

## ***A*** ***Factores Estruturantes***

São objecto de análise neste capítulo aspectos territoriais, sociológicos, políticos, administrativos e económicos de natureza estrutural. Mudando lentamente ao longo do tempo, estes factores formam o alicerce da economia política moçambicana e circunscrevem as condições constitutivas em que o partido no poder, a Frelimo, ele próprio um partido verdadeiramente estruturante e as suas elites tentam negociar, contestar e consolidar o poder sobre as pessoas, o território e a economia através de acordos políticos, tanto horizontalmente, ou seja, com adversários a nível nacional e regional, como verticalmente, com as elites locais. O capítulo termina com uma discussão da relação entre política, Estado e economia na perspectiva da descentralização. Servem como fontes analíticas primárias, juntamente com algumas entrevistas relevantes, diversos estudos sobre a economia política de Moçambique, Weimer *et al.* (2012) e Ecorys (2008). É dada especial atenção aos Factores Fundadores no que diz respeito a terra e comunidades. Outros factores (por exemplo, fronteiras, recursos, cultura, religião, etc.) não são aqui tratados.

### **1** **Território e Terra**

#### **1.1** **Divisão Territorial**

Moçambique situa-se no sudeste da África, nas costas do Oceano Índico, ao longo do Canal de Moçambique, que o separa de Madagáscar, entre os 10° 27 'S e os 26° 52' S e os 30° 12 'E e os 40° 51' E.<sup>16</sup> De acordo com o censo de 2007,<sup>17</sup> tem uma área de 799.390 km<sup>2</sup>, com uma população de 20.366.795 habitantes – 51,7% de mulheres, densidade populacional média de 25 pessoas/km<sup>2</sup> (censo de 2007). Cerca de 45% da população tem menos de 18 anos de idade. O crescimento populacional é de 2,4% ao ano. A diversidade cultural reflecte-se em mais de 16 línguas locais actualmente em uso, além da língua oficial portuguesa.

Maputo, a capital, tem 1,1 milhões de habitantes (2007) e situa-se no extremo sul do país. Juntamente com a cidade industrial adjacente da Matola (cerca de 675.000 habitantes em 2007), constitui a Grande Área de Maputo, que acolhe cerca de um décimo da população do país. Esta aglomeração urbana é o centro da economia moçambicana.<sup>18</sup>

Em termos de **divisão administrativa-territorial**, durante a maior parte do seu período pós-colonial o país esteve dividido em 10 províncias, 128 distritos e 23 centros urbanos, incluindo as capitais provinciais e nacionais. A divisão territorial do

16 Dados básicos extraídos de <http://www.ine.gov.mz/Ingles/>.

17 O censo atualizado somente estará disponível em 2018.

18 Dados para 2006-2014, fornecidos pela Autoridade Tributária de Moçambique (ATM).

país baseia-se, em grande medida, na divisão administrativa colonial do “território ultramarino” de Moçambique, efectuada em 1958,<sup>19</sup> posteriormente confirmada pela Constituição da Independência de 1995, e, em teoria, reafirmada pela Constituição de 2005. Lê-se no seu artigo 7 que Moçambique está organizado em Províncias, Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações.

Como consequência da legislação de descentralização de 1994, existem actualmente 53 municípios.<sup>20</sup> Apenas recentemente (em 2013), o número de distritos foi aumentado de 128 para 152.<sup>21</sup> Dez deles coincidem com o território de dez capitais provinciais (excepto Maputo) e outros doze resultaram da subdivisão de alguns grandes distritos existentes, na sequência da elevação de postos administrativos ao estatuto de distrito, nomeadamente nas províncias de Nampula, Zambézia, Tete e Manica. Os distritos são subdivididos em postos administrativos e estes, por sua vez, em localidades, que são compostas por povoados, isto é, aldeias, lugares, e até bairros urbanos. A unidade *povoação*, ou seja, um assentamento maior no sentido de um bairro (rural), que, ao abrigo da Lei 2/1997, pode vir a ter o estatuto de autarquia autónoma (município), está, embora constitucionalmente consagrado, mal definido em termos de hierarquia territorial e não foi tida em conta no censo de 2007. Enquanto unidade constituída por vários povoados, considera-se “situada” entre a localidade e o povoado.

