. Na conversão foi aplicada a taxa de câmbios média de 31/12/2009 de 27.51 MZN/USD

⁴ O relatório atribui o sinal matemático negativo às diferenças em que o Estado reporta recebimentos superiores aos pagamentos da empresa e sinal positivo às situações inversas.

Curiosamente, o maior montante “desaparecido” das contas do Estado (a maior diferença em que o governo reporta menos do que o que a empresa declara ter pago) refere-se aos pagamentos de uma empresa pública, a ENH, EP. Esta diferença, 1,5 milhões de meticais, representa mais de metade do montante total que o governo não conseguiu reportar e cerca de 6,5% dos pagamentos totais declarados pela ENH, EP.

Os aspectos expostos nos dois parágrafos anteriores revelam a importância de duas propostas avançadas por membros do CC-ITIEM. A primeira é que o nível de significância das discrepâncias (nível que justifique trabalho adicional para justificar esta diferença) deve ser definido também ao nível da empresa. Ou seja, aplicando, por exemplo, a mesma percentagem do nível geral de significância de 3% definido pelo CC-ITIEM, se o Estado não fosse capaz de reportar acima de 3% dos pagamentos declarados por cada empresa o trabalho de reconciliação deveria prosseguir. Esta proposta ainda não foi acolhida pelo CC-ITIEM.

A segunda proposta é que o relatório deve apresentar separadamente os somatórios das diferenças positivas e das diferenças negativas, bem como o nível de significância das discrepâncias aplicado sobre cada um destes totais. A soma algébrica de todas as diferenças (positivas e negativas) não tem significado útil. Um exemplo hipotético ajuda a ilustrar o problema.

Suponhamos que o relatório cobre duas empresas A e B. A empresa A pagou 100 milhões de meticais, os quais o governo não reportou. Por sua vez, o governo reportou que a empresa B pagou 100 milhões de meticais, mas esta empresa perdeu os justificativos deste pagamento e, como tal, não o reportou. De acordo com a prática de somar todas as discrepâncias negativas e positivas, a discrepância total seria zero. No entanto, isto não significa que não tenha havido dinheiro “desaparecido” das contas do Estado. A proposta de apresentar os somatórios separadamente foi acolhida pelo CC-ITIEM, mas o valor que está oficial e amplamente publicitado sobre a discrepância continua a basear-se na soma algébrica das diferenças, que não tem significado útil.

Os dados desagregados por empresas levantam a hipótese de as diferenças encontradas estarem subestimadas. Com efeito, o relatório mostra que tanto as empresas como o governo têm dificuldades de reportar correctamente as suas contas. Se olharmos para o sector mineiro, somente para duas das 20 empresas (10%), as suas contas conferem com as do governo. Em 12 situações as empresas reportaram a menos e em 8 reportaram a mais⁵. Estas evidentes dificuldades em reportar valores correctos não nos dão garantias de que a parte que reporta valores superiores não incorreu igualmente em erro de omissão. Uma omissão deste tipo dificilmente seria identificada ao longo da produção do relatório porque o trabalho de reconciliação não inclui uma pesquisa adicional para verificar a existência de pagamentos não declarados por nenhuma das partes.

5 O reconciliador confirma que os dados reportados estão devidamente justificados por documentação de suporte válida, portanto, quem reporta um valor inferior incorre em erro.

Outro exemplo hipotético pode ajudar a ilustrar o problema. Suponhamos que uma empresa pagou 100 milhões de meticais de IRPC mas apenas reportou um pagamento de 50 milhões de meticais, enquanto o governo, por sua vez, reporta ter recebido apenas 25 milhões de meticais. Em que é que consiste o trabalho de reconciliação? Em verificar a validade dos justificativos apresentados por ambas partes e solicitar à parte que reporta a menos (neste exemplo, o governo) que apresente justificativos para a diferença de 25 milhões. Não fez parte da reconciliação a pesquisa da documentação da empresa para verificar se não ficou nenhum pagamento por reportar com referência ao imposto em causa. Os dados do exercício de reconciliação sugerem igualmente a presença deste problema. Em nenhuma situação a entidade que havia declarado mais do que a contraparte fez ajustamentos em alta que aumentassem essa diferença⁶.

