

# 1

## A ECONOMIA DO *POLITICAL SETTLEMENT* EM MOÇAMBIQUE: CONTEXTO E IMPLICAÇÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Bernhard Weimer, José Jaime Macuane e Lars Buur

### 1. Introdução

Um dos aspectos mais interessantes da organização do poder em Moçambique é o facto de ser o mesmo partido e, mais ou menos, o mesmo grupo de líderes sénior do Partido Frelimo a governarem desde a independência. Na sua maioria, eles têm sido capazes de manter-se unidos ao longo das mudanças ideológicas dos meados dos anos 80, a dispensação multipartidária da década de 90 e a primeira parte do novo milénio, apesar de diferenças substantivas, conflitos e tensões no seio da coligação. É uma coligação governamental que continua a estar organizada à volta do Partido Frelimo após a sobrevivência de três mudanças de regime: de Machel, Chissano e Guebuza. Todos os líderes moçambicanos trabalhavam a partir da premissa básica de uma mesma organização partidária, embora em diferentes graus, desde que a Constituição de 1990 separou formalmente o partido e o estado. Embora, informalmente, isto não tenha necessariamente sido sempre o caso. O partido como organização não é necessariamente tão monolítico como parece.

As principais forças socioeconómicas e políticas, sub-elites, interesses regionais, círculos eleitorais etc., alinhados à coligação do Partido Frelimo no poder, sofreram uma alteração ao longo do tempo e os traços destas mudanças podem, no geral, ser identificados durante os primeiros anos após a independência. As mudanças têm sido no alinhamento do partido, partindo de uma aliança operária e camponesa

após a independência para funcionários do estado, e mais tarde, após as reformas económicas dos anos 80, expandindo-se para incluir grupos económicos nas áreas da comunicação, transporte, minerais, energia e comércio, deixando para trás um sector produtivo baseado na agricultura, fraco e isolado, sem grande apoio do governo.

O factor crucial do sucesso da organização do poder dentro e à volta do Partido Frelimo é o controlo exercido pelo partido sobre o Estado. Conforme defendido por Sumich, 'o estado tem permanecido a fonte primária ou garantia do poder da classe da elite da Frelimo' (Sumich, 2008: 114), garantindo a capacidade do partido de liderar o governo e de gerir a economia. Assim, o poder do partido e a garantia da coesão suficiente interpartidária têm estado intrinsecamente ligados ao controlo sobre o Estado feito pelo partido. Isto implica a mitigação contínua do potencial de competição e conflito no seio e fora da Frelimo. O resultado tem sido a realização de ajustamentos à estrutura do poder em resposta às crises económicas e políticas, através de arranjos políticos, ou seja, de *political settlements*, às vezes conflituosos, entre fracções e segmentos do partido (como organização), alinhados às elites constituintes do partido no poder.

Argumentamos neste capítulo que, por estranho que pareça, durante os últimos vinte anos, após o Acordo Geral de Paz de 1992 (AGP), assinado em Roma entre a Frelimo e a Renamo, os efeitos das mudanças políticas e económicas têm, de certa forma, sido limitados, a pesar de haver uma certa dinâmica na mudança da estrutura económica e de mudanças nas coligações no partido dominante, com bruscas mudanças na ideologia, nas abordagens de desenvolvimento e no fortalecimento institucional no que diz respeito ao papel do Estado. Conforme sucintamente foi observado pelo sociólogo moçambicano Elísio Macamo: '*plus ça change, plus c'est la même chose*' (Macamo, 2001).<sup>t2</sup>

Dada a falta de espaço no contexto deste livro, a nossa análise não pode fazer justiça a todos os aspectos do tópico, mas esperamos proporcionar clareza suficiente sobre o modo como o *political settlement* está estruturado em Moçambique, isto é, sobre a distribuição do poder na sociedade, para proporcionar o contexto e a dinâmica necessários à análise mais geral e o argumento chave relativo à economia política da descentralização em Moçambique, conforme abordada neste volume.

### 1.1 *Political settlements*

Com base em conceitos oriundos do trabalho teórico de Khan (2010) e de outros sobre o poder, mudanças e *political settlements*, sugerimos, em termos simples, que o 'arranjo político' ou *political settlement* em Moçambique e no seio da Frelimo passou por três fases decisivas, com a possibilidade de uma quarta fase a

aproximar-se rapidamente (ver Buur *et al.*, 2012). O Quadro em Anexo apresenta uma descrição simplificada destas fases.

No que concerne à primeira fase, o argumento tem sido o de que, se não na realidade, pelo menos a partir de uma perspectiva ideológica, uma *potencial coligação de desenvolvimento* foi constituída após a independência, em 1975. Após uma série de fracassos políticos, ela transformou-se num *regime autoritário fraco*, na medida em que a economia e a guerra de desestabilização se transformaram numa guerra civil em finais da década de 70 e inícios da década de 80. Desde que Joaquim Chissano assumiu o poder em substituição de Samora Machel, após a sua morte trágica em 1986, até ao início do novo milénio, a coligação começou a afigurar-se cada vez mais uma *coligação fraca do partido dominante*, na medida em que o controlo do partido sobre o Estado e a sociedade afrouxou, mas ela manteve o poder sobre a economia. Isto alterou-se quando Emílio Armando Guebuza se tornou Secretário-geral da Frelimo em 2002 e Presidente da República, bem como presidente do partido após as eleições de 2004, com este último, uma vez mais, a tornar-se no centro de organização crucial da distribuição de benefícios e recursos na sociedade, no Estado e na economia. Ao longo do tempo, a coligação veio a assemelhar-se, cada vez mais, a uma *forte coligação do partido dominante* operando num sistema multipartidário formal. Recentemente, a questão que se coloca é se o *political settlement* em Moçambique se tornou numa *coligação competitiva clientelista do partido dominante* com facções elitistas em competição lutando pelo controlo do poder no seio do Partido Frelimo, ao invés de uma luta entre partidos.

A designação das fases é, por si, o menos interessante, para além do facto de que as denominações sugerem um processo de fluxo e refluxo entre a liberalização social e a progressão, em direcção a um maior controlo e a um regime autoritário que, paradoxalmente, poderia ver uma coligação competitiva clientelista do partido dominante a emergir com um maior controlo sobre a economia e rendas estratégicas, bem como uma maior competição entre diferentes facções do partido relativamente ao acesso aos recursos. Aqui a *problemática* da descentralização apresenta questões especiais para a evolução do *political settlement*, quanto à direcção tomada. Se a descentralização implica uma tentativa de mudar a ‘geografia e a sociologia do poder’ conforme Mazula (2004) sugere, precisamos de ter um entendimento sobre que poder deverá ser alterado, a sua estrutura, localização, instituições e economia política. Por outras palavras, precisamos de analisar o contexto político e económico macro no qual a descentralização em Moçambique ocorre.

Em termos metodológicos, baseamo-nos nos princípios fundamentais do poder e análise da mudança<sup>3</sup> (para Moçambique, Ecorys, 2008) e princípios de análise do *political settlement* conforme sugerido por Khan (2010) e outros (Whitfield &

Therkildsen, 2011; Buur *et al.*, 2012). Assim, o poder, em relação à descentralização em Moçambique, precisa de ser compreendido nas suas várias dimensões (económica, política, controlo do Estado, etc.) influenciando os processos políticos e o discurso da descentralização. Aqui, a ênfase recairá sobre duas dimensões. Primeiro, a abordagem da *análise do poder e das mudanças* tem destacado os ‘factores fundacionais’ do modo como o poder é organizado, referindo-se às características estruturais e institucionais enraizadas na economia política, que só se alteram lentamente ao longo de vastos períodos de tempo. Segundo, tanto a *análise do poder e das mudanças* como a *do political settlement* enfatizam a importância das ‘regras do jogo’, isto é, a forma como o poder é organizado e distribuído na sociedade. As ‘regras do jogo’ fazem referência aos arranjos institucionais formais e informais que distribuem direitos e benefícios na sociedade. As regras podem ser alteradas por decisões políticas e negociações entre grupos poderosos da coligação no poder, actores internacionais, etc., sem, contudo, terem necessariamente um impacto imediato sobre as características fundacionais da coisa política, do regime como tal. Contrariamente, as regras do jogo podem ser vistas como processos de ajuste conjuntural com vista a salvaguardar um melhor controlo e gestão por parte das elites, dos factores fundacionais da economia política.

Em Moçambique, a força motriz doméstica para as mudanças das ‘regras do jogo’ é organizada no seio e em volta do Partido Frelimo. Particularmente, a análise do *political settlement* político elucida a relação entre secções ou facções da elite política<sup>4</sup>. Na perspectiva de Khan, *political settlement* refere-se à distribuição do poder e a um sistema compatível de instituições capazes de gerar resultados económicos e níveis de estabilidade política. Um aspecto importante aqui é assegurar a distribuição de benefícios entre os membros da elite e da sociedade como um todo que seja economicamente sustentável. Um *political settlement*, portanto, requer instituições formais e informais que criam benefícios em conformidade com o relativo poder dos grupos e indivíduos da elite que fazem parte de uma coligação governamental. De forma importante, Khan argumenta que este tipo de ‘arranjos políticos’, nos países em desenvolvimento, são ‘clientelistas’. Por clientelista, ele sugere que um patrono organiza grupos de clientes através da oferta de certos benefícios em troca do seu apoio (que pode ser organizacional, financeiro, acesso aos recursos e oportunidades económicas, etc.).<sup>5</sup> Conforme Whitfield e Therkildsen salientaram aquando do reforço ou suporte do quadro de Khan, ‘diferenças na organização e estrutura das redes de patrono-cliente em vários países são prováveis de reflectir diferenças na organização produtiva de sociedades, diferenças nas suas histórias organizacionais e políticas e diferenças nas suas histórias coloniais’ (Whitfield & Therkildsen, 2011: 9). Enquanto Khan argumenta que a motivação por detrás das redes ou das relações patrono-cliente

são primariamente económicas, sugerimos que elas podem também ser políticas – particularmente relacionadas com a sobrevivência da coligação governamental política e o seu acesso aos benefícios políticos e económicos, bem como com a sua manutenção (ver também Buur *et al.*, 2012 onde isto é demonstrado para os sectores produtivos).

Em contraste com os ‘arranjos políticos’ capitalistas ocidentais e os de países mais ricos em desenvolvimento, onde as instituições produtivas formais dominam a política e a economia, e geram rendimento suficiente e valor acrescentado para assegurar a dominação de uma aliança da classe capitalista, em países mais pobres, mal estruturados e menos produtivos, tais como Moçambique, e no caso de *political settlements* clientelistas, existe uma lacuna significativa entre a distribuição prevalecente do poder e as obrigações clientelistas da elite patrona, por um lado, e a estrutura de instituições produtivas formais, por outro. Por esta razão, o comportamento económico oportunista e todas as formas de *rent seeking*, a predação,<sup>6</sup> bem como a corrupção, são partes intrínsecas de um *political settlement* clientelista. Elas poderão ser consideradas como um ‘mal necessário’ para a promoção de uma trajectória de desenvolvimento capitalista em países de rendimento mais baixo, em ambas as circunstâncias. Primeiro, ela poderá servir a estabilização política através de várias formas de relações patrono-cliente, recursos extra-orçamentais, etc., até um ponto em que o desenvolvimento ‘económico e institucional permita que sejam levantados recursos redistributivos suficientes através do sistema de impostos para estabilizar a economia e a coisa política’ (Khan, s.d. Sumário).

Por outras palavras, os processos de transição para modos de acumulação capitalista podem ser considerados um ‘condutor da corrupção e da procura de renda’. Aqui, o ‘colapso dos sistemas de produção pré-capitalistas conduz a muitas variantes de transferências não mercantis para novas classes e grupos’ e possivelmente para ‘a emergência de uma classe capitalista viável’, embora ‘a pilhagem e maior empobrecimento’ possam ser um resultado provável também (Khan, s.d. Sumário). Historicamente, não existe nenhum precedente para o surgimento do capitalismo sem transformações fundamentais de direitos de propriedade preexistentes através de mecanismos do mercado ou de mecanismos não-mercantis. Assim, as questões da falta de consolidação política e económica, bem como a acumulação primitiva por meio de práticas corruptas estão fundamentalmente inter-relacionadas.<sup>7</sup>

A forma particular como o *political settlement* moçambicano é organizado – à volta do Partido Frelimo e do controlo sobre o Estado e a economia, bem como as formas de governação institucional fraca com práticas legalmente questionáveis (por exemplo, o conflito de interesse e incompatibilidades institucionais no

seio de detentores de cargos públicos) – têm prováveis implicações no processo da descentralização do poder e dos recursos. Este é particularmente o caso de Moçambique, onde o desafio principal para a coligação governamental foi equiparado com um acto permanente de equilíbrio político, ou seja, uma tentativa de balanço sobre o ‘fio da lâmina’, na ‘sombra permanente da violência política’ (Levy, 2010; North *et al.*, 2010), tomando em consideração os limites estruturais da distribuição da riqueza, por um lado, e a pressão social por parte dos grupos excluídos contestando a organização do poder na sociedade, por outro lado. Dependendo da gestão bem-sucedida do desafio desse equilíbrio e do grau do ‘interesse abrangente’ (Olson, 2000)<sup>8</sup> que uma determinada elite tem, ou não, o resultado poderá ser um movimento gradual em direcção a uma organização mais aberta do *political settlement* na coligação governamental organizada pela Frelimo, ou na direcção de um maior invólucro, ou seja, de um isolamento do partido das forças sociais e económicas da sociedade ‘real’.

## 1.2 Descentralização

Como factores chave que determinam o resultado de um *political settlement* num contexto clientelista com respeito à descentralização, identificamos os seguintes:

- O grau de exclusividade e/ou abertura da coligação governamental, tanto na dimensão vertical (em diversas classes e estratos da sociedade) como horizontal (geográfica).
- O modo predominante da acumulação de capital, associado às formas de apropriação de rendas e lucros.
- As visões e estratégias de desenvolvimento, ou seja, a perspectiva da elite em torno do desenvolvimento (visões socioeconómicas mais abrangentes e inclusivas *vs* mais exclusivas), traduzidas em abordagens e programas da utilização de recursos para a criação de riqueza e emprego através da transformação e industrialização.
- O grau até ao qual o poder e os recursos para o aumento da capacidade de prestação de serviços públicos pelo Estado são redistribuídos – por exemplo, através da descentralização – para corresponder às necessidades públicas, da redução da pobreza e da criação da riqueza.