A tabela a seguir apresenta uma visão geral das unidades administrativas:

Tabela 3: Unidades administrativas subprovinciais

Unidade Administrativa	Nº	Média (por unidade superior)
Distrito	151	
Posto Administrativo	436	2.8 Postos Administrativos/Distrito
Localidade	1,217	2.8 Localidades/ Posto Administrativo
Povoação	7,928	
Povoado		

Fonte: compilado pelos autores

Um dos Factores Fundadores negligenciados no debate público de descentralização é o facto de as unidades geográficas do sistema administrativo-territorial existente não terem fronteiras geográficas definidas, isto é, não estarem demarcadas. Assim, as fronteiras territoriais de povoações, povoados, localidades, postos administrativos, distritos e municípios não têm fronteiras geográficas claras e conhecidas, a não ser

19 Na altura existiam 10 distritos (hoje províncias), subdivididas em 62 conselhos, 46 circunscrições e 175 postos (administrativos).

20 Inicialmente 33, aos quais foram acrescentados mais 10 por ano, de 2008 e 2013, e actualmente 53 no total.

21 Leis 26, 27 e 28/2013.

nalguns casos excepcionais. Isto leva não só a contestações em eleições municipais sobre o direito a voto de eleitores de áreas adjacentes aos municípios (que não têm direito de voto), mas também a conflitos sobre os recursos de terra e receitas. A ausência de fronteiras definidas das unidades administrativo-territoriais implica também a ausência de uma noção de autoridade formal, responsabilidade ou custódia sobre essas áreas, o que é um factor inibidor da eficácia do governo local e da prestação de contas. Um camponês numa determinada localidade muitas vezes não sabe quem é o chefe de posto ou o administrador, excepto em casos de conflitos de terras.<sup>22</sup> Uma certa excepção são as comunidades e os seus líderes “tradicionais”, que muitas vezes conhecem com alguma precisão as fronteiras, recursos e história da sua terra e do seu território, incluindo as circunstâncias da sua ocupação, contestações e mudanças (Galli, 2003). Muitas vezes, os assentamentos locais têm o nome da família historicamente dominante e dos seus chefes.

## 1.2 Terra

A ausência de valorização e tributação da terra em Moçambique é uma das características fundadoras mais marcantes da economia política moçambicana, moldada por um modelo económico colonial de acumulação assente na exploração de recursos e mão-de-obra e associada à procura de rendimentos improditivos das elites que a dominaram em várias épocas e conjunturas históricas ao longo dos séculos passados (Castel-Branco, 2010).

Do ponto de vista da teoria económica ricardiana, todos os factores de produção (capital, trabalho, terra) têm um preço no mercado em que são transaccionados num processo de desenvolvimento, ou seja, juros no caso do capital, um salário no trabalho e rendimentos improditivos no caso do solo.<sup>23</sup> Esses “retornos” do uso de factores de produção, proporcionam ao Estado, quando tributados, uma ampla base tributária. O Estado moçambicano, embora seja constitucional e juridicamente o “proprietário” e detentor da custódia da terra, não beneficia grandemente do valor e do uso da terra nas suas diferentes formas. Nem a comunidade local, afectada pelo uso em larga escala de terras em projectos de agricultura comercial ou florestal, tem benefícios tangíveis, no sentido de rendas da terra ou de outras formas de rendimentos fundiários. Uma das excepções é o direito a 20% dos direitos no caso da exploração madeireira. Outro exemplo é a zona tampão do Parque Nacional da Gorongosa, onde as populações recebem 20% do lucro do parque.

22 Entrevistas diversas.

23 A expressão *rendimento improditivo da terra* ou do *solo* pressupõe, por um lado, uma distinção entre o “valor de uso” da terra (por exemplo, para produzir alimentos ou construção de casas, ou seja, terra enquanto factor de produção) e o valor comercial, além do valor produtivo, que é atribuído à terra em mercados (formais ou informais), incluindo os da especulação fundiária. Este valor comercial é o resultado da procura, da localização daquela terra em relação à infraestrutura (urbana), da qualidade da terra (fertilidade, qualidade dos solos e subsolos, etc.) e de expectativas económicas projectadas, por exemplo por “fundos de cobertura (*hedge funds*)”. Esse valor pode ser maior que o valor de uso, dando azo à procura de rendimentos improditivos e à especulação. Ver Hubacek & van den Bergh (2002).