Finalmente, é recomendável que todas instituições do Estado incluam documentos de suporte da informação fornecida nos formulários de reporte. No relatório, a Direcção Geral de Impostos (que reporta a maior parte dos valores) apresentou suportes e o Instituto Nacional de Petróleos e o Instituto de Gestão das Participações do Estado forneceram a informação apenas por via do preenchimento dos formulários.

Conclusão

O exercício de reconciliação de pagamentos e recebimentos do segundo relatório da ITIE mostra uma evolução qualitativa importante ligada à expansão da sua cobertura e discriminação da informação. O exercício de reconciliação permite identificar (ou evidenciar) um dos problemas com a gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento que são os benefícios fiscais excessivos concedidos a algumas empresas que reduzem a possibilidade de maior retenção e distribuição da riqueza gerada no país.

No entanto, algumas melhorias ainda são necessárias e podem servir de lição para o próximo relatório – infelizmente a maneira como o CC-ITIEM conduziu a realização do relatório, não concedendo espaço suficiente para que as contribuições ao relatório fossem feitas antes da sua publicação, impossibilitou que algumas destas melhorias fossem incorporadas no presente relatório (veja o IDeIAs nº 43 para mais detalhes). Os aspectos mais importantes são: separar pagamentos referentes a actividades não extractivas no relatório, perante divergência de valores reportados opinar sobre qual deles se aproxima mais do valor correcto, aplicar o nível de significância das discrepâncias ao total dos somatórios positivos

⁶ O reconciliador não tem a obrigação de fazer este exercício a não ser que tal seja solicitado e que os termos para sua efectivação sejam acordados. A complexidade deste exercício, tempo e os custos necessários torna esta solicitação num assunto delicado, mas fundamental para maior precisão dos valores reportados.

e negativos separadamente e por empresas (não apenas ao total de pagamentos do sector), e garantir que todas as empresas reportam os seus pagamentos. É recomendável que o exercício de reconciliação continue a incluir o IRPS e as retenções na fonte. Esta informação é útil para avaliar as contribuições totais do sector extractivo para a economia e os moldes em que são feitas. O importante é desagregar o IPRC identificando os pagamentos indirectos.

IDeIAS Nº43 – ITIEM: ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS LEGAIS, TRANSPARÊNCIA DO REGIME FISCAL E COMPLETA ADESÃO À ITIE

Rogério Ossemane

Introdução

No âmbito da implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM), foi oficialmente lançado recentemente o segundo relatório da ITIEM. Este relatório foi produzido por uma firma independente, a Ernst & Young Moçambique, sob solicitação do Comité de Coordenação (CC) da ITIEM. Em resposta aos requisitos da Iniciativa a nível internacional, o relatório contém informação sobre os pagamentos feitos pelas empresas dos sectores mineiro e de hidrocarbonetos reconciliadas (verificadas) com a informação sobre recebimentos por parte do governo. Em adição à esta informação, o CC-ITIEM decidiu incluir como parte do segundo relatório a análise de obstáculos legais à implementação da iniciativa e uma pesquisa sobre transparência do regime fiscal.

Depois de concluído o relatório segue-se o trabalho de disseminação e análise crítica do mesmo pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), trabalho este que é igualmente um dos critérios para a completa adesão do país a Iniciativa. Este IDeIAS (nº 43) e o anterior (nº 42) são contribuições para a disseminação e debate da informação fornecida pelo relatório, fazendo uma avaliação das suas componentes principais. Depois do IDeIAS nº 42 ter abordado o exercício de reconciliação dos pagamentos e recebimentos efectuados no sector extractivo, o presente texto irá abordar a análise de obstáculos legais à implementação da ITIEM, a pesquisa sobre a transparência do regime fiscal e as recomendações. Este texto faz, igualmente, uma breve análise aos passos seguintes rumo à completa adesão do país à ITIE.

Transparência do regime fiscal

Os dados do exercício de reconciliação do segundo relatório mostram claramente o fraco contributo do sector extractivo para as receitas do Estado, em grande parte como consequência dos incentivos fiscais concedidos a algumas empresas (ver IDeIAS nº 42). Por isso, a transparência do regime fiscal de todas as empresas que operam no sector é muito importante para a boa governação ao longo de toda a cadeia do sector extractivo e, por conseguinte, para tradução da riqueza do sub-solo em ganhos económicos e sociais para o país.