Argumentaremos particularmente na última secção deste artigo que existe pouco interesse e incentivo político, quer para uma *coligação do regime autoritário*, quer para uma *coligação governamental clientelista competitiva*, em descentralizar substancialmente o poder e recursos, a não ser que exista uma necessidade política urgente de mudar as regras de jogo e realinhar e fazer ajustes, para que a coligação

permaneça no poder. Uma razão para isto é o facto de a descentralização, no sentido de devolução de autoridade e recursos, poder, se não for controlada, criar condições conducentes a 'rivalidades ou adversidades'. A outra é a exclusão ou marginalização, na criação de coligações e do *political settlement*, de elites políticas e económicas locais potencialmente poderosas. Com poucas excepções, as elites locais em Moçambique enfrentam dificuldades em ter uma voz ao nível nacional e têm favorecido algum tipo de 'localismo', reclamando apenas uma certa representatividade nos governos provincial e municipal e nos Conselhos Consultivos dos distritos<sup>9</sup>, sendo mal representadas nos órgãos ao nível nacional.

Desta forma, as elites locais eram justapostas às elites baseadas em Maputo,<sup>10</sup> organizadas no seio e à volta do aparelho do partido-estado<sup>11</sup>. Argumentamos que o *political settlement* tem, contrariamente, sido o 'negócio' das oligarquias do partido e de famílias importantes cobrindo duas 'gerações'. Primeiro, a *Geração de 25 de Setembro*, dos combatentes de libertação da Frelimo (incluindo um segmento importante das elites Makonde na província de Cabo Delgado), que se refere ao dia do início da guerra de independência em 1964. Segundo, a *Geração de 8 de Março*, nomeada após a data em 1976, quando Samora Machel chamou todos os jovens para abandonarem os seus estudos e calçarem os sapatos dos cerca de 300.000 gestores e técnicos nos sectores do Estado e da economia dos descendentes de portugueses que tinham deixado o país durante e após a Independência e a violência do período de transição. Enquanto a primeira tem estado a ocupar a maioria das posições importantes no poder, no seio do partido e, mais tarde, no sector de negócios, a última geração tem desempenhado funções chave no Estado, governo e administração pública – nem sempre sem tensões e conflitos entre as duas.

Usamos os termos elite política, oligarquia ou classe política indistintamente. É importante notar que estes termos não reflectem facilmente a natureza composta do poder hegemónico. Para Moçambique, tem sido destacado que esta é composta por vários segmentos distintos, mas ainda assim sobrepostos, tais como as sub-elites económicas, burocráticas e políticas, intelectuais, etc., bem como combatentes da guerra de libertação (Macuane, 2010). Não reconhecer a natureza composta do poder hegemónico induzirá conclusões analíticas erradas. O mesmo é verdadeiro para a distinção feita entre as elites do Estado e não estatais em Moçambique, 'porque as pessoas das elites têm uma afiliação sobreposta em grupos múltiplos ao longo do *continuum* estatal - não estatal' (Macuane, 2010: 18). Isto poderá ser particularmente verdadeiro para as 'elites fabricadas' (Macuane, 2010) da civil sociedade, que são uma parte (cooptada) da elite política, mas dificilmente com qualquer mandato significativo.<sup>12</sup> Em Moçambique, parece que os militares (para além dos veteranos de guerra em postos de comando) têm sido uma componente

menos importante nas coligações governamentais, diferentemente, por exemplo, da Tanzânia (Therkildsen, 2011). O mesmo é verdade para o poder hereditário e as chefaturas tradicionais, que constituem uma parte da elite nacional em outros países africanos tais como o Botswana, Gana ou Namíbia, onde eles têm a sua própria representação institucional ao nível nacional (Mijiga, 1998).

As próximas secções irão analisar os aspectos dominantes e estruturantes da economia política, através do exame, em primeiro plano, do quadro institucional do partido dominante e da sua relação com o sistema político-administrativo e com o Estado. Isto é seguido por uma análise dos traços estruturais de uma economia que sustenta os *political settlements*, conforme acima descrito. E, por último, olhamos com maior detalhe para a questão das implicações sobre a descentralização política.<sup>13</sup>

## 2. As dimensões políticas e institucionais do *political settlement*

### 2.1 Frelimo – Um partido dominante do Estado

Um dos factores mais importantes, se não um factor fundamental e decisivo, da economia política moçambicana tem sido e continua a ser a Frelimo, o partido emanado de uma coligação dos movimentos de independência, transformando-se numa frente e, mais tarde, num partido, celebrando o seu 50º aniversário em 2012. O partido tem estado no poder desde a independência em 1975 e transitou de um partido de vanguarda Marxista-Leninista (1977) para um ‘partido de estado dominante’. Após a constituição multipartidária liberal de 1990, deixou formalmente por trás os princípios fundacionais do partido único Marxista-Leninista. No próprio entendimento do partido e da elite do partido no poder, o partido é quem molda, é o fazedor *de facto* da história contemporânea de Moçambique e é, assim, num certo sentido, o ‘dono do país’. Que o partido e a elite do partido no poder sejam também os principais beneficiários da economia política institucionalizada por este Estado e governo, no geral, é considerado como ‘natural’ e evidente devido à missão histórica do partido como libertador das algemas do colonialismo. Conforme expresso pelas palavras do General Chipande, na reserva, o homem tido como tendo disparado o tiro que assinalou o início da guerra de libertação em Moçambique, ‘lutamos pela liberdade e portanto temos direito a enriquecer’.

A ambição da Frelimo era, na altura da luta de libertação, representar o único movimento de libertação composto por várias facções e, após 1977, assegurar que o partido permanecesse comprometido com os princípios, as práticas e programas

que visavam atingir a libertação nacional, a justiça social, o acesso por parte das ‘massas’ à terra, água, educação e saúde; a igualdade política e social entre os homens e mulheres, a população rural e urbana, sem discriminação étnica, religiosa e racial, isto é, num estado laico secular. Nas palavras de um dos seus membros fundadores e principal autor das duas constituições moçambicanas, Óscar Monteiro (2002), isto visava representar, no contexto pan-africano, uma abordagem de vanguarda socialista inovadora para a libertação, nacionalismo, direitos humanos, solidariedade internacional e internacionalismo. Enquanto estas missões históricas continuam a ser reiteradas por uma facção ideológica mais velha da coligação do partido no poder, um compromisso do partido para com os princípios fundamentais básicos, por exemplo, com a justiça social e a solidariedade, está cada vez mais a ser questionado no seio do próprio partido por facções da coligação, bem como por observadores internacionais, uma vez fiéis ao partido e à sua causa (Saul, 2010; Hanlon & Smart, 2008).

A batalha de libertação da Frelimo e as suas estratégias perante o ‘Leviatã’ do estado colonial, isto é, o seu projecto do Estado e criação da nação ao longo das linhas nacionalistas, usando a retórica socialista até meados da década de 80, foram bem documentadas (Newitt, 1995; Hall & Young, 1997; Monteiro, s/d). Classificado, após a transição do estado de partido único (1975-1994)<sup>14</sup> para uma democracia multipartidária formal (de 1994 até hoje), como um ‘partido de estado dominante’ (Dinerman, 2007: 6) ou um ‘partido no poder num sistema de partido dominante’ (Salih *et al.*, 2006), isto constitui a base e a pedra angular da vida política e económica em Moçambique. Assim, o presente sistema político de Moçambique poderia ser adequadamente um estado *de facto*, e não *de jure*, de partido único.

As tentativas contínuas da Frelimo de assegurar o poder sobre as populações, o território, a economia e as instituições do Estado, bem como a sua capacidade de moldar a política e o seu poder discursivo, tanto ao nível nacional como internacionalmente têm sido decisivas para que ela permaneça no poder por mais de 30 anos, enfrentando múltiplas crises existenciais económicas, causadas pela guerra civil ou por escrutínios eleitorais. Apesar de certas clivagens internas e da diversidade de interesses, ideologias, bem como das origens étnicas e religiosas dos membros da coligação governamental e das massas que eles mobilizam, a Frelimo tem sido e tem-se projectado como sendo um partido altamente unificado, em que interesses comuns e corporativos da coligação governamental e dos seus diferentes grupos de elite têm tido maior peso do que a diversidade de opinião. Até aqui, as forças centrípetas que mantêm o partido unido têm sido mais fortes do que as forças centrífugas, e é importante sublinhar que nem o partido se dividiu, nem nos tempos recentes expulsou quaisquer membros seniores ou foi por estes

abandonado, apesar do tratamento duro, algumas vezes<sup>15</sup>. É também importante observar que nenhum candidato presidencial em Moçambique se pode basear numa maioria de eleitores baseados na etnia, como é o caso de outros países, como o Zimbabwe ou a Namíbia, o que força o candidato à presidência a procurar alianças para além de fronteiras ideológicas, étnicas e regionais. Enquanto fissuras na unidade do partido, ou seja, ‘lutas entre linhas’ ideológicas etc. têm sido sempre evidentes apesar da projecção do espírito de unidade, pelo menos desde meados dos anos 80, com a trágica morte do primeiro Presidente de Moçambique, Samora Machel, estas fissuras tornaram-se mais aparentes por uma combinação de razões. Isto inclui mudanças na ideologia, dependência de um novo conjunto de actores externos após o fim da Guerra fria, falta de apoio eleitoral por parte dos membros do partido, mudanças nas abordagens relativas às questões do governo, partido e assuntos económicos, desempenho fraco da governação e a enfraquecer e, mais recentemente, a transição económica para uma economia baseada em recursos minerais e energéticos, dominada por um grupo de pessoas à volta do actual presidente, Guebuza.

### 2.1.1 Institucionalizando o partido

A Frelimo pode ser considerada um partido com um grau elevado de institucionalização, tanto nas suas dimensões externas como internas. No concernente a esta última, os factores chave são o grau elevado de organização interna do partido; o facto de a Frelimo ter ganhado todas as eleições parlamentares e presidenciais desde 1994; o crescimento do seu número de membros (de um número estimado de 300.000 em inícios da década de 90 para 1.6 milhões em 2004, e para mais de 3.6 milhões neste momento); o seu acesso aos recursos do Estado, bem como a sua aparente base económica sólida. Os seus recursos financeiros consistem em contribuições dos membros e quotas pagas a partir do orçamento do Estado para todos os partidos, de acordo com o número de assentos no parlamento. Estima-se que a receita da Frelimo oriunda destas duas últimas fontes correspondeu a pelo menos 3 milhões de USD em 2005 (Golaszinski, 2007). Isto aumentou consideravelmente, após as eleições gerais de 2009 nas quais a Frelimo venceu com uma maioria considerável. Isto, contudo, é apenas uma fracção dos recursos a que o partido pode ter acesso através do seu investimento e empreendimentos e companhias financeiras que geram rendas (ver Secção 3).

No concernente à dimensão externa, a Frelimo depende de uma política externa do seu governo competente, bem-sucedida e diversificada, com uma máquina diplomática bem ‘lubrificada’. Crucial para a sua política externa é uma diplomacia altamente qualificada e internacionalmente respeitada, baseada em *realpolitik*, capaz de avaliar adequadamente os custos e os benefícios mútuos e de

gerar simpatia internacional, que se traduz na ODA, no investimento e noutras formas de ajuda, apesar da percepção recente de que a política externa se reduziu ao aspecto de angariar investimento externo directo. Assim, a Frelimo tem sido conhecida, desde os seus primeiros dias, como um movimento de libertação, para negociar e manter relações internacionais e apoio altamente diversificado, independentemente da Guerra Fria e do Conflito Sino-Soviético. A sua obra-prima tem sido, sem dúvida, a adesão de Moçambique como um membro pleno à Commonwealth das Nações em 1995, particularmente significativo pelo facto de ser o único país membro cuja língua oficial é o Português e não o Inglês. Não obstante a diversidade das relações externas, a Frelimo tem conseguido com sucesso cultivar relações especiais de amizade e solidariedade com partidos com a mesma orientação (por exemplo, o Partido Comunista da China) e particularmente aqueles na região da África Austral. Ela tem relações ‘fraternas’ muito fortes com os antigos movimentos de libertação em Angola (Movimento Para Libertação de Angola-MPLA), Namíbia (*South West African Peoples Organization-SWAPO*), África do Sul (*African National Congress-ANC*), Zimbabwe (*Zimbabwe African National Union-Patriotic Front-ZANU-PF*) e com o principal partido na Tanzânia (*Chama Cha Mapinduzi-CCM*), que são, como a própria Frelimo, a principal força política dos sistemas de partido dominante nos seus respectivos países (Salih *et al.*, 2006).

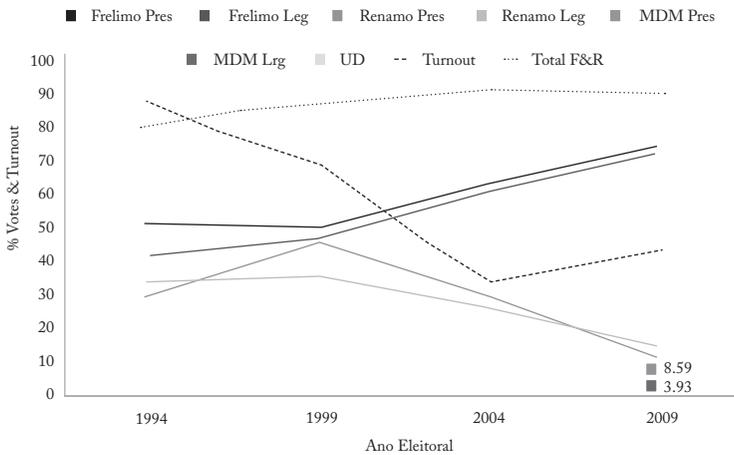
Apesar de tendências fortes em direcção ao centralismo e da invocação do seu carácter de fundador do Estado e da nação moçambicana independente, surgindo da sua natureza como um movimento de libertação militarmente organizado e do seu passado Marxista-Leninista, a Frelimo, contudo, apresenta o que parece um constante medo de perder o seu controlo sobre o país. Este medo deve-se em parte aos sinais que emergiram durante a década de 80, de que a desestabilização iniciada pelo regime da Rodésia e assumida pelo regime do *apartheid* após 1980, não era apenas causada pelos ‘inimigos externos da revolução moçambicana’, mas também reflectia a insatisfação interna entre a classe camponesa, a burguesia ostracizada, etc.<sup>16</sup> Este receio foi transportado para o sistema multipartidário, com processos eleitorais alimentando esse medo.

### 2.1.2 Competição política

Após 1986, a administração de Chissano herdou uma coligação de partido autoritário na guerra e estava inicialmente vulnerável pelo facto de os níveis mais baixos da coligação poderem ser mobilizados pela Renamo através de contestações territoriais e populares. Esta foi uma contestação que simplesmente continuou na dispensação democrática, embora com um conjunto de regras de jogo diferentes – e consideravelmente menos violenta. Enquanto Chissano, no geral, conseguiu

mudar a direcção da coligação governamental, de uma coligação de partido único autoritária e vulnerável para uma coligação de partido único dominante ao longo do tempo, após o AGP em 1992, ela também estava fraca por várias razões. A razão mais importante era a fraqueza eleitoral. Tomando em consideração o imenso poder organizacional colhido pela Frelimo, o seu controlo sobre o Estado, a sociedade e a economia, a competição política num contexto multipartidário não deveria ter sido necessariamente uma ameaça para a Frelimo. Contudo, as eleições competitivas transformaram-se numa das principais causas do medo para o partido e para a coligação do partido no poder desde 1994. A Figura 1 apresenta os resultados eleitorais desde a introdução do sistema multipartidário em Moçambique em 1994.