No caso dos municípios, estes cobram taxas pela emissão da licença do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), mas esta fonte de receita esgota-se quando todos os terrenos municipais já foram atribuídos. O foral ou foro anual, um tipo de taxa anual sobre o uso da terra, paga quando a terra não é utilizada produtivamente (por exemplo em construção, produção agrícola, etc.), muitas vezes não é cobrado. As taxas anuais cobradas pelos serviços cadastrados do Estado pela emissão do DUAT, no valor de 1 milhão de USD, são ridiculamente baixas, correspondendo às despesas da Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTEF).<sup>24</sup> Mais uma vez, a cobrança do foral anual é negligenciada.

Os benefícios são acrescidos, porém, para aqueles, muitas vezes representantes do Estado, que adquirem, muitas vezes em grande escala, títulos de uso de terra com baixas taxas de licença e os “vendem” a investidores (estrangeiros) ou os utilizam como garantia para empreendimentos conjuntos. A enorme diferença entre o valor real de uso da terra e o valor comercial ou especulativo não está sujeita a tributação e representa uma fonte importante de rendimentos improdutivos para os membros das elites locais e nacionais.

Nas palavras do professor de economia Mosca, presidente do Observatório do Meio Rural (OMR), paradoxalmente, o Estado, enquanto proprietário legal da terra, nunca assumiu inteiramente essa propriedade constitucional, ou seja, a propriedade do bem público mais importante para o desenvolvimento socioeconómico e como fonte de receita, especialmente ao nível do governo local.<sup>25</sup>

A terra é um recurso finito, ao passo que o produto da sua utilização na agricultura (sustentável), silvicultura, etc., não o é, desde que devidamente gerido. Em Moçambique, de um total de 80 milhões de hectares, 36 milhões são terras aráveis, das quais cerca de 15% são cultivadas. O regime fundiário da maior parte da terra cultivada obedece a normas consuetudinárias ou de ocupação de boa-fé pelas comunidades. Apenas 13 milhões de hectares (16% da massa terrestre do país) foram delimitados como terras sobre as quais cerca de 600 comunidades, ou seja, 10% do número total calculado de comunidades, têm plenos direitos. Para além desta área, os direitos de utilização (DUATs) de aproximadamente 16 milhões de hectares (20% da superfície do país) foram atribuídos a um total de menos de 50.000 concessionários, que representam menos de 2% do total de detentores de direitos no país. Muitos deles fazem parte das elites políticas. Calcula-se que cerca de 29% das terras pedidas e concedidas para a agricultura e 23% das terras de pasto não são utilizadas (DNTEF, 2011; 2014). Além disso, é necessário salientar a diferença abissal entre pequenas e médias explorações ou parcelas (na sua maioria, em regime de posse consuetudinária), com uma média de 1,4 ha/exploração, por um lado, e as explorações de média a grande dimensão (com uma média de 320 ha/exploração), por outro, que estão

---

24 DFID (2013)

25 Entrevista com um dos autores, 25/07/2013.

sujeitas a autorização formal dos governos provinciais e/ou nacionais (INE, 2011). Um estudo recente sobre a economia política de gestão da terra mostra que a gestão da terra tem sido cada vez mais centralizada durante a última década (DFID, 2013).

Uma das características fundamentais da estrutura de ocupação do terreno é a pequena taxa de mudança ao longo do tempo, mesmo quando há terrenos disponíveis para se limpar e utilizar. Isto resulta, principalmente, de acordos políticos e socioculturais intracomunitários e intercomunitários (Brück & Schindler, 2008), bem como de uma tendência para concentrar o uso da terra em torno das cidades e mercados rurais e das infra-estruturas de transporte e comunicação, em vez de se expandir para terras disponíveis, mas mal servidas e inacessíveis. Isto conduz à migração rural-urbana, ao uso excessivo de áreas urbanas e periurbanas, a assentamentos precários e mal servidos (periurbanos) e ao surgimento de bairros de lata, associados àquilo que Marx chamou de *lumpemproletariado* urbano, que procura empregos e rendimentos residuais, principalmente na economia informal. As altas taxas de pobreza urbana relacionadas com a migração e a falta de capacidade técnica, de instrumentos e recursos para a urbanização e de planeamento sistemático do uso da terra, particularmente nos municípios, constituem desafios cruciais para os governos local e central.