O relatório inclui uma pesquisa junto das empresas seleccionadas para o exercício de reconciliação sobre a sua disponibilidade de tornarem público o seu regime fiscal. Os resultados indicaram que seis empresas responderam favoravelmente, sete negativamente e dez não se pronunciaram. É preciso felicitar as empresas que ao responderem positivamente dão mostras de estarem de facto comprometidas com princípios de transparência e de boa gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento do país.

A atitude das empresas que optaram por manter a informação sobre o regime fiscal escondida do cidadão é lamentável e preocupante. É triste verificar que empresas que tentam fazer passar uma imagem de cometimento com princípios de transparência e boa gestão a nível internacional, mostram que do discurso pouco passam quando solicitadas a implementar boas práticas de transparência. No entanto, mais lamentável ainda é a atitude do governo no CC-ITIEM que desde logo se empenhou mais em encontrar obstáculos do que soluções para a realização desta pesquisa sobre o regime fiscal. Esta atitude do governo, para além de poder ter influenciado tanto as respostas negativas como o silêncio por parte das empresas, culminou na realização de uma pesquisa sem qualidade.

Logo que algumas OSC apresentaram ao CC-ITIEM a proposta de inclusão do regime fiscal das empresas no relatório, a oposição surgiu sob diversos argumentos: que não era altura para fazer adições à ITIE básica (restrita a reconciliação e publicação de pagamentos e recebimentos do sector extractivo), que a pesquisa iria atrasar o processo, entre outros. Nas discussões havidas ficou claro que a materialização de uma pesquisa era possível sem trazer constrangimentos de tempo ou de outra espécie ao processo de produção do segundo relatório¹.

Infelizmente, mesmo depois de reafirmada a decisão do CC-ITIEM de realizar a pesquisa novos obstáculos foram criados para a sua efectivação (é preciso notar que decisões do CC-ITIEM nem sempre reúnem consenso). Com efeito, o questionário

¹ Mais detalhes sobre os obstáculos criados em relação a realização desta pesquisa podem ser encontrados na carta que as OSC membros do G20 e da Plataforma da Sociedade Civil para Recursos Naturais enviaram ao CC-ITIEM em protesto contra a maneira como o assunto estava a ser tratado. Consulte igualmente o CIP newsletter nº 13.

inicialmente proposto por dois membros do CC-ITIE, o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e o Centro de Integridade Pública (CIP), foi rejeitado sob alegação de que o mesmo era longo. Neste questionário, se a empresa gozasse de um regime fiscal especial teria de responder a 5 perguntas (4 das quais no formato “sim ou não”) e os proponentes do questionário acordaram em eliminar uma das perguntas, reduzindo, portanto para 4 questões (3 das quais em formato “sim ou não”). Para os casos em que a empresa não gozasse de regime especial teria de responder a apenas 2 perguntas em formato “sim ou não”. No final, o questionário seguiu com apenas uma pergunta: “Se a empresa tiver celebrado um contrato com o Estado Moçambicano no qual se prevê um regime especial ou tiver algum documento que lhe assegure algum regime fiscal especial, nomeadamente, termos de autorização de projecto de investimento, estaria disposta a revelar este regime fiscal especial no próximo relatório de reconciliação?”

Existem vários problemas com os moldes como a pesquisa foi feita e como a pergunta é colocada. Primeiro, apesar de a decisão de realizar a pesquisa ter sido comunicada ao reconciliador ainda em Dezembro de 2011, só em 27.02.2012 o questionário foi enviado às empresas. Segundo, a pergunta dirige-se apenas às empresas que gozam de um regime especial. Logo, para o caso das empresas que não responderam ao questionário não é possível saber se estas não o fizeram porque não quiseram ou porque o seu regime fiscal não é especial. Terceiro, a pergunta não procura razões para intenção de manutenção do sigilo o que não permite analisar opções para contornar o problema².