Figura 1: Tendências eleitorais desde 1994



Fonte: compilado pelos autores com base em dados do CNE.

Nas primeiras eleições democráticas pós-guerra realizadas em 1994, o candidato presidencial da Frelimo, Joaquim Chissano, obteve 53% dos votos, enquanto o seu rival da Renamo, Afonso Dhlakama, recebeu cerca de 33%. Esta foi uma margem muito mais baixa do que a esperada pelos observadores, pela comunidade de doadores internacionais e pela Frelimo. A participação dos eleitores foi muito elevada e a realidade é que a Renamo venceu em metade das províncias na região centro e norte, mas devido ao princípio do 'vencedor-leva-tudo', os governadores e administradores foram nomeados pelo presidente e a Renamo foi mantida fora de qualquer forma de instituição do Estado e do governo, apesar do seu substancial apoio pelo eleitor. Isto repetiu-se nas eleições gerais de 1999 nas quais

Chissano venceu novamente a presidência, mas com uma margem ainda mais estreita de 4% sobre o candidato da coligação Renamo-União Eleitoral, Afonso Dhlakama – 52% e 48%, respectivamente. Tanto a oposição como os observadores subsequentemente citaram falhas no processo de contagem e parece existir alguma dúvida de que os resultados das eleições presidenciais e parlamentares tenham sido manipulados. De facto, existem indicações fortes de que a Frelimo terá perdido a eleição presidencial, mas terá manipulado a contagem para emergir, estreitamente, como vencedora, após um atraso de três dias no anúncio da vitória. Parte da liderança da Frelimo é tida como tendo deixado a capital, Maputo, na altura da contagem, reunindo-se em Malehice, o local de nascimento do ex-Presidente Chissano, na Província de Gaza, alegadamente para discutir os passos necessários para lidar com esta situação política imprevista<sup>17</sup>. Tanto as eleições presidenciais como as parlamentares tinham sido muito contestadas, com níveis de participação do eleitorado considerados como elevados.

Após o que poderia ser chamado de um ‘choque eleitoral’ para a Frelimo nas eleições gerais de 1994 e nas eleições presidenciais de 1999, em que a Renamo desafiou o partido no poder, a Frelimo conseguiu consolidar as suas vitórias nas eleições de 2004 e 2009, atingindo quase uma maioria absoluta nas eleições de 2009, com base numa participação muito baixa dos eleitores. É importante observar que as eleições gerais parecem ter criado padrões para o sucesso eleitoral: com uma participação muito baixa do eleitorado em geral, mas com uma participação elevada dos eleitores-membros do Partido Frelimo, a Frelimo deverá continuar a vencer com margens cada vez maiores.

A Figura 1 também mostra que a extensão de partidos nascidos por divisões na oposição, como o MDM, um partido resultante da fragmentação da Renamo e criado pelo Presidente do Município da Beira, Deviz Simango, dificilmente joga um papel na política dos partidos moçambicanos. Nem a Frelimo nem a Renamo têm interesse no surgimento de ‘terceiras forças’ políticas. Parece existir, algumas vezes, uma forma informal de arranjo político entre a Frelimo e a Renamo em certas questões políticas, o que resulta no enfraquecimento de novas forças políticas, tais como o MDM. A Renamo, o partido da oposição mais forte e considerado uma história de sucesso da transformação de um movimento rebelde armado num partido político em consonância com os seus sucessos eleitorais (Manning, 2004; Birkelund, 2005), sofre de falta de qualidade de liderança, de consolidação institucional interna, de recursos, e de um apoio institucional externo cada vez menor, que tende a mudar em direcção ao apoio ao MDM.<sup>18</sup> A estratégia da Frelimo de ‘receptividade e repressão’ (Birkelund, 2005) *vis-à-vis* à Renamo e a exclusão sistemática do acesso aos benefícios e rendas clientelistas constituem impedimentos estruturais para a consolidação da Renamo.

Assim, Moçambique enfrenta consideráveis desafios para a consolidação do seu sistema democrático e, portanto, da legitimidade do partido no poder. O declínio contínuo da participação eleitoral por parte do eleitorado ilustra esta tendência. Um sistema eleitoral exclusivo (formalmente com um limite eleitoral de 5%), uma administração eleitoral fraca, eleições contestadas a nível nacional e internacional, um partido no poder profundamente enraizado em instituições do Estado e o uso de recursos do Estado para a realização de campanhas e um 'sistema monopartidário não-institucionalizado' (Carbone, 2005) são limitações para a representatividade, reduzem a eficácia do controlo e equilíbrio institucional (*checks and balances*) e contribuem para o progresso, a um ritmo lento, em direcção à sua consolidação, se assim for. Neste sentido, Moçambique é um desses casos de democracia parada no 'purgatório' entre a transição para a democracia e a sua consolidação (Schmitter, 2010: 85) ou, na metáfora de Joseph, num processo 'de abertura para um invólucro encerrado' (Joseph, 1999). Representa um regime híbrido, devido à sua combinação de elementos autoritários e democráticos (Diamond, 2002).

## 2.2 O Estado

A relação intrínseca entre a Frelimo e o Estado moçambicano emana das circunstâncias históricas da luta pela independência. Por um lado, a Frelimo tinha como alvo o estado colonial, tentando desmantelá-lo no período imediatamente a seguir à independência ('escangalhamento') e transformando-o num 'estado popular socialista', com uma economia centralmente planificada baseada na justiça social e relações de produção socialistas, pilotadas nas zonas libertadas. Sob a liderança da Frelimo, o Homem Novo como sujeito da história visava substituir a mente atrasada e obscurantista do sujeito oprimido pelo colonialismo. Ainda assim, no alcance dos seus objectivos de transformação, a Frelimo tinha que instrumentalizar o próprio Estado contra o qual combateu na luta de libertação. Assim, enquanto 'o *gap* entre o estado moderno e as comunidades se tornou maior', na medida em que o âmbito do estado independente se tornou maior, foi aquilo 'que tinha sido herdado do período colonial' que constituiu a base para o novo estado, que se esforçou por satisfazer as expectativas: 'O aumento das necessidades e demandas a seguir à queda do poder colonial nos estados independentes colocou um fardo pesado sobre a maquinaria do estado que não estava preparada para enfrentar esta situação' (Monteiro, 2002: 3; original em inglês). Especialmente no campo económico, foi difícil moldar o Estado e fazer com que ele respondesse de acordo com a nova agenda política e económica. Conforme Monteiro diria *a posteriori*:

Embora isto implicasse uma mudança na natureza da função e no estilo de gestão herdado da burocracia colonial, a estrutura e os métodos do estado permaneceram basicamente os mesmos. Não foi a economia a mudar o estilo de gestão do estado – mas foi o contrário (Monteiro, 2002: 3).

A coisa política que a Frelimo enxertou sobre a estrutura base do estado colonial em Moçambique não foi apenas um outro estado soberano comum com um território, pessoas, uma economia e um sistema administrativo, bem como um monopólio de poder coercivo. Ela visava ser muito mais do que isso: uma entidade colectiva *sui generis*, uma entidade chamada *Estado* (Estado, com a letra maiúscula), em oposição a um arranjo contratual social entre os cidadãos com direitos políticos individuais e colectivos e deveres confiados ao Estado como uma expressão colectiva dos interesses e direitos dos cidadãos (Newitt, 1995: 445). Este *Estado* representava um poder supremo, inquestionável, um poder discursivo e coercivo de ‘ordenar as pessoas, coisas e ideias’ (Dillon, 1995: 323), com uma reivindicação monopolística sobre os recursos, a administração, a justiça, a violência, credo e mesmo códigos de vestuário: um ser colectivo conferido com a sua própria razão, a ‘Razão do Estado’.

A relação entre o Estado e o partido era, como tal, simples e complexa. Por um lado, o partido lidera e dá direcção a todas as actividades do Estado, onde este era percebido como sendo um servente com vontade e sempre pronto a executar os programas políticos e ideológicos do partido. Por outro lado, o partido de vanguarda e a sua liderança política muitas vezes não confiavam no pessoal ou nos burocratas do Estado, em parte porque muitos daqueles que se tinham tornado funcionários do Estado vinham dos sectores mais educados da população, emergindo após os anos 60, quando o regime Português começou a usar mais recursos na formação e recrutamento de Africanos numa tentativa de criar uma burguesia africana, notavelmente em postos de funcionários públicos, saúde, educação, caminhos-de-ferro, transporte e funcionários portuários e bancos, em contraste com os escalões superiores do Estado e do domínio económico dominados por indivíduos de origem Asiática, Goesa ou Portuguesa.

A relação conflituosa entre o Estado e o partido seria um traço constante relativo à forma como o poder seria organizado em Moçambique ao longo do tempo. Apesar das múltiplas reformas iniciadas a partir de meados dos anos 80 com vista à reestruturação do Estado, dissociando o Estado e o partido, a produção da democracia multipartidária governada pela adesão aos princípios da boa governação e por aí em diante, o tipo de relação tem sido uma dominação do partido e dependência contínua sobre o Estado para a realização das políticas do Partido Frelimo. Assim, o controlo sobre o Estado e os seus burocratas tem sido

uma preocupação geral para a Frelimo e, apesar do relaxamento em certos períodos de tempo, o controlo tem sido constantemente reafirmado.

### 2.3 Administração Pública

Quando Maputo substituiu Lisboa como centro metropolitano onde as alavancas políticas e económicas estavam a ser manuseadas – quais eram os traços estruturais e institucionais que caracterizavam o Estado moçambicano pós-colonial e a sua administração pública? Além disso, quais são as actuais implicações do legado histórico da configuração particular do Partido e do Estado para a administração pública?

Primeiro, a divisão territorial administrativa em 11 Províncias, 128 Distritos e 23 centros urbanos, incluindo a capital provincial e nacional, tem sido baseada, no geral, na divisão colonial do território efectuada em 1958.<sup>19</sup> Foi confirmada pela legislação pós-independência e tem visto algumas alterações desde então, mesmo após o Acordo Geral de Paz (AGP) em 1992, onde uma Comissão Técnica da Administração Territorial foi criada com vista a reintegrar os territórios mantidos pela Renamo na administração pública.<sup>20</sup>

Segundo, no início do projecto socialista da Frelimo e dos seus próprios princípios de organização, a separação entre o partido e o Estado conforme formalmente prevista pela Constituição de 1990, após um período de relaxamento durante a presidência de Chissano, não foi materializada. A ideia de que o partido é supremo ao Estado que serve o seu propósito político, notavelmente na execução dos programas sociais, económicos e ideológicos, assumida sob decisão do partido, é tomada como verdadeira ou como um dado adquirido hoje. Apesar da liberalização económica de 1986 em diante, da mudança para a democracia multipartidária (1990-1994) e de uma série de reformas, os resíduos da anterior fusão entre o partido e o Estado continuam notáveis. Isto é claro nas campanhas eleitorais da Frelimo, onde a lealdade para com o partido é reforçada e a afiliação como membro do partido por parte de funcionários públicos é informalmente solicitada como uma condição para entrar na função pública. De facto, após a entrada no poder do presente Chefe de Estado e presidente da Frelimo, a ligação entre o partido e o Estado foi reafirmada, através, por exemplo, da obrigação dos funcionários públicos de participar em reuniões das células do partido, revitalizadas nas instituições do Estado (ministérios, universidades, etc.). Já no início do seu mandato, o próprio Presidente Guebuza salientou, num encontro com os quadros do partido, que o governador provincial, o administrador distrital, etc., estavam a cumprir com as funções na administração do Estado porque o partido os tinha colocado lá – razão pela qual eles deviam lealdade ao partido,

expressa na participação nas reuniões das células do partido. No caso de não-conformidade, os nomeados pelo Estado enfrentariam o risco de ser considerados ‘tecnocratas’, alienados do partido e, portanto, perderiam a sua lealdade.<sup>21</sup> Assim, um eminente estudioso da política Africana escreveria:

‘... ele [Guebuza] demonstra uma abordagem cada vez mais centralizada para o partido e o governo e com a implicação de que as decisões do partido sejam também decisões do governo. Ambas precisam de ser respeitadas, afirma ele. Diferentemente do seu predecessor mais articulado e mais democraticamente moderado como presidente, Guebuza parece ter a intenção de governar autocraticamente, fazendo a micro gestão e controlando o patrocínio diretamente. (Rotberg, 2007: 34. Original em inglês)

Terceiro, o sistema administrativo público, incluindo a função pública, tem sido fragmentado e é institucionalmente fraco, em termos quantitativos e qualitativos. Parte da herança do colonialismo e do socialismo em Moçambique é uma burocracia toda inclusiva, do topo para a base, pesada, muitas vezes inflexível e exageradamente regulada, com pouca propensão para a delegação de responsabilidades para hierarquias mais baixas de funcionários públicos. Ela proporciona acesso limitado à informação aos cidadãos e aos órgãos de comunicação social, mas serve como um ‘*red tape*’ ou burocracia excessiva para a iniciativa privada e o lugar das práticas corruptas. A Reforma do Sector Público, de 2001 em diante, não proporcionou ou representou qualquer avanço significativo em termos de uma maior abertura ao utente e à administração pública burocrática sensível ao sector empresarial, se foi julgado por vários índices, tais como os Indicadores da Governação Mundial e o Índice de Facilidade de Negócios ou *Ease of Doing Business Index*, que indicam pouca mudança em termos de melhor desempenho.<sup>22</sup>

Quarto, o recrutamento no sector público é exíguo e com capacidade rudimentar. Em 2008, a administração pública contava com um total de 167.420 funcionários públicos<sup>23</sup>, muitos dos quais empregues na educação, saúde e polícia e baseados nas províncias e distritos (84.7%). Como resultado das distorções de base da administração pública, eles têm um perfil académico variando de baixo a médio. Muito poucos quadros melhor educados (com nível académico superior e universitário) detêm postos como chefes de departamento e assumem funções sénior nos ministérios em Maputo e nas suas delegações nas capitais provinciais. No total, menos de 400, na sua maioria homens, tinham a capacidade de agir em posições de liderança. A reforma do sector público que tem sido implementada desde 2001 tem contribuído para mitigar alguns destes constrangimentos, mas os recursos humanos qualificados e especializados continuam muito abaixo

das necessidades. Entre 2001 e 2007, os funcionários públicos com um grau universitário aumentaram apenas de 4% para 8% (MFP, 2008).