Se, nalgumas áreas de baixa densidade populacional, os conflitos ligados à terra não põem grande pressão nas instituições de governação da terra, noutras áreas mais densamente povoadas o potencial de conflito é alto e aumenta a necessidade de um reconhecimento formal dos direitos de uso da terra. À medida que o potencial de conflito cresce, há uma tendência perceptível para proteger as partes interessadas “locais”, a dos “filhos da terra”, por oposição aos “de fora” (*vientes*). Essa distinção na economia política da etnicidade associada à terra e à governação local (Chichava, 2008) tem o potencial de exacerbar os conflitos locais, promovendo a ideia de “cidadania étnica” ou direito étnico à posse formal da terra, num Estado unitário com autoridade estabelecida relativamente à gestão da terra, e à igualdade de direitos à terra e à sua utilização por todos os cidadãos, nos termos da constituição. A referência aos moçambicanos de primeira, segunda e terceira classe no discurso político e nos meios de comunicação alinhados com as elites de poder estabelecidas nos últimos anos assenta muito nessa noção de cidadania étnica. E a distinção entre os segmentos de população “autêntica” e população “de fora” também explica parcialmente a grande contestação às eleições, violência politicamente motivada e contestação de líderes, no caso de municípios como Montepuez e Mocímboa da Praia, em Cabo Delgado.<sup>26</sup>

A terra não é, pois, apenas um lugar para praticar a agricultura para obter comida ou para edificar habitação. Representa também o espaço de exercício do poder das elites (locais e não residentes), que muitas vezes o utilizam para contestar o poder de outros intervenientes políticos e económicos de assegurar meios de subsistência,

26 Entrevistas com A. C., Assembleia Provincial, Cabo Delgado, 09/10/2015.

procurar rendimentos, exercer influência política, etc. Isto acontece especialmente com investimentos em grandes projectos agrícolas e florestais, indústrias extractivas, e projectos associados a infra-estruturas, que implicam o reassentamento de moradores, em que as batalhas pela terra se podem tornar ferozes. São exemplos ilustrativos deste estado de coisas os conflitos no Cateme, no caso da indústria do carvão na província de Tete (Mosca & Selemane, 2011), nos projectos florestais de grande escala no Niassa, em que a comunidade queimou plantações florestais (Kaarhus & Martins, 2012), e o caso da base logística na Baía de Pemba para a indústria de gás a surgir em Cabo Delgado (ver Secção 6.2 da Parte III). Nestes e noutros casos, os governos locais e provinciais foram apenas mal informados, ou informados tardiamente, sobre as dimensões e as implicações dos projectos negociados em Maputo. Eles tiveram pouco espaço de manobra para negociar ou influenciar acordos que incluíssem o seu próprio interesse.<sup>27</sup>

Do ponto de vista da descentralização, a gestão devolvida da terra (e dos recursos naturais) esteve ausente do debate e do quadro de políticas que regem a descentralização em ambas as suas formas. Só recentemente a introdução do Sistema de Gestão e Informação da Terra (SIGIT), apoiado pelo Millennium Challenge Account (MCA) dos Estados Unidos, permitiu avanços consideráveis e inovadores na gestão descentralizada e devolvida das terras, como a elaboração de cadastros de terras (municipais e distritais) e a emissão informatizada de DUATs. Combinada com um exercício participativo descentralizado de delimitação de território, e a integração do ordenamento territorial nos distritos, através do Plano Distrital de Utilização da Terra, introduzido pelo Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), a diferença entre terreno e território<sup>28</sup> (Negrao, 2001) poderia ser superada. Outros elementos a serem considerados para tornar o ambicioso projecto ‘Terra Segura’ um êxito, seriam: um elemento de empoderamento das comunidades (jurídico e material), a partilha institucionalizada e transparente de informação entre o Estado central e local, e a comunidade e as administrações locais, bem como os benefícios decorrentes do uso produtivo da terra, por exemplo, alugando a terra em vez de cobrar uma taxa ou imposto de uso da terra.<sup>29</sup> Também constituiria, em termos práticos, um importante contributo material para o aprofundamento do debate e do alcance da descentralização do poder e dos recursos, sem fazer grandes mudanças na legislação relativa à terra (Negrao 2001). Contribuiria ainda, certamente, para incutir uma nova dinâmica a um desenvolvimento económico local altamente diversificado, uma vez que um dos factores de produção importantes e os respectivos benefícios seriam transferidos parcialmente para as elites locais, até agora em grande medida afastadas pelo processo de descentralização em curso.<sup>30</sup>