Por último, depois de concluída a pesquisa, o governo bloqueou a publicação da informação desagregada por empresa, impedindo que se revelasse quais as empresas que responderam afirmativamente (o que permitiria solicitar ao governo autorização para a publicação do seu regime fiscal), negativamente ou não responderam (o que permitiria fazer trabalho de sensibilização junto dessas empresas). Se a pesquisa coloca a questão “...estaria disposta a revelar o regime fiscal especial no próximo relatório de reconciliação”, mas não revela quem são as empresas que estão dispostas, como então é possível que essa informação seja publicada?!

É lamentável que este tipo de atitude aconteça, pois prejudica todos esforços do país de se tornar pleno cumpridor da ITIE. O que aconteceu com esta pesquisa vai certamente afectar negativamente a qualidade do relatório, bem como a ideia de que o CC-ITIE oferece um espaço para diálogo democrático e construtivo em prol da transparência no sector extractivo.

2 O relatório mostra que 8 empresas declararam não ter regime especial. No entanto, o questionário não pede esta informação e, portanto, nada garante que as empresas que não responderam não o fizeram por não gozarem de um regime especial.

Obstáculos legais à implementação da ITIEM

Um dos critérios para completa adesão à ITIE é a análise dos eventuais obstáculos legais à implementação da iniciativa para os poder remover.

No relatório, a análise destes obstáculos tem duas limitações principais. Primeira, a empresa de reconciliação não teve acesso aos contratos das empresas para verificar se existem cláusulas de confidencialidade que protejam a empresa de divulgar informação requerida pela ITIE. Adicionalmente, o número um do artigo 75 da lei geral tributária, de 2 de Março de 2006, exige o sigilo da situação tributária de natureza pessoal do sujeito passivo (da empresa, no caso da ITIE) a não ser para fins de aplicação dos tributos (de acordo com o número 2 do mesmo artigo). O número 4 do mesmo artigo apresenta situações em que o dever de sigilo cessa. Especificamente, a alínea a) desse artigo apresenta o caso em que o sujeito passivo autoriza a revelação da sua situação tributária.

Comummente, é argumentado que o facto de as empresas disponibilizarem informação voluntariamente é sinal que não existem obstáculos à implementação da ITIEM. Mas este argumento não é satisfatório e não responde às preocupações com a sustentabilidade da ITIEM. Ou seja, não é pelo facto de as empresas terem disponibilizado informação voluntariamente até ao momento, que significa que sempre o farão. Portanto, é preciso dar à ITIEM sustentabilidade legal, isto é, fazer a revisão da legislação e outras normas impossibilitando que a qualquer momento determinada empresa (ou governo) possa recorrer à legislação para evitar fornecer a informação.

Segundo, o relatório não faz referência à inexistência de um quadro legal regulador do conflito de interesses no Estado. Isto é particularmente relevante se atendermos ao facto de que, de acordo um artigo de Milton Machel publicado no CIP newsletter nº 13, o coordenador da ITIEM e muitos dos restantes quadros seniores do MIREM têm interesses empresariais no sector extractivo. Desta forma, não é possível garantir que a representação do Governo no CC-ITIEM seja norteadada pelo princípio de servir o bem público, em vez de pelos interesses empresariais individuais de cada um dos seus representantes. Isto pode desvirtuar todo o sentido de equilíbrio que se pretende para o CC-TIEM ao ser idealmente composto por 4 representantes de cada uma das partes (governo, empresas e sociedade civil). Este tipo de situações deve ser acautelado sob pena de poder comprometer todo o processo de completa adesão do país à iniciativa.

Recomendações

A discussão feita neste artigo (e no IDeIAS nº 42) suporta, adiciona e contradiz algumas das recomendações do relatório. O artigo suporta as recomendações de que:

- (i) todas as instituições do governo que reportam recebimentos deveriam apresentar

documentos de suporte da informação fornecida nos formulários de reporte; (ii) seja conduzida uma revisão do quadro jurídico, regulador ou outras normas que confirmem sustento legal à ITIEM. Adiciona, como recomendações: (i) separar pagamentos provenientes de actividades extractivas dos provenientes de actividades não extractivas; (ii) na presença de divergência de valores reportados opinar sobre qual deles se aproxima mais do valor correcto; (iii) aplicar o nível de significância das discrepâncias ao total das diferenças positivas e negativas separadamente e por empresa; (iv) garantir que todas as empresas reportam os seus pagamentos; e (v) divulgar a informação do inquérito sobre o regime fiscal desagregada por empresa. Contrariamente ao relatório, este artigo considera que o IRPS e as retenções na fonte, que não são pagamentos directos das empresas, devem continuar a fazer parte dos relatórios. Esta informação permite avaliar as contribuições totais do sector extractivo para economia e os moldes em que são feitas. O importante é manter o procedimento correcto adoptado no presente relatório de desagregar o IPRC identificando os pagamentos indirectos.