Quinto, um estudo comissionado pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP) concluiu que a macroestrutura do governo não corresponde a uma compreensão analítica e política das necessidades funcionais de melhor governação e melhoria de serviços, mas equivale, pelo contrário, a uma proliferação de ministérios. Assim, ele confirmou um estudo anterior que constatou que a macroestrutura do sistema administrativo e governamental tinha permanecido, no geral, inalterada ao longo dos últimos 20 a 30 anos, à excepção da proliferação de comissões interministeriais, institutos, secretarias do estado, unidades especializadas, etc., muitas das quais com autonomia administrativa e financeira, mas todos subordinados ou sob a tutela dos órgãos centrais do Estado. De 1986 até hoje, mais de 110 organizações foram criadas e o seu pessoal recrutado, os seus membros e líderes todos com direito a salários e, acima de tudo, com benefícios no caso de reuniões, viagens, etc. Nunca chegou a ser estimado qual é o fardo fiscal que isto representa para o orçamento. Os ministérios sectoriais (saúde, educação, agricultura, etc.), frequentemente apoiados por doadores através das abordagens sectoriais integradas (SWAps) ou apoio ao orçamento do sector, não estão nem a favor do apoio directo ao orçamento (para o Ministério das Finanças), nem da descentralização, na medida em que receiam perder o acesso e o controlo dos seus próprios orçamentos (Hodges & Tibana, 2005). Estes ministérios de tutela têm sido comparados a ‘silos’ discretos e isolados, com pouca comunicação entre si (Anon, 2010).

Por último, a cooptação das autoridades tradicionais no sistema administrativo político não foi inicialmente prevista aquando da independência, quando esta instituição passou por uma tentativa de abolição. Durante a guerra civil, contudo, elas tinham a tendência para apoiar aberta ou clandestinamente a rebelião da Renamo. Depois do AGP, procurava-se definir um papel para estas autoridades no sistema de governação liderado pela Frelimo. De 2000 em diante, na base do Decreto 15/2000 de 20 de Junho, elas foram integradas nas estruturas político-administrativas locais, junto de representantes locais do Partido Frelimo. Estas têm funções consultivas, de controlo e mobilização para o Estado, o governo e a Frelimo, por exemplo, em tempos de campanhas. Esta integração segue, em grande escala, o padrão colonial da integração das autoridades tradicionais (*régulos*) numa administração local com pouca responsabilização no sentido de cima para baixo, mas com uma responsabilização substancial no sentido de baixo para cima (Buur & Kyed, 2006; 2007).

Em conclusão, o partido é altamente institucionalizado, tanto externa como domesticamente, onde permeia a vida social, económica, política e cultural no

Moçambique moderno. O partido está intrinsecamente ligado ao Estado e à sua administração pública. Esta relação orgânica íntima torna a distinção e separação entre o partido e Estado e instituições paraestatais (empresas públicas autónomas) num projecto difícil. Contrariamente às declarações programáticas da Frelimo, nunca houve uma mudança revolucionária ou uma transformação profunda dos traços coloniais do Estado. Pelo contrário, a lógica organizacional e estrutural da administração colonial (Macamo, 2001) com uma relação, pouco envolvente, com o cidadão e a sociedade, tem-se reafirmado, pelo menos até à liberalização política iniciada em princípios dos anos noventa e intensificada na fase civil pós-guerra.

Portanto, em princípio, a Frelimo é um partido político de base, bem organizado e competente, que se supõe não ter medo da competição política, dado o seu lugar predominante na política e no controlo relativo sobre o Estado. Enquanto isto é, no geral correcto, os resultados de eleições locais, uma desconfiança geral da função pública, um constante medo de inimigos internos, etc., não obstante, significam que o Partido Frelimo, apesar do seu poder substancial e do controlo, vive em constante receio de perder o poder. Isto tem implicações na forma como a economia é gerida. Conforme será explorado com maiores detalhes na secção seguinte, o partido, os grupos elitistas do partido e indivíduos importantes alinhados ao partido, directa (via participações em investimentos) ou indirectamente (através do Estado e de empresas públicas), estão no controlo dos postos de comando mais altos de uma economia.

### 3. Traços económicos do *political settlement*

Economicamente, a descrição quintessencial de Moçambique após as reformas económicas iniciadas em meados dos anos 80 tem sido uma história de sucesso no crescimento económico, embora tendo começado de uma base muito baixa (de Sousa & Sulemane, 2007). Enquanto a economia tinha declinado antes das reformas, a taxa de crescimento subiu e estava estimada em 3.6% em 1987 e em cerca de 4% nos anos seguintes, o que era ‘impressionante em relação à queda média de 8 por cento no período de 1981 a 1986, mas estava consideravelmente abaixo da expectativa’ (Marshall, 1992: 11). Após o AGP e as eleições de 1994, o Banco Mundial estimava que a taxa de crescimento média anual do PIB a partir de 1995 tinha sido 8.6% durante os anos democráticos de Chissano (Banco Mundial, 2005), correspondendo a uma duplicação do PIB *per capita* de 1994 a 2004 (Virtanen & Ehrenpreis, 2007).<sup>24</sup> Moçambique é considerado um dos países africanos com as mais altas taxas de crescimento. O crescimento tinha sido conduzido, em parte, por níveis muito elevados e cada vez mais elevados de ajuda externa que, nos finais da

primeira década no novo Milénio, correspondem a mais de 50% do orçamento do estado (Clément, 2008), e por Investimento Directo Estrangeiro (IDE), que tem sido atraído primariamente para os megaprojectos nos sectores de energia, minerais e gás (Bartholomew, 2008: 12). Os megaprojectos têm funcionado como modelos para potenciais investidores que foram importantes, primeiro, a agir contra a imagem negativa e os sentimentos emergindo das políticas económicas socialistas e centralistas do pós-independência e do aparelho produtivo propriedade ou sob liderança do Estado; e segundo, a legacia da guerra e a destruição que deixou uma capacidade limitada do estado para assegurar e proteger os investimentos capitais de grande escala. Contudo, enquanto os megaprojectos correspondem à maioria dos ganhos em termos de crescimento geral da indústria de transformação ou de processamento e exportação, existem alguns pontos negativos relacionados com esta força do crescimento económico. Por um lado, o crescimento ocorreu com um efeito limitado de criação de emprego formal e sustentável e de redução da pobreza numa base mais ampla. Por outro lado, o crescimento económico tem sido baseado em investimentos estrangeiros com pouco ou nenhum desenvolvimento das capacidades capitalistas ou empresariais nacionais de substância, nos sectores produtivos.

Ao contrário disso, as reformas económicas criaram uma elite emergente no sector privado. A privatização e outras políticas do governo foram usadas como um meio de manutenção de uma forte presença do Estado na economia (ver Pitcher, 2002) e para acumular riqueza privada por parte dos membros da elite governante da Frelimo (ver Hanlon, 1996; Hanlon e Smart, 2008). Fora destes processos, um pequeno grupo empresarial está a emergir lentamente, formando um grupo de interesse chave na coligação do partido no poder. Como será claro a partir desta secção, o domínio económico marca o poder contínuo da coligação do partido no poder, através da provisão de diferentes tipos de rendas ao partido e aos seus protagonistas, bem como através de certas oportunidades económicas que asseguram a manutenção da coligação do partido no poder.

### 3.1 Traços estruturais<sup>25</sup>

Os traços estruturais da economia moçambicana têm mantido esta economia como uma economia altamente dependente de factores económicos globais, conforme indicado por dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatísticas (INE)<sup>26</sup> sobre o PIB, a partir de 2009. Ela incluía um sector primário correspondendo a 26.3% do PIB incluindo a indústria extractiva, com uma industrialização baixa onde o sector de transformação secundário contribui 12.8% para o PIB. A economia é, contudo, atraída em direcção a um aumento do crescimento do sector

terciário, referindo-se aos sectores não-produtivos como serviços, comércio, a banca, etc., que representa perto de 40% do PIB e excluindo a construção (3.4%) e utilidades públicas (água e electricidade, 4.8%). Os principais traços da economia são resumidos a seguir.

Primeiro, o padrão do crescimento económico em Moçambique está excessivamente concentrado e apoia-se num conjunto limitado de produtos de exportação – entre eles ‘recursos de ponta’<sup>27</sup> – serviços e firmas, especificamente no sector da energia e indústria extractiva. A economia produz o que não é consumido (localmente) e consome o que não produz. Consequentemente, a acumulação e o rendimento das classes domésticas capitalistas pouco se baseiam na produção e transformação de matéria-prima, mas nas rendas das economias de serviço e da indústria extractiva. Trata-se de uma economia pesadamente dependente dos mercados internacionais e de influxos de capital externo com tendência para gerar ciclicamente saídas negativas de capital, onde o capital exportado é superior ao capital importado.<sup>28</sup> Castel-Branco e Ossemame (2010: 143) argumentam que, devido à natureza extractiva da economia e consequente dependência relativamente aos recursos naturais e infra-estruturas existentes, o modelo de acumulação gera desigualdades estruturais no desenvolvimento capitalista em diferentes regiões do país.

Segundo, a economia moçambicana é uma economia típica de consumo, contrariamente a uma economia baseada em investimentos para a produção e mercados domésticos e internacionais. Tanto o consumo privado como o público continuam a dominar a composição do PIB, com as despesas do consumo do agregado familiar tendo uma porção mais elevada em relação ao consumo público. Como consequência, o investimento medido pela formação bruta de capital tem permanecido estruturalmente baixo, embora tenha mais do que duplicado a partir dos anos 1970 e 1980 (10% do PIB) para cerca de 25%, em 2004, devido às condições criadas pelo AGP e ao investimento em projectos de infra-estruturas, etc. Ele chegou mesmo a atingir picos na segunda metade da década de 90, mas não é considerado suficiente para gerar um momento auto-sustentado para a transformação económica.

Terceiro, a contribuição da agricultura para o PIB reduziu significativamente durante os últimos trinta anos, de 35% nos anos 80 para 20 a 25% no início do novo milénio, o que poderia sugerir que a transformação estrutural ocorreu, mas este não é realmente o caso. Em 1990, o peso relativo aos serviços ultrapassou o da agricultura e de 2000 em diante, a contribuição da indústria para o PIB excedeu o da agricultura, principalmente baseada no produto da fundição de alumínio da Mozal, nos arredores de Maputo. Esta redução no peso relativo da agricultura não é portanto atribuível ao processo de maturação económica da economia, no sentido

de um aumento na produtividade agrícola e na produção alimentando a indústria de transformação e de processamento – um traço ‘normal’ e desejável das economias em maturação. A força de trabalho na agricultura como percentagem da força de trabalho total é entre 70 e 80%. A agricultura, portanto, reduziu em termos do seu peso na economia, enquanto continua a proporcionar um meio de subsistência para a grande maioria dos moçambicanos e para as mulheres em particular. Os moçambicanos nas zonas rurais e os camponeses constituem entre 70% e 80% da população e o ‘sector informal’, particularmente no Moçambique rural, dá trabalho e rendimento a mais de 85% da população economicamente activa. Ainda assim, a agricultura camponesa e o seu potencial para abastecer os mercados domésticos e regionais continua a ser marginalizada e não está adequadamente reflectida na política pública para o sector, com algumas excepções, como a indústria do açúcar (ver Buur *et al.*, 2011; 2012). Oligopólios de importação politicamente bem conectados e protegidos na área de produtos alimentícios (arroz, farinha de trigo, soja, frangos, óleos consumíveis, etc.) proporcionam incentivos negativos para a produção doméstica.<sup>29</sup>

Limitando a transformação agrícola nas zonas rurais – uma importante ‘arena de batalha política’ (Galli, 2003) – o governo limitava o potencial de acumulação ao nível local que poderia contribuir para o desenvolvimento de elites locais poderosas, conforme argumenta Boone (2003). Desta forma, mantendo as populações rurais em estado de sobrevivência e testemunhando algumas mudanças para melhor através da prestação de serviços baseada na ajuda nos sectores da saúde, água e educação bem como na agricultura e nas infra-estruturas, com formas controláveis de Fundos Distritais de Desenvolvimento<sup>30</sup>, não desafia o controlo que os comerciantes, ligados à coligação governamental, têm sobre a importação de alimentos para os principais centros urbanos e as suas importantes populações e círculos eleitorais (Maputo, Beira, Matola, Nampula, Quelimane e Nacala).<sup>31</sup>

Quarto, a economia tem continuado, em grande medida, a ser uma economia de serviços. O sector de serviços, notavelmente os sistemas de caminhos-de-ferro e portos usados pelos países vizinhos, tem sido dominante no PIB com um peso superior a 30% nas décadas de 70 e 80 e aumentou para mais de 50% de 1994 em diante. Contudo, este sector também passou por mudanças estruturais dramáticas no sentido em que já não é um subsector de transporte orientado para a região e dominado por receitas dos caminhos-de-ferro e portos que domina o sector de serviços, mas, contrariamente, o crescimento do sector bancário, seguros e telecomunicações, bem como o transporte aéreo, transporte doméstico e turismo.

Quinto, a industrialização dificilmente ocorreu nos últimos 30 a 40 anos, apesar do surgimento de megaprojectos no início do novo milénio. Em 2005, a

contribuição da indústria e do sector de transformação para o PIB, incluindo a mineração e serviços como a produção de energia eléctrica, era de 27% e 20%, respectivamente. Esta permanece nos mesmos níveis como na década de 70 e inícios de 80. De acordo com um estudo do Banco Mundial realizado em 1996, mais de 92% das empresas estatais ou com intervenção do Estado que foram privatizadas como parte das reformas económicas iniciadas na altura, foram compradas por moçambicanos ou empresas nacionais (Cramer, 2001). Muitos deles eram funcionários do Estado e oficiais da Frelimo (Pitcher, 2002). Mas muitas das empresas privatizadas vendidas a compradores nacionais tinham equipamento obsoleto (Pitcher, 2002), com a consequência de que muitos daqueles que compravam e investiam, de acordo com o antigo Ministro das Finanças desse período, ‘...perderam dinheiro tentando aumentar e aplicar o seu investimento, dada a falta de tecnologia, capacidade financeira e de gestão’.<sup>32</sup> Aqueles que saíram a ganhar com a compra de empresas mais pequenas e de tamanho médio que estavam destruídas e empobrecidas, foram aqueles ‘que tinham acesso a propriedades, que ao longo do tempo poderiam vender para fazer novos investimentos ou poderiam arrendar para novos investidores estrangeiros’ (*ibid.*). Estes factores também destruíram os planos ambiciosos da transformação da ‘economia de serviços’ numa economia de industrialização, expressos no Plano da Perspectiva Indicativa 1981-1990 que, acima de tudo, carecia de uma análise profunda e realista do financiamento do projecto, bem como implicações da guerra e implementação real do plano ambicioso. A tendência para o aumento do nível de industrialização de 2000 em diante é atribuída aos principais investimentos em megaprojectos como a Mozal (fundição de alumínio) e exploração de areias pesadas, para além da transformação do tabaco e da produção de açúcar.