27 Entrevistas com funcionário superior do Município de Pemba e com um membro do Governo Provincial de Cabo Delgado, 06/10/2015 e 10/10/2015.

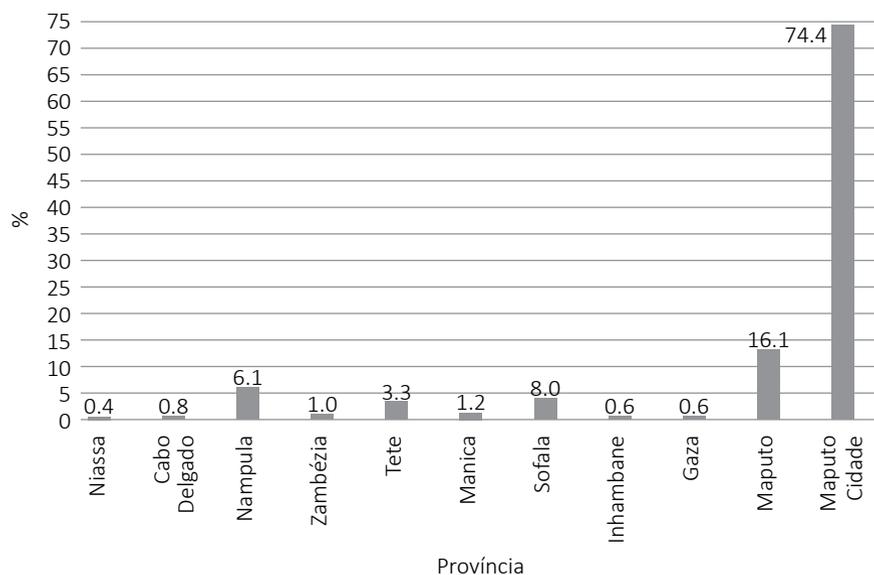
28 Parcela vs. território/área

29 Um programa governamental iniciado pelo MITADER em 2015 destina a assegurar e registar terra habitualmente utilizada por membros das comunidades locais, visando emitir até 4.000 DUATs.

30 Várias entrevistas nas províncias de Cabo Delgado e de Nampula.

No que respeita à **geografia económica** de Moçambique, desde a época colonial que há uma política orçamental estruturalmente distorcida que deu preferência à alocação de recursos para o consumo público e estatal (edifícios, veículos), especialmente em áreas urbanas, e particularmente na área metropolitana de Maputo/Matola. Muitos dos principais investimentos em rodovias e ferrovias, transporte de energia e outras infra-estruturas técnicas associadas à indústria extractiva (mineração, energia, madeira) são feitos nas províncias do sul, centro e norte de Moçambique, ou seja, muitas vezes longe de Maputo. No entanto, todas as principais empresas (de investimento) estão registadas em Maputo, que, durante o período de 1997 a 2007, absorveu 45% do total de investimentos registados, embora as operações das empresas decorram nas províncias dotadas de recursos naturais. Maputo, a capital, juntamente com a cidade adjacente da Matola, continua a ser o núcleo central de toda a actividade económica no sector formal, excepto a agricultura. É também aqui que está localizada a base industrial para transformação e fabrico, e também os portos com os maiores volumes de negócios, as sedes dos sectores financeiro e de serviços, e é também onde a maioria das empresas moçambicanas paga os seus impostos (excepto impostos municipais). A figura que se segue dá conta da participação por província na receita nacional, calculada como percentagem da média de todas as receitas anuais (por província) cobradas pela ATM entre 2007 e 2014.

Figura 1: Contribuição por província para a cobrança pela ATM da receita nacional, em % (médias 2007-2014)



Fonte: ATM, 2015

## 2 Economia

O padrão da actual elevada taxa de