



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

Reflexões sobre a Relação entre Infra-Estruturas e Desenvolvimento

Carlos Ulilson Muianga

O presente número do IDeIAS apresenta algumas reflexões sobre a relação entre infra-estruturas 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 no campo 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 infra-estruturas, 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 e 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)*” 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 infra-estruturas – 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 infra-estruturas 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; (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 infra-estruturas e desenvolvimento. Como tal, são várias as formas através das quais as infra-estruturas e o desenvolvimento se rela-

cionam: (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 e 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

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)

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 despende 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 África do Sul (Castel-Branco, 2004), por outro lado, as recentes edificações e melhoramento de algumas infra-estruturas económicas (pipelines, vias-féreas, 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 infra-estruturas e, ao mesmo tempo, os enquadra num contexto estratégico de desenvolvimento nacional mais amplo, dinâmico, articulado e unificador?

Referências

Castel-Branco, C. 2006. “AEO 2005-2006 sobre Moçambique e Interrogações Críticas sobre Infra-estruturas e Desenvolvimento em Moçambique.

Lançamento do AEO 2005-2006”. Maputo, http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/LancamentosRelatorios/2007a_InfraEstruturas%20e%20Desenvolvimento.pdf (acedido a 28.08.09)

_____. 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). <http://www.ordenq.org.mz/AulaInauguralVersaoFinal.pdf> (acedido a 28.08.09)

_____. 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.

http://www.sarnp.org.za/documents/d0000874/P988-Castel-Branco_Mozambique_Trade.pdf (acedido a 30.08.09)

_____. 2003. “Support to Building Capacity in Investment and Development Strategy and Articulation in the Province of Nampula. Final Report”. Swiss Development Cooperation. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf (acedido a 04.05.10)

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. (eds). 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. <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/1151723.pdf> (acedido a 30.08.09)

Hirschman, A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Heaven and London.

Lem, L. L. 2002. “Promoting Economic Development by Improving Transportation Infrastructure for Goods Movement”. *Reviews of Economic Development Literature and Practice*. No. 14. http://www.eda.gov/ImageCache/EDAPublic/documents/pdfdocs/jfa_5final_5report_5f2_2epdf/v1/jfa_5final_5report_5f2.pdf (acedido a 04.05.10)

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. Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Faculdade de Economia. Maputo.

Ocampo, J. A. 2003. “Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries”. http://www.fcs.edu.uy/multi/phes/ocampo_200402.pdf (acedido a 04.05.10)

Rives, J. M. and Heaney, M. T. 1995. “Infrastructures and Local Development”. *Regional Science Perspectives*. Vol. 25, No. 1. <http://www.irap-journal.org/pastvolumes/1990/v25/25-1-4.pdf>. (acedido a 28.08.09)

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. http://www.wds.worldbank.org/servert/WDSContentServer/WDS/IB/2008/04/17/000158349_20080417084222/Rendered/PDF/wps4597.pdf (acedido a 30.08.09)

Woolcock, M. and 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. <http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/15/2/225> (acedido a 30.08.09)

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 a 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.