Sexto, a economia é altamente intensiva em termos de importação, conforme demonstrado pelo aumento da importação de bens e serviços, até 50% do PIB nos anos a seguir ao AGP, nivelando e oscilando em cerca de 34% de 2000 em diante. Desde meados do último século tem havido um défice estrutural na balança do comércio, que claramente permaneceu relativamente igual até 2000, com a exportação de bens e serviços apenas alcançando 12% do PIB, significativamente menos do que as importações. Os principais bens de exportação, embora em declínio, são os produtos clássicos, isto é, a madeira, produtos pesqueiros, caju e algodão, que enfrentam desafios atribuídos à sobre-exploração de recursos (peixe, camarão, madeira, etc.) e à competição internacional rígida dos principais produtores, aliada ao mercado volátil (caju, algodão, açúcar, tabaco). Apenas com o surgimento das principais plantações de açúcar e da Mozal, após o ano de 2000, é que os dados de exportação aumentaram dramaticamente, principalmente devido à exportação de alumínio para a Europa e para o Japão, bem como para culturas

de rendimentos, não processadas ou semi processadas. Em 2006, Moçambique testemunhou uma balança comercial positiva pela primeira vez na sua história, devido à Mozal. Desde então, tem recebido estímulos da exportação de gás (da Província de Inhambane para a África do Sul) e de areias pesadas enriquecidas (para a Austrália), com expectativas de o carvão vir a proporcionar o próximo maior sector decisivo. A economia de Moçambique, portanto, tem mantido, há mais de 35 anos, o seu traço estrutural como uma economia extremamente aberta com dependência em alguns produtos de exportação: os bens de importação e exportação e os serviços atingiram 80% do PIB em 2006, tornando a economia extremamente vulnerável a choques de preços externos para os seus produtos de importação (como petróleo e alimentos) e dependência sobre alguns bens de exportação. Mas esta abertura, aliada à integridade territorial frágil do país, também facilita o comércio ilícito e o tráfico de drogas e de seres humanos e a operação de redes criminosas internacionais com alegadas ligações com a elite política e círculos do sector empresarial (Astill-Brown & Weimer, 2010). O proprietário de uma grande empresa comercial, politicamente bem-conectado e financiando abertamente parte da campanha eleitoral da Frelimo em 2009, foi alegado pelo governo americano como sendo ‘barão’ no tráfico de drogas – uma acusação refutada pela pessoa incriminada e por grande parte da opinião pública em Moçambique alinhada ao partido no poder.<sup>33</sup>

Por último, a economia de Moçambique continua a ser estruturalmente dependente da ajuda externa, com um particular aumento da intensidade da ajuda – influxos de ajuda como percentagem do PIB e das importações – a partir da introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987. De acordo com a OECD-DAC, a Ajuda Oficial de Desenvolvimento (ODA) oscila entre 20 e 30% do Rendimento Nacional Bruto entre 2000 e 2004, e a ajuda dos doadores contribuiu para cerca de 50% do orçamento periódico durante a última década (ver de Renzio & Hanlon, 2009). Isto torna Moçambique o ‘oitavo maior país dependente da ajuda ao nível mundial, com uma taxa de ajuda para o Rendimento Nacional Bruto (RNB) que é quatro vezes a média da África Subsaariana’ (de Renzio & Hanlon, 2009: 2). No desembolso da ODA líquida, em 2008, foi 22,9% do RNB.

Os traços estruturais da economia têm implicações nas teorias económicas do *political settlement*, particularmente o financiamento da coligação do partido no poder e a sua capacidade de manter a coesão e de combater as forças centrífugas, e de lidar com outras forças políticas, fora e dentro do partido e a coligação de elites que o consubstancia. Além disso, isto tem implicações na vontade e nos incentivos políticos para a descentralização, cuja ausência mereceria uma reflexão mais profunda.

### 3.2 Actividades ou negócios públicos e privados no *political settlement*

O facto de a ajuda dos doadores ser substancial, com a ‘renda da ajuda’ (*‘aid rent’*) subsidiando quase automaticamente o orçamento anual em 50% das despesas,<sup>34</sup> é importante para compreender a capacidade da elite dominante assegurar o apoio contínuo da burocracia do Estado. Esta é importante por pelo menos duas razões: primeiro, porque os funcionários do sector público são relativamente bem-organizados e geralmente mais numerosos do que as pessoas empregues em todo o sector privado formal – principalmente por causa da expansão dos sectores da saúde e da educação, que são intensivos em termos de mão-de-obra (ver Therkildsen & Buur, 2010) – e porque os serviços de segurança têm uma importância cada vez maior em Moçambique. Segundo, a burocracia do Estado moçambicano é cada vez mais importante para que se vençam eleições, como um ‘círculo eleitoral’ no seu próprio direito e como guardiões do acesso aos recursos e à documentação formal nas preparações eleitorais, campanhas, etc.. O acesso à ‘renda da ajuda’ é, portanto, crucial para a manutenção da coligação do partido no poder em Moçambique. Primeiro, porque isto permite que o partido estabeleça relações positivas com um dos *stakeholders* e grupo de interesse mais poderosos (se não o mais poderoso), isto é a burocracia e, através desta relação, com as facções dominantes da coligação, que garantem a perpetuação do poder. Segundo, o *aid rent* alivia, em grande medida, o peso das despesas sociais no Orçamento do Estado que, sem ajuda externa, teriam que ser suportadas por receitas próprias. Assim, a ajuda externa oferece um fôlego às finanças públicas e à elite que as controla.

A natureza particular do partido na relação da coligação no poder com a burocracia do Estado não pode ser subestimada, porque os burocratas do sector público usam, de acordo com um estudo recente, ‘a sua forte posição para negociar melhores condições de emprego [e para] desviar recursos para despesas relacionadas com salários, a partir de outras partes do orçamento’, onde os auditores, revisões de despesas, políticos ou doadores ‘aparentemente não irão, ou não podem, aplicar uma conformidade por parte dos burocratas, para prevenir este desvio ou divergência na execução orçamental do dia-a-dia’ (Therkildsen & Buur, 2010, original em inglês). Em Moçambique, os recursos económicos e os direitos que dão acesso aos recursos são muitas vezes seriamente dependentes da burocracia do Estado, apesar de uma forte dominação do executivo. De facto, nos sectores estratégicos como a mineração e a extração de recursos energéticos, distinguir entre os interesses do topo, isto é, dos órgãos decisores no executivo, a burocracia e as empresas privadas é um exercício académico fútil, conforme indica um estudo recente realizado pela CIP: os actores chave têm ou têm tido participações em todas as três esferas (Machel, 2012). Igualmente importante é o

facto de que em países pobres dependentes de doadores, como Moçambique, os interesses capitalistas eficazes são poucos e fracamente organizados em contraste com as economias de mercado desenvolvidas, sendo que para os interesses de negócio é importante manter-se em bons termos com estes, na medida em que eles controlam os recursos económicos (ver Buur *et al.*, 2012).

Nesta rede de interesses económicos de empresas privadas e públicas e de instituições públicas autónomas (conhecidas como ‘paraestatais’), eles desempenham um papel central, especialmente nos caminhos-de-ferro e portos, produção e transmissão de energia eléctrica, telecomunicações, etc. Eles têm um papel importante a desempenhar *vis-à-vis* à coligação do partido no poder, como provedores de postos de emprego lucrativos e como mecanismos de financiamento.<sup>35</sup> As empresas paraestatais moçambicanas, geralmente operando com elevadas despesas de capital, são actores macroeconómicos importantes e representam uma parte considerável do volume de investimento público e também da demanda nacional de bens e serviços. Não existe informação consistente e transparente sobre elas, especialmente no que diz respeito às pessoas colectivas e individuais envolvidas nos sectores extractivos e de energia, em que não só empresas estatais (como a electricidade, EDM e hidrocarbonetos ENH), mas também empresas ligadas à elite política ou *nomenklatura* (sendo a mais importante, INSITEC) têm acções (Mosse & Hanlon, 2010; Machel, 2012). Muitas vezes elas são isoladas – ou insuladas? – do escrutínio público, por exemplo, por parte da Inspecção-Geral das Finanças (IGF) ou da Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA), uma repartição dentro da Direcção Nacional do Património do MF. Sugere-se que as paraestatais proporcionam ‘oportunidades dinâmicas para a corrupção’, apresentando riscos fiduciários graves (Lawson *et al.* 2008: 12). Os doadores consideram as empresas públicas como ‘caixas negras’ em relação à responsabilização e à transparência na área de gestão de finanças públicas, notavelmente *procurement* ou aquisições (Weimer & Macuane, 2011: 15).

No caso dos maiores investidores, como a Electricidade de Moçambique (EDM), Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) e Aeroportos de Moçambique (ADM), apesar da sua dimensão, da sua posição dominante no mercado e, no caso dos CFM, EDM e TDM, do seu lucro, o retorno aos cofres do Estado devido ao seu investimento de capital, em termos de receitas de capital, é marginal, lançando, desta forma, algumas dúvidas sobre a produtividade capital do grupo de empresas paraestatais como um todo. Isso não é o caso do financiamento do *political settlement* através dos paraestatais, que é largamente feito fora do sistema formal.<sup>36</sup> Na mesma esteira, as paraestatais têm proporcionado posições de gestão ao nível do topo para os políticos da Frelimo, como foi o caso da MCEl /TDM, CFM, Petromoc, Cahora Bassa e, mais recentemente, as Linhas Aéreas de Moçambique

(LAM). Em alguns casos, os nomeados continuam a manter a sua função como membros do parlamento, o que levanta questões sobre a sua imparcialidade para o desempenho do seu papel de supervisão sobre o executivo e as empresas públicas. Evidência anedótica em artigos de imprensa, por exemplo no ‘caso da ADM’, sugerem que práticas transparentes e eficientes de gestão financeira e *procurement* nas paraestatais beneficiam o partido no poder e proporcionam diversas formas de financiamento para a coligação do partido<sup>37</sup>.

Um caso particular é o investimento da empresa da Frelimo SPI, que tem acções na Kudumba, uma companhia que opera *scanners* não-invasivos no porto de Maputo e noutros portos moçambicanos. Vencendo o contrato após um concurso público com um processo e um resultado questionáveis em 2006 (Mosse & Munguambe, 2007), a Kudumba opera os *scanners* a uma taxa de 20 USD a 100 USD por contentor (Hanlon & Smart, 2008: 116). Estima-se que ela proporciona à SPI/Frelimo uma renda de 30 a 50 milhões de USD por ano. Sabe-se que os pagamentos do ‘excedente’ ou das contribuições ao partido são uma questão contenciosa e dão ao ‘tesouro’ (ou àqueles que controlam o tesouro) do partido, um poder considerável, na medida em que o presidente ou o responsável conhece potencialmente o compromisso fiscal dos membros sénior e pode usar isso contra eles no caso do surgimento de conflitos relativos a contribuições.

Comparativamente ao sector de empresas públicas, o sector privado em Moçambique é um pequeno actor, à excepção de algumas empresas e sectores (como a construção, serviços financeiros e importação de alimentos). Dados do recenseamento do sector privado<sup>38</sup> revelam que em 2002/2003 as pequenas e médias empresas (PMEs) correspondiam a 98,6% do número total de empresas registadas e contribuíam para o PIB com 33,4% (República de Moçambique, 2007). Muitas delas estão concentradas nas áreas de serviço, particularmente no comércio, reparação automóvel, restaurantes, indústria hoteleira, etc. e no sector de processamento ou transformação. Estavam principalmente localizadas na cidade capital, Maputo e Província de Maputo. O sector privado moçambicano é altamente estratificado. A paisagem empresarial demonstra a existência de menos de 30.000 PMEs, das quais 80% são consideradas microempresas e apenas um pouco mais de 10% são empresas médias, estas últimas com uma média de cerca de 25 trabalhadores por unidade (Kaufmann, 2007; MIC, 2006). Menos de 400 empresas ou menos de 1,5% do total de empresas são consideradas ‘grandes’, com uma média superior a 150 trabalhadores por unidade, com uma forte concentração na Cidade de Maputo (72%). Muitas das pequenas e médias empresas estão localizadas em Gaza e em Cabo Delgado, isto é, fora das províncias onde o principal investimento privado e público está a decorrer (Maputo, Nampula e Tete), sugerindo que os principais investimentos e o desenvolvimento das PME

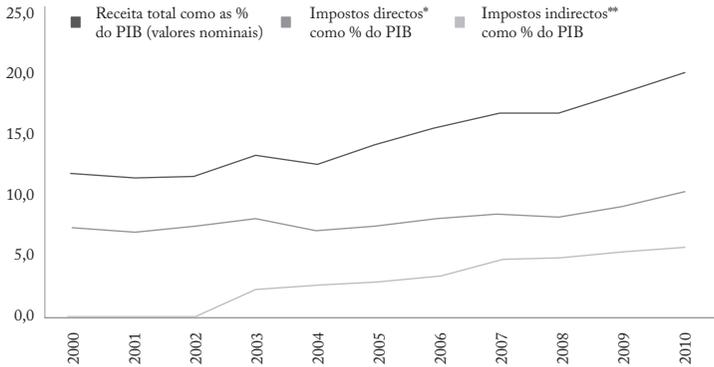
não representam necessariamente um factor determinante e dinâmico para as PME's. A estratégia do governo tem sido a de estabelecer ligações entre estes megaprojectos e as PME's. Contudo, geralmente, as PME's com proprietários locais não têm sido capazes de aproveitar estes grandes investimentos, na sua maioria com proprietários estrangeiros. Nos raros casos em que isso ocorreu, tal ficou a dever-se ao facto de eles serem associados ou afiliados dos parceiros estrangeiros (Banco Africano de Desenvolvimento, 2008).

Apesar do seu tamanho pequeno, estima-se que as PME's contribuem em cerca de 41% para o volume do negócio bruto – especialmente no sector de transformação – enquanto os restantes 59% são atribuídos às grandes empresas. Apesar de os grandes investimentos públicos no sector de construção resultantes dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) DM e do PARPA, o sector da construção é apenas classificado como terceiro, a seguir à indústria transformadora, e ao comércio grossista e retalhista, em termos do volume de negócios e número de empresas do sector de PME's (Kaufmann, 2007). As razões geralmente apresentadas para explicar a fraqueza estrutural das PME's são a falta de capital e de acesso ao crédito para investimento de capital, equipamento obsoleto, falta de um espírito empreendedor, de experiência e de competência, aliada à falta de exposição aos 'ventos de uma economia de mercado capitalista' e a um clima de negócios pouco favorável (Kaufmann, 2007) e à escassez de indivíduos capitalistas.<sup>39</sup> Mas os dados sobre as PME's são fracos, na medida em que a maioria delas opera no seio de uma zona cinzenta ou nublada da economia informal ou ao longo de linhas parcialmente informais. Assim, embora as PME's, particularmente as microempresas, proporcionem meios de subsistência para muitos moçambicanos, elas mal conseguem representar as bases económicas para o *political settlement* em Moçambique, através do financiamento da coligação do partido no poder.