Passos para a completa adesão

A produção do 2º relatório é uma das condições necessárias para o país ser considerado pleno cumpridor das regras de transparência da ITIE. A decisão será tomada pelo CC internacional da ITIE informada por uma avaliação a ser feita pelo secretariado internacional da ITIE ou por uma equipe independente de validação. O CC-ITIEM pretende submeter uma solicitação para ser avaliado antecipadamente podendo tornar-se pleno cumpridor antes da data limite de Fevereiro de 2013 concedida ao país³. Esta intenção de acelerar a avaliação e a possibilidade de ser declarado pleno cumpridor da ITIE antes da data limite eventualmente explica parte dos procedimentos incorrectos adoptados na produção do relatório e, como tal, perigosos para o alcance do objectivo de completa adesão.

O grande constrangimento imposto pela pressa de submeter o relatório foi o tempo disponibilizado para as OSC (e não só) fazerem comentários às versões *draft* do relatório – o que por si só, é um importante indicador de qualidade do processo. Segundo, fez com que contribuições que poderiam melhorar o relatório não fossem feitas a tempo de serem incluídas no mesmo.

A 1ª versão do relatório foi submetida ao CC-ITIEM apenas um dia útil antes da sua apresentação e discussão no CC-ITIEM. Desta forma, não foi possível nem os representantes da SC no CC-ITIEM lerem com cuidado o relatório e muito menos possível aos membros do G20 e da Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais (PSCRN) apresentarem as suas contribuições e dúvidas a serem canalizadas ao CC-ITIEM através dos seus representantes. Apesar de o G20 e da PSCRN terem

3 Jornal Savana de 6 de Abril de 2012. Pág. 5

alertado sobre este aspecto por escrito, a versão *draft* seguinte foi submetida apenas 3 dias antes do encontro para sua discussão no CC-ITIEM, repetindo-se as mesmas dificuldades. No final, foi realizada a cerimónia de lançamento do relatório no dia 30.03.2012 sem partilha da versão final do relatório.

Infelizmente, estes aspectos levantam receios sobre as verdadeiras motivações para o governo ter aderido à iniciativa. Terá sido para tornar o sector mais transparente envolvendo mais a SC na monitoria e decisões de gestão dos recursos ou simplesmente para obter o selo de governo transparente? Ao comprometer o espaço de discussão e a qualidade do relatório na pressa de obter o estatuto de país pleno cumpridor estes receios agudizam-se. Esperemos que os atropelos verificados (perfeitamente evitáveis) não tenham sido suficientes para comprometer a completa adesão do país. Mais importante do que ser validado antecipadamente é continuar a produzir relatórios (o 3º deve ser publicado até final deste ano) melhorando a implementação da ITIEM. A melhoria da qualidade dos relatórios, o reforço do diálogo e participação efectiva, crítica e construtiva, certamente garantirão ao país o estatuto de pleno cumpridor da ITIE (antecipadamente ou em 2013, pouco importa).

No âmbito do papel do IESE de difusão de conhecimento e informação, surgiu a ideia de criar uma publicação de pequena dimensão (duas páginas), de fácil leitura e entendimento e que permitisse intervenções pontuais sobre diferentes assuntos de relevância económica, social e política. Em 2008, esta ideia ganhou vida numa publicação designada Boletim IDelAS, acrónimo que abrevia “Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social”. Este boletim serve o objectivo de intervenção social do IESE de várias formas: (i) em matérias de relevância política, social e/ou económica que exigem intervenção rápida e em linguagem acessível para um público não especializado; (ii) em matérias que não são parte dos temas de trabalho dos investigadores do IESE; e (iii) para partilha esporádica de informação sobre projectos de longa duração, cujas publicações principais levam tempo a serem produzidas. Portanto, o IDelAS serve de mecanismo de comunicação constante entre o IESE e a sociedade.



www.iese.ac.mz