### 3.3 Financiando o *political settlement*?

Qual é o potencial de Moçambique para o financiamento formal do *political settlement*, por exemplo, através da geração de recursos domésticos no geral e de receitas em particular?<sup>40</sup> A Figura 2, a seguir, apresenta uma descrição geral da evolução do rácio fiscal ao longo da última década.

Figura 2: Receita Fiscal como % do PIB



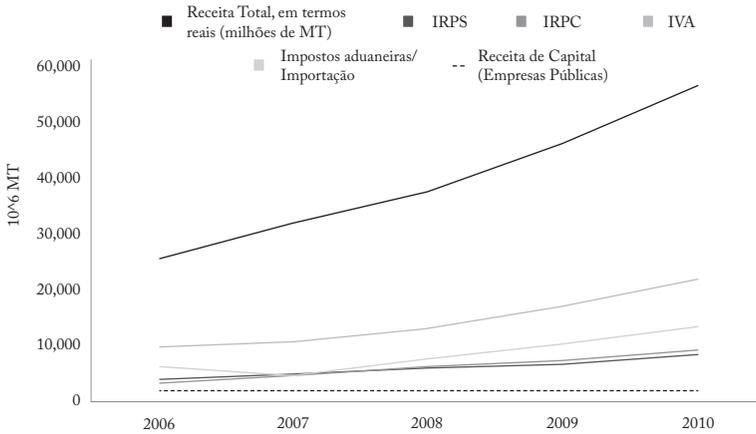
Fonte: autores, com base em dados da *Autoridade Tributária de Moçambique*.

\* Imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas e de pessoas singulares;

\*\* incluindo o IVA, direitos aduaneiros e tarifas ou impostos de exportação, consumo especial, etc.

A figura mostra um aumento regular do rácio de impostos / PIB até perto de 20%, com a contribuição de impostos indirectos (taxas aduaneiras, IVA), a principal fonte de receitas numa economia aberta e consumista, crescendo de forma correspondente, mas com os impostos sobre o rendimento (IRPS, IRPC) apresentando uma subida a partir de 2002, ano em que a actual estrutura destes impostos foi definida. É, contudo, difícil ver o impacto directo das reformas da administração fiscal e da criação da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) em 2006, relativamente à evolução do rácio de impostos. Se examinarmos, com maior detalhe, a arrecadação da receita pelas fontes de receita seleccionadas, torna-se evidente que a estrutura de receitas segue os traços dominantes da economia política, conforme descrito na análise acima. No diagrama a seguir, é apresentada uma lista desagregada de diferentes fontes de receitas.

Figura 3: Receita 2006-2010, termos reais (em milhões de MT)



Fonte: autores, com base em dados da *Autoridade Tributária de Moçambique*.

Os gráficos no diagrama mostram, em primeiro lugar, uma duplicação dramática da arrecadação de receitas no período observado, atribuída, em princípio, ao IVA e a direitos de importação que, no seu todo, formam o grosso da receita total (acima de 50%). Segundo, vemos um investimento de capital pelo Estado relativamente improdutivo, o que se traduz numa baixa contribuição das receitas de capital das empresas públicas. Terceiro, vemos que a arrecadação do IRPS (proveniente de actividades profissionais e do emprego), até 2008, está acima da receita proveniente do IRPC, ou seja, dos lucros das empresas e, conseqüentemente, progressivamente alinhado ao IRPS.

Uma análise diferenciada apresentada por Ossemane (2011) proporciona as principais razões para estes desenvolvimentos. Primeiramente, investimentos de capital de grande escala até aqui para benefício do regime moçambicano, não apenas a partir de incentivos fiscais consideráveis, especialmente nas Zonas Industriais Livres (ZIF) e nas Zonas Económicas Especiais (ZEE), mas também a partir de isenções fiscais generosas. Em segundo lugar, isto, por seu turno, resulta num fardo de impostos mais pesado para a mão-de-obra (salários), em comparação com o lucro de capital, e num custo macroeconómico (custo de oportunidade) para a economia como um todo, na forma de receitas não realizadas e oportunidades de acumulação de capital doméstico. Em 2008, estimava-se que a tributação directa de cinco megaprojectos (incluindo a Mozal, Sasol-gas, Kenmare-Areas Pesadas) poderia

aumentar a arrecadação total de impostos em 60%, o que contribuiria para um rácio de impostos / PIB bem acima de 20%, de 2012 em diante, com uma contribuição líquida adicional para o PIB através da tributação dos megaprojectos na margem de 1,7% (2009) até mais de 5% (2012) (Ecorys, 2008: 24f). Foi estimado que a seguir a 2012 a receita anual adicional dos megaprojectos corresponderia a aproximadamente 6% do PIB, ou entre 40 a 50 milhões de USD por ano. Neste cenário, com a premissa de exportações dinâmicas de petróleo e gás – na altura em que este estudo foi feito o aumento explosivo da exploração do carvão ainda não era assim tão óbvio – as potenciais receitas foram estimadas como tendo um crescimento mais constante ou regular do que as despesas, especialmente se todos os principais investimentos na energia hidroeléctrica, carvão e outros recursos minerais forem captados pelas projecções do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e sujeitos a tributação (Ecorys, 2008: 25). Tomando em consideração o aumento do carvão e o enorme potencial de exportação de gás, estas estimativas apresentam certamente do lado muito conservativo.

Isto poderia potencialmente colocar o Governo Moçambicano e a coligação do partido no poder numa posição muito confortável, na medida em que, neste cenário, a futura receita doméstica irá reduzir ao mínimo o peso relativo do presente nível da ajuda externa que, de acordo com o OECD/DAC, é de cerca de 2.2 biliões de USD, tudo incluído, sob a premissa de que o último permanece inalterável ao longo dos próximos 10 anos e que todas os megaprojectos e investimentos nos sectores de mineração e energia são, de facto, tributados e as receitas arrecadadas. Estima-se que, neste cenário, a receita doméstica possa, a partir de 2015, ser duas vezes mais elevada do que o actual nível de ajuda.

Mas, desde a identificação dos recursos naturais, passando pelo investimento, até que a rentabilidade ou a produção do lucro venha a ser alcançada e os investimentos sejam pagos, poderá passar um longo tempo de espera, com numerosos obstáculos. Considere-se o caso das recentes descobertas do gás em Moçambique, *off shore* da Província de Cabo Delgado. Aqui, depósitos muito grandes têm sido identificados, proporcionando um potencial para a ‘mudança do jogo’ na exploração do gás, não só em Moçambique, mas na África em geral. Os investimentos necessários são enormes. Até aqui, o investimento apenas para um quarto do gás identificado corresponde a 25 biliões de USD para uma planta de Gás Natural Liquidificado (LNG) ou Gás Liquefeito, o que é igual a duas vezes e meio o PIB anual de Moçambique. Enquanto este investimento, de acordo com as projecções da DfID relativas à Tanzânia, pode proporcionar até 125 biliões USD de receitas sobre o período de vida produtiva do investimento, são necessários aproximadamente 15 anos até que as instalações de LNG se tornem operacionais e cinco anos mais antes do investimento inicial ser totalmente pago.<sup>41</sup> Isto requer

uma enorme capacidade técnica por parte da presente coligação governamental na planificação estratégica e operacional e de monitoria numa perspectiva de longo prazo, em que a tentação para o *front-load* da venda do gás pode ser alta (e desta forma tocar nas potenciais receitas/rendas futuras), mas com uma viabilidade limitada, se for adoptada uma abordagem de desenvolvimento mais considerada em prol do desenvolvimento de uma indústria nacional<sup>42</sup>. Apesar do investimento no carvão e noutros minerais ter um horizonte temporal menos longo, custos irre recuperáveis, investimentos na infra-estrutura de transportes (por exemplo, uma nova linha de ferro de Tete para Nacala), custos de desenvolvimento de capacidade humana e por aí em diante, sugere-se que seja adoptado um período temporal de cinco a dez anos, pelo menos, até ao ponto em que os benefícios económicos e fiscais da exploração de carvão alterarão estruturalmente a economia, a receita e a balança de pagamento.

Além do mais, o sector privado moçambicano, com algumas excepções como possivelmente a INSITEC, o conglomerado de negócios alinhado ao actual presidente, encontra-se dificilmente numa posição de responder favoravelmente à demanda gerada pelo crescimento contínuo da economia e pelos principais investimentos públicos e privados na indústria extractiva, na agricultura e na infra-estrutura pública (Kaufmann, 2007; Weimer & Macuane, 2011). Desde o início do presente mandato presidencial em 2005, tem havido uma concentração de empresas ligadas aos interesses de negócios do presidente e/ ou dos seus associados na INSITEC, bem como à sua entidade de investimento familiar, INTELEC, para além de *joint ventures* ou consórcios entre estas entidades de investimento e outras entidades do topo da Frelimo, como a facilidade de investimento de Graça Machel, Wantana. A empresa multisectorial da INSITEC, que está envolvida nos sectores bancário, de transformação, energia e indústria extractiva, produção de cimento, transporte e caminhos-de-ferro, engenharia civil, construção e consultoria, possui uma estratégia visivelmente clara de expansão e diversificação, em associação com o investimento de capital internacional e investimento directo estrangeiro (Hanlon & Mosse, 2009). O seu ramo de construção de estradas e engenharia civil, a CETA, é agora considerado um dos poucos actores domésticos no mercado das obras públicas – ainda com tamanho e capacidade média, em comparação com as poucas empresas internacionais grandes de origem Portuguesa, Sul-Africana, Italiana e Chinesa que dominam o mercado na construção de estradas. Como tal, a CETA é dificilmente elegível para grandes projectos de infra-estrutura, tais como outras empresas moçambicanas alinhadas com o actual presidente, a não ser em parceria com empresas internacionais.

Estes grandes investimentos nas infra-estruturas técnicas são vistos como as forças motrizes do desenvolvimento económico em Moçambique para a próxima

década (Ncube, 2011). A concentração e a proximidade em relação ao poder executivo e à coligação do partido no poder, como organizadores e financiadores, representa um principal desafio para a qualificação de padrões e valor pelo dinheiro ou melhor aplicação do capital em bens públicos, bem como a conformidade com as regras dos concursos públicos nacionais e internacionais, no caso de empresas ligadas à *nomenklatura*, ou cobertas por arranjos de ajuda especial, como é o caso de empresas chinesas, construindo grandes edifícios (como, por exemplo, o terminal do aeroporto e o estádio desportivo nacional em Maputo). A viragem em direcção a uma economia extractiva orientada para a exportação com pouca acumulação de capital doméstico ou com uma acumulação de capital doméstico altamente concentrada e sem grandes ligações económicas intersectoriais tem implicações importantes para o desenvolvimento de Moçambique. Enquanto uma mudança profunda na agricultura, pescas, recursos florestais, recursos de mineração e recursos energéticos (areias pesadas, carvão, gás, etc.), incluindo energia hidroeléctrica, parece estar nas cartas, o tipo de economia e o tipo de benefícios para as várias camadas e classes sociais resultantes dessa mudança ainda não estão claros.

Especialmente o gás natural e o carvão de qualidade elevada têm perspectivas esplêndidas. Outros minerais como o cobre, o ouro, pedras semipreciosas e preciosas, diamantes, urânio e outros ainda, parecem ter potencial considerável. A prospecção do petróleo tem estado a decorrer, até aqui com pouco conhecimento formal dos resultados tangíveis, mas com expectativas compensadas pelas vastas reservas de carvão e gás. O estoque de riquezas em termos de recursos de Moçambique, incluindo os recursos renováveis e não-renováveis, é altamente diversificado, com um mínimo estimado de 18% e, dependendo das assunções sobre o potencial de reservas de petróleo, entre 40% e 78% atribuíveis aos recursos do subsolo (Bucuane & Mulder, 2008: 117). Se fizermos uma comparação entre a dotação de Moçambique em termos de recursos do subsolo como uma parte do total do seu estoque de riquezas, o país necessita de ser considerado como altamente dotado, ao mesmo nível que a Malásia, a Noruega, a Indonésia ou a Mauritânia. No caso de assunções favoráveis sobre a riqueza em termos de gás, carvão e petróleo, Moçambique poderia mesmo subir a escala para níveis de países intensivos em recursos, como a Venezuela, a Argélia, o Irão ou a Federação Russa. Mesmo para as estimativas mais modestas, é seguro assumir que a porção de exportações de minerais e de energia no total de exportações e como percentagem do PIB irá aumentar e, como resultado mais provável, também o PIB *per capita*. Obviamente, isto não implica necessariamente uma redução abrangente da pobreza, um aumento no desenvolvimento humano ou uma contribuição para a estabilidade política, conforme demonstrado por uma visão sobre os países ricos

em recursos, mas económica e politicamente pobres no modo de governação (Bucuane & Mulder, 2008). Por outro lado, uma renda de recursos minerais bem distribuída na forma horizontal e vertical, por exemplo, através de um sistema de descentralização fiscal efectivo e da manutenção de um baixo fardo fiscal para a população, está positivamente correlacionada com uma baixa demanda de mudanças políticas e democráticas (Ross, 2001; McGuire, 2010).

Em conclusão, a análise acima referente aos traços chave da economia moçambicana sugere que o modelo colonial de extracção de recursos e de acumulação de capital na base de rendas, em parceria com o capital internacional e com o investimento directo estrangeiro é, até certo ponto, reproduzido (ver Mosca, 2005; 2011; Castel-Branco, 2008a; 2009a; b). Aqui, a elite política defende o interesse do *political settlement* estabelecido, ‘empoderando-o’ num sentido estreito, com implicações negativas para os sectores produtivos alinhados à agricultura<sup>43</sup>. O padrão é o de uma economia fragmentada em quatro segmentos distintos, ainda que parcialmente sobrepostos, compostos por um sector informal, um sector privado formal dominado por empresas públicas ligadas à coligação governamental, com muito menos peso das PME, uma economia de extracção de recursos e uma economia ilícita.

O sector informal, semi-legal, que não paga impostos, algumas vezes denominado de *economia não-observada* (Francisco & Paulo, 2007), em que bens, serviços, habitação, mão-de-obra e mesmo arbitragem de conflitos são permutados e que opera para além das fronteiras moçambicanas, cobre a maioria dos meios de subsistência e a maioria da população moçambicana. As fronteiras entre este sector e o sector formal são fluidas. Contudo, a sua considerável contribuição para o PIB, estimada em mais de 40%, não está reflectida nas estatísticas macroeconómicas, apesar dos esforços nesse sentido.

O sector formal, a parte da economia sem orientação estratégica para a extracção de recursos minerais e energéticos, que corresponde de certa maneira ao investimento e à demanda pública (por exemplo, a construção de infra-estrutura técnica e social), está associado a um processo orçamental apoiado por um nível de ODA consistentemente elevado, proporcionado pelos Parceiros da Ajuda Programática (PAPs) e por formas cada vez maiores de Apoio Geral ao Orçamento (AGO) e de Apoio ao Orçamento Sectorial (AOS). Isto é complementado por um apoio político macroeconómico e por várias reformas, notavelmente na Gestão das Finanças Públicas (GFP) que deveriam, ou potencialmente poderiam, contribuir para uma gestão mais eficiente e mais transparente dos fundos públicos, embora o tamanho, o ritmo e o impacto das reformas da GFP tenham sido questionados, bem como uma certa estagnação do progresso observado (de Renzio, 2011). O sector privado, à excepção de alguns ramos, é composto por algumas

principais empresas e empresas competitivas, muitas das quais concentradas na cidade de Maputo, e por um vasto número de PME's. Este último subsector é subdesenvolvido e dificilmente encontra condições conducentes ao crescimento, no concernente ao acesso ao crédito a taxas razoáveis, força de trabalho qualificada, burocracia pró-activa, etc.

A economia orientada para a extracção de recursos está ligada aos membros do topo da *nomenklatura* e às suas entidades de investimento, incluindo os ligados ao actual presidente e ao partido no poder, em combinação com uma dependência do investimento privado estrangeiro directo em sectores estratégicos como energia e hidroeléctrica, recursos naturais (petróleo, gás), turismo e mineração, na medida em que a parte mais dinâmica da economia formal é o que mantém ou se reserva no futuro, em contraste com os projectos de grande escala na agricultura promovidos no passado. Esta parte da economia é de interesse particular para segmentos poderosos da aliança das classes que controlam o Estado, já que proporciona acesso às rendas e à manutenção do *political settlement*, bem como um certo distanciamento dos compromissos relacionados com o *aid rent* e com a Declaração de Paris, como a democratização, a boa governação, a justiça social, os direitos humanos e por aí em diante.

Por último, uma economia ilícita e ilegal de redes criminosas, operando na arena internacional e especializadas em tráfico de drogas e pessoas, pilhagem dos recursos naturais e lavagem de dinheiro, parece prosperar na plataforma de outros domínios económicos. Parece possuir, em alguns casos, ligações e protecção política, com interesses no sector formal, por exemplo, nos sectores bancário e de câmbio, habitação, turismo e outros. Citando a Procuradoria-Geral de Moçambique, o dinheiro da droga é reportado estando a passar para o negócio de propriedades e de construção em expansão, em Maputo.<sup>44</sup>

Enquanto a economia orientada para a extracção de recursos e a economia ilícita e ilegal da droga poderiam proporcionar alguns novos enclaves e possibilidades para a acumulação, pois esta actividade económica não pode ser facilmente contida e o volume aumenta, o seu potencial de desenvolvimento é duvidoso, ao contrário do Investimento Estrangeiro Directo (IED), que é o mais politicamente controlado e é onde os parceiros moçambicanos estão previsivelmente alinhados com a elite do partido e com a coligação no poder.

## 4. *Political settlement* e Descentralização

### 4.1 O cisma central – local e o *political settlement*

A distribuição do poder e dos benefícios nas ópticas regional e local, bem como entre as elites centrais e locais, tem sido uma questão importante para a forma como o *political settlement* tem evoluído ao longo do tempo. Já na altura da luta de libertação e da ‘natureza composta’ da Frelimo (surgindo dos três diferentes movimentos), os receios de fragmentação étnica e regional eram inibidores e a necessidade de os prevenir estava no centro do processo de construção da nação. Assim, evitar quaisquer concessões no sentido de acomodar interesses particularísticos ou localizados era uma *conditio sine qua non* no processo de construção do Estado. De facto, as fissuras centro/sul *versus* centro/norte constituíam uma das principais contradições na ideologia da Frelimo, na altura da luta armada de libertação. Isto conduziu à alienação de figuras chave da liderança das regiões norte e centro, eventualmente sendo designados ‘reaccionários’, sentenciados à morte por decisões políticas e executados<sup>45</sup>. Neste contexto e de forma mais geral, o receio de ‘empoderar’ as elites locais tem sido uma questão politicamente sensível, inibidora e controversa no processo da construção do Estado e da nação, frequentemente escondida pelos apelos à ‘unidade nacional’.

Após a independência, apesar da retórica sobre a unidade nacional, as fissuras regionais *versus* Estado central/governo continuaram a ser uma questão delicada. Por exemplo, a nomeação de governadores para as províncias, com base na origem étnica como parte da promoção da unidade nacional, não foi sempre bem recebida por partes da elite do partido em Maputo. Em muitos casos, isto contrastou com as aspirações das elites provinciais do partido, que exigiram a nomeação de governadores nascidos nas províncias. Na década de 90, sob a presidência de Chissano, o critério de ‘origem ou nascimento’ fez temporariamente parte da política de nomeação de governadores. Contudo, a experiência fracassou, considerando que o desempenho de muitos destes ‘governadores naturais desses locais’ constituiu uma decepção, aparentemente também devido à sua base de legitimidade fraca partindo das potenciais cisões locais, que não são tomadas em consideração no processo de nomeação. Por exemplo, na Província de Sofala, a rivalidade entre os Sena e os Ndau tem sido um elemento determinante na arena da política local. O mesmo padrão é repetido no Niassa entre os grupos étnicos Nyanja e Ajaua. Em Nampula, mesmo no seio do único grupo étnico – Macua – as diferenças entre a população Macua das regiões costeiras (com uma influência Islâmica historicamente forte) e a população do interior estão claramente reflectidas na política provincial, produziram fissuras políticas e têm influenciado

o comportamento do eleitorado.<sup>46</sup> Isto tem sido claramente reflectido nos padrões de voto nas eleições nacionais e locais (do Rosário, 2009). Apesar da força da Frelimo ao nível nacional, esta não tem sido uma questão facilmente contornável e a Frelimo tem tentado sistematicamente gerir não só a relação sensível entre várias elites étnicas e regionais, mas também os efeitos do exercício da autoridade central (tanto do Estado ou do partido) ao nível local, que, apesar de ser efectivo, tem uma legitimidade que é vista como dúbia por grupos locais e que foi eventualmente desafiada nas eleições gerais.

Para lidar com estes tipos de fissuras, os órgãos centrais do Partido Frelimo, notavelmente a comissão política (anterior: *politburo*), tem, desde a independência, colocado e promovido personalidades históricas locais sénior como as principais referências e as mais poderosas para a autoridade do Estado e do partido. Por exemplo, e apenas para mencionar alguns, o General Chipande<sup>47</sup> de Cabo Delgado, o falecido ex-General Bonifácio Gruveta da Zambézia e o General Nihia de Nampula tornaram-se em autoridades políticas *de facto* nas suas respectivas províncias natais. Na maioria destes casos, esta 'autoridade informal ou histórica' tem também estado ligada à função de assegurar os interesses económicos particularísticos ou vantagens concedidas através do Estado e do partido. Por exemplo, o Coronel Sérgio Vieira, nascido na Província de Tete, chefiou, por muitos anos até 2011, o ambicioso Programa de Desenvolvimento do Vale do Rio Zambeze. Até recentemente, o General Chipande estava entre os accionistas do 'Corredor do Norte', uma infra-estrutura que liga a costa de Moçambique e as zonas do interior e o Malawi, composta por uma rede de caminhos-de-ferro e estradas e pelo porto estratégico de Nacala. O General Gruveta estava conectado à exploração de madeira e a vários outros negócios na sua província natal. Estes poucos exemplos sugerem que a distribuição do poder central ao longo de linhas regionais também tem estado conectada com os interesses económicos e com o benefício das 'figuras históricas chave'. Além do mais, apesar das tentativas de acomodar os interesses percebidos como sendo das elites locais, isto não tem sido sempre reflectido nos padrões de voto assegurando as vitórias eleitorais para o partido no poder. Até às eleições de 2004, a Frelimo nunca tinha ganhado as eleições, por exemplo, nas províncias da Zambézia e Nampula. No caso de Nampula, esta situação foi revertida apenas em 2004, quando o Presidente Guebuza, descendente de parentes do sul e na altura membro fundador da organização étnica sediada em Maputo (para a promoção do povo Ronga), usou o seu local de nascimento, Murrupula, na Província de Nampula, para 'vender' a imagem de um político nascido localmente e, assim, conquistar os membros das elites Macua<sup>48</sup>. No caso da Zambézia, a inversão da 'sorte eleitoral' a favor da Frelimo só ocorreu em 2009, no contexto de uma oposição

da Renamo politicamente mais fraca e após a reprovação da lista do MDM das eleições legislativas por parte da Comissão Nacional de Eleições. Neste contexto, é importante recordar que a Zambézia e Nampula se encontram entre as províncias mais pobres, mas também mais populosas do país.

Na tentativa de assegurar um *political settlement* estável ao longo do eixo central *versus* local, as decisões políticas sobre a descentralização têm sido caracterizadas pelo ‘progresso e recuo’ (Kulipossa & Manor, 2007) e por medidas contraditórias (Buur, 2009), permitindo o conceito de gradualismo como princípio de descentralização, mas sem se operacionalizar na forma de uma política e de uma estratégia e servindo o propósito da retórica do político e suas oportunidades<sup>49</sup>. Exemplos da medida de descentralização ao nível local do Estado e do partido são: a reinstituição das autoridades tradicionais (já mencionada); a definição da centralidade do distrito como a unidade chave de planificação e o discurso e intervenções que se seguiram, incluindo o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) dos ‘sete milhões’, bem como o aumento da importância do escrutínio interno do partido para as eleições dos presidentes dos conselhos municipais. Contudo, estas aparentes concessões para os interesses da elite local têm sido manipulados com um véu e escondem algumas vezes a franca intenção de se apoderar do controlo central sobre as elites locais. Como no período colonial, as autoridades locais têm sido mais um instrumento do Estado central para controlar elites locais e, assim, assegurar o poder central, em vez de serem representantes dos interesses das comunidades locais. Num contexto multipartidário, contudo, o sucesso de tais tentativas de cooptar e instrumentalizar os membros da elite local não pode ser tomado como garantido. As eleições internas (primárias) para candidato da Frelimo a presidente do município de Maputo para as eleições de 2008 organizadas pelo partido para forçar a substituição de Eneas Comiche, o então presidente do município (e membro sénior da Comissão Política) – altamente popular e bem-sucedido do ponto de vista do seu eleitorado – passaram uma forte mensagem às fileiras do partido: preferências locais baseadas na melhoria da governação municipal e prestação de serviços não seriam toleradas se isso entrasse em choque com interesses associados com os segmentos dominantes da elite do partido<sup>50</sup>. Isto poderia ter sido uma das causas do nível elevado de abstenção nas eleições autárquicas em Maputo e, de certa forma, para a mudança das tendências de voto dos eleitores da Frelimo a favor do recém-criado MDM, que conseguiu vencer quatro lugares.

Noutros casos, o partido tem tido pouco sucesso aquando da intervenção na política local. É o caso na Cidade da Beira, onde candidatos sucessivos, impostos pelos órgãos do partido central, tinham sido contestados e perderam as eleições, carecendo do apoio político local necessário para as suas campanhas.

Tanto nas eleições autárquicas de 2003 como nas de 2008, a Frelimo na Beira perdeu, portanto, nas áreas afluentes, onde supostamente o partido no poder deveria ter maior apoio. Mais recentemente, a mesma situação ocorreu nas eleições intercalares em Quelimane, a quarta maior cidade em Moçambique. O candidato da Frelimo (internamente) contestado, imposto pelos órgãos centrais do partido, também perdeu a eleição a favor do candidato da MDM, uma derrota para a Frelimo que foi difícil de engolir e ainda é, dois meses após as eleições, sujeito a debate interno<sup>51</sup>. Comentando, no contexto das eleições autárquicas em Marromeu, em 2003, sobre a ambivalência de ser nomeado candidato às eleições locais e perdê-las a favor da oposição, um organizador do partido sugeriu que ‘alguém é bem-sucedido quando vence [as eleições internas] mesmo quando perde’ (entrevista em Marromeu, 2010).<sup>52</sup>

Estes exemplos do desempenho eleitoral sugerem uma forte tendência por parte da coligação política central para dominar a política local, com resultados mistos. A simbólica inclusão no *political settlement* dos representantes históricos (locais e regionais) do partido, por parte do centro do seu poder em Maputo, a transferência de recursos para as redes clientelistas locais (por exemplo, o fundo distrital de ‘sete milhões’) e a delegação de alguma autoridade administrativa através de novos regulamentos de desconcentração, bem como a adopção de procedimentos democráticos para a selecção (local) de candidatos para as eleições autárquicas têm sido instrumentos necessários, mas obviamente não suficientes para a manutenção do poder ao nível do governo local. Assim, argumentamos que a marginalização ou mesmo a exclusão do interesse da elite local do *political settlement* poderá ser vista como um sinal da fraqueza da governação da Frelimo, especialmente nos casos onde a oposição (local) é forte.

Neste sentido, pode ser dito que a acomodação de interesses particulares através da cooptação de alguns membros das elites locais e grupos, bem como a representação simbólica através de figuras históricas de perfil elevado com credenciais locais tem sido uma estratégia minimalista imposta pelas limitações do passado em termos de rendas económicas, por um lado, e por considerações históricas e ideológicas sobre o Estado e a criação da nação, por outro lado, que têm estado no centro da bagagem ideológica da Frelimo. Neste sentido, o movimento em direcção à descentralização no âmbito da coligação de Chissano tem sido influenciado por preocupações sobre a distribuição de um conjunto mínimo de benefícios por actores locais ao nível geograficamente mais vasto possível, sem renunciar completamente ao controlo central. Esta lógica está reflectida na tendência em direcção à desconcentração, com progresso significativo feito pelo Presidente Guebuza com a promulgação da lei sobre a desconcentração (8/2003) e o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) de 2006,

agora chamado FDD. Isto conduziu a uma série de regulamentos administrativos e à desconcentração da gestão de alguns fundos sectoriais, tais como a educação, a saúde e a água, com um sucesso misto nos últimos dois casos.<sup>53</sup> Mas, ao mesmo tempo, a intensificação da Presidência Aberta e Inclusiva (PAI) de Guebuza, um instrumento do topo para a base envolvendo comunidades locais e membros da elite através da consulta, controlo e comando ao mesmo tempo, tem, no geral, minado tentativas de desconcentração e levado mesmo à duplicação ou marginalização de processos de planificação institucionalizada, bem como de processos administrativos (Leininger, 2011).<sup>54</sup> Conforme ilustrado no próximo capítulo deste volume, o imperativo centralizador foi também o centro da retirada do apoio para a tentativa inicial de expandir a governação local através das autarquias para todos os distritos, aquando do AGP. A subsequente redução da autarcização para, inicialmente, apenas 33 cidades, vilas e aldeias (com apenas mais 10 acrescentadas em 2008) sugere que a persistência do controlo central nos processos de descentralização política é de importância considerável, mesmo que o preço seja o de ignorar a dinâmica local que dita os resultados eleitorais.

Em suma, as decisões políticas sobre descentralização têm sido fortemente influenciadas por considerações ideológicas e históricas sobre o Estado e a criação da nação, criando um caminho de dependência (*path dependency*) sobre o centralismo. Um outro factor relacionado com a dependência sobre os doadores e com um rácio relativamente baixo de impostos/PIB até 2004 era a falta de capacidade da estrutura económica central para contribuir para uma partilha mais abrangente de benefícios e rendas com as elites e os actores locais, resultando numa estratégia de redistribuição minimalista que permitiu apenas a acomodação de alguns centros políticos fora de Maputo como actores no *political settlement*. Este processo, contudo, não tem decorrido sem uma fricção no seio do partido, com as tendências centralistas à volta do Presidente Guebuza, que nem sempre é bem-sucedido na imposição da sua vontade. Assim, forças locais de dentro e de fora do partido têm sido capazes de desafiar, em certas ocasiões, a legitimidade do Estado e da elite política, principalmente através de processos de democratização ao nível municipal. A fraqueza do partido ao nível do governo local poderá, portanto, explicar até certo ponto por que motivo a autarcização progrediu de forma menos dinâmica do que a desconcentração. Isto poderá igualmente informar-nos sobre as futuras tendências, a não ser que as bases políticas e institucionais do *political settlement*, principalmente fundamentadas em ideias rígidas sobre a autoridade central e o controlo da política e recursos, sejam revisitadas e a importância dos governos locais na construção do Estado e dos acordos políticos seja redescoberta, nomeadamente tomando em conta os futuros benefícios económicos gerados em algumas províncias ricas em recursos minerais.

## 4.2 Implicações para a descentralização

Em conformidade com os argumentos apresentados na secção anterior, somos agora capazes de revisitarmos a nossa análise realizada nas Secções 2 e 3 e tecer algumas conclusões sobre o peso relativo da descentralização em Moçambique. No que diz respeito à dimensão política (partido) do *political settlement*, sugerimos que Moçambique tem testemunhado uma expansão do sistema clientelista para os escalões mais baixos do governo e da administração, com um centro capaz de, a partir de um ponto de partida baixo, mobilizar cada vez mais rendas suficientes (incluindo *aid rent*), recursos do Estado e, com uma capacidade de manobra distribucional, cooptar ou ‘usurpar’ quaisquer concorrentes sérios ou concorrentes ao poder (central), tanto partidos da oposição política, como elites culturais locais ou governos locais fortes. Parece tomar a forma daquilo a que Boone denomina de ‘ocupação territorial’ ou ‘desconcentração’ (Boone, 2003: 333), implicando uma escolha política, por parte das elites no poder, de lidar com as formações do Estado local e as sociedades, bem como com os seus representantes, de uma forma que evita negociações, compromissos produtivos e de transformação. E isto implica, aparentemente, uma relutância em expandir a descentralização ou devolução do poder, legitimidade e recursos, por exemplo, através de formas de devolução, ou seja, de descentralização democrática, de modo a evitar a emergência de potenciais arenas políticas que poderão ‘causar rivalidades’. Por outras palavras, particularmente no concernente às coligações autoritárias e ao clientelismo competitivo, parece não existir qualquer incentivo forte para a elite política promover a descentralização, a não ser que a coligação no poder exija, para a sua consolidação, um ajuste ao *political settlement*, que inclua escalões mais baixos do Estado e da sociedade. Além disso, existe também uma tendência, por parte de uma importante facção da coligação do partido no poder, para a burocracia do Estado central que, com uma mentalidade centralista histórica, vê a descentralização como uma perda do poder e uma redução de potenciais fontes de *rent seeking*. Conforme já argumentado<sup>55</sup>, a janela de oportunidade para uma descentralização (devolução) substantiva, para repensar e reestruturar o Estado da Frelimo, tinha sido aberta apenas brevemente no contexto do processo de paz durante a coligação do partido dominante (fraca) sob Chissano, antes de voltar a fechar-se novamente.

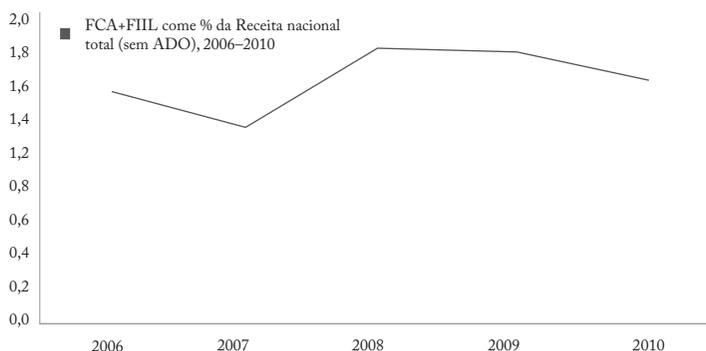
Em relação à dimensão económica e às suas implicações para a descentralização, revisitamos os quatro domínios económicos inter-relacionados (no final da Secção 3) que estruturam a economia política moçambicana: o sector informal, um sector privado formal dominado por empresas públicas ligadas à coligação governamental e, com muito menor peso, às PME, a economia de extracção de recursos (minerais), bem como uma economia ilícita. A partir de uma perspectiva de descentralização

política, a existência destes domínios e a sua natureza interligada deixam dúvidas muito sérias no concernente aos incentivos políticos e económicos para a definição de políticas fortes e dinâmicas sobre a descentralização, notavelmente no que diz respeito à descentralização fiscal.

Uma razão para isto, na nossa opinião, é o facto de o acesso aos recursos económicos e direitos de exploração em Moçambique ser altamente dependente da burocracia do Estado central. Conforme demonstrado acima, a burocracia do Estado será frequentemente contrária às políticas de descentralização, na medida em que elas são vistas como (potencialmente) minando o poder da burocracia do Estado sobre o controlo e acesso aos recursos (financeiros). Analisando a distribuição do orçamento, em vários níveis do governo, observamos uma falta de vontade por parte do partido dominante em partilhar recursos com os governos locais, para além da modalidade de desconcentração clientelista largamente financiada por doadores, com alocações de recursos cada vez maiores<sup>56</sup> e uma porção pequena e quase constante do orçamento nacional para as autarquias. Apesar de uma eloquente retórica sobre a descentralização durante a última ou as duas últimas décadas, as várias ligações governamentais pouco fizeram para partilharem as riquezas cada vez maiores (recursos) com os governos locais e com as sociedades, por exemplo, através de uma maior percentagem das despesas nacionais alocadas ao nível local e/ou de um sólido e dinâmico sistema de descentralização fiscal. A comparação com outros países africanos nos últimos anos é reveladora: enquanto Moçambique gastou, em média, menos de 5% da despesa nacional ao nível subnacional (distrito e municípios), a Nigéria gasta 50%, a Etiópia, a África do Sul e o Uganda 40%, e o Gana entre 12 e 15%. Apenas o Burkina Faso e o Mali se encontram ao mesmo nível de Moçambique (Dickovick & Riedl 2010: 24).

Calculámos a soma dos orçamentos das transferências executadas do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e do fundo de investimento consignado (Fundo de Investimento de Iniciativa Local – FIIL) em relação à receita gerada domesticamente e observámos que uma média de 1,6% tinha sido transferida para os municípios, correspondendo, mais ou menos, àquilo que a legislação determina (Lei 1/2008). A Figura 4, a seguir, apresenta os valores para 2006-2010.

Figura 4: Transferências do governo central para os municípios como % percentagem da receita total



Fonte: cálculos baseados em dados da ATM e SISTAFE.

Enquanto o aumento em 2008 foi provavelmente causado pelo aumento no número de autarquias nesse ano, o declínio a seguir é de difícil explicação, tomando em consideração que a taxa de crescimento média anual da receita doméstica, entre 2006 e 2010, é superior a 22%. A figura sugere que as transferências para os municípios estão completamente dissociadas da dinâmica de crescimento da geração de receitas e, de forma mais geral, do crescimento económico, que influencia a primeira. Se nós, adicionalmente, considerarmos que o apoio orçamental dos doadores ao governo central não tem qualquer impacto directo sobre o volume de transferências para as autarquias<sup>57</sup>, devemos concluir que estes últimos estão virtualmente dissociados da dinâmica das finanças públicas e da economia política.

Uma segunda razão da inibição política para descentralizar de uma forma mais significativa e abrangente está relacionada com a própria natureza estratégica dos principais recursos do solo e subsolo para a coligação governamental, que torna pouco provável que esta venha a promover a descentralização e as entidades do governo local e, assim, potencialmente criar rivalidades locais nas regiões centro e norte, bem dotadas de recursos e com entidades descentralizadas (potencialmente) capazes de beneficiar substancialmente da riqueza e da exploração do rendimento dos recursos naturais à sua porta. Pelo contrário, a base económica local que pode contribuir e apoiar o esforço em direcção à descentralização política é limitada. Os governos locais podem apenas envolver-se ou na economia informal, que é vasta mas com pouca concentração, e/ou na economia formal, que dificilmente é economicamente viável. Alterar este *status quo* iria necessariamente requerer um

esforço de descentralização mais activo, incluindo a possibilidade de uma partilha mais justa dos recursos de receita geral através de mecanismos de transferência intergovernamental. A partir de uma perspectiva económica é, portanto, improvável que a descentralização do poder e dos recursos venha a testemunhar uma evolução particularmente dinâmica no contexto da actual coligação do partido no Estado. Se isto estivesse para acontecer, poderia desafiar a manutenção e a organização do *political settlement* conforme ele tem sido organizado nas últimas três décadas.

Resumindo a nossa análise sobre a descentralização no contexto da economia política moçambicana, podemos concluir, portanto, que a perspectiva de uma descentralização dinâmica e forte e de governos locais responsáveis e bem dotados é difícil. O que foi concluído no concernente à relação entre as coligações do governo central e as sociedades e governos locais, para a África em geral, pode ser subscrito também a partir da nossa própria perspectiva analítica sobre Moçambique:

Conforme actualmente constituídos, os níveis nacionais do governo em África serão parceiros pobres envolvendo as comunidades locais no desenvolvimento, tanto na democracia como na economia. Em muitos casos, os regimes nacionais só existem porque grupos mínimos que contribuem ou monopolistas políticos controlados receberam ou mobilizaram recursos com vista a estabelecer sistemas de constituição de regras ou regulamentos que eles usavam para manter as suas vantagens relativas existentes durante o colapso dos sistemas imperiais. Como esta vantagem é geralmente em detrimento da maioria que vive fora da capital, os recursos e as políticas para a melhoria destas áreas aparecem lentamente. O processo lento da base para o topo, através do qual uma verdadeira constituição pública é construída, uma constituição que reflecta e elabore valores geralmente mantidos, que seja edificada sobre as relações políticas existentes e que proteja a diversidade social, nunca pôde ser desenvolvido... A refundação do estado africano deve resolver estes problemas, se pretender ter sucesso. (Wunsch, 2000: 487. Original em inglês)

Tabela 1: Características-chaves do *Political Settlement* em Moçambique

COLIGAÇÃO GOVERNAMENTAL	ELEMENTOS DA CRISE	ESTRUTURA E CARACTERÍSTICAS DA COLIGAÇÃO GOVERNAMENTAL	BASE ECONÓMICA E FINANCEIRA
<p>Machel após a Independência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fase Marxista- Leninista (1975-1984)</li> <li>• Acordo de Nkomati (1984) liberalização e PRE, (1986)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partida de recursos humanos e fuga da capital;</li> <li>• Guerra de desestabilização transformando-se em guerra civil, com destruição massiva;</li> <li>• Opção de ouro para as remessas dos trabalhadores migrantes a partir da RAS unilateralmente canceladas (1978);</li> <li>• Crise de bens de consumo nas zonas urbanas e câmbio, esgotando a balança de pagamentos (1982 em diante);</li> <li>• Acordo de Nkomati contestado interna e externamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coligação de Desenvolvimento Potencial que se transformou numa Coligação Autoritária Vulnerável durante as condições de guerra.</i></li> </ul>	<p>A partir da estrutura económica colonial, industrialização e relações económicas privilegiadas com a África do Sul para uma economia socialista centralmente planificada, parcialmente uma economia de troca; direccionada para a exportação, migração/remessas e transferências do Bloco Oriental COMECON.</p>
<p>Chissano (1987–2005), assumindo a presidência após Mbuyizi (1987)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas económicas e políticas (1986-1994)</li> <li>• Fase Liberal (1994-2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guerra civil e colapso do sistema político e económico;</li> <li>• Perda parcial do controlo do território e da população;</li> <li>• Fraqueza eleitoral aos níveis nacional e local.</li> </ul>	<p><i>Coligação Autoritária Vulnerável que se tornou numa Coligação do partido dominante ampla, mas fraca.</i></p>	<p>A partir da economia de sobrevivência para uma economia dominada pela ajuda dos doadores; rendas estratégicas dos comerciantes; transferências através da privatização para potenciais empresários económicos; reabilitação de sectores estratégicos; mega-investimentos na fundição da Mozal, areias pesadas e gás.</p>
<p>Guebuza eleito presidente (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma da Frelimo, centralização e monopolização (2002–2009)</li> <li>• Expandindo a coligação após tumultos em 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fadiga dos doadores;</li> <li>• Políticas agrícolas inadequadas e mudança frequente dos ministros na agricultura;</li> <li>• Pobreza não reduzida substancialmente;</li> <li>• Oposição popular;</li> <li>• Crítica interna na Frelimo e tendências de exclusão;</li> <li>• Projecto de reforma constitucional pouco claro.</li> </ul>	<p><i>Coligação do partido dominante forte, personalizada e centralizada com características autoritárias, que poderia estar a caminhar em direcção ao Clientelismo Competitivo.</i></p>	<p>Partindo de uma economia de ajuda dos doadores, IDE dinâmico no sector da energia, gás, óleo, carvão, mineiros; em direcção a novos parceiros (China, Brasil Índia); doadores comprometidos com a mega- extracção; obtenção de créditos do estado e garantias; rendas de comerciantes e economia de drogas.</p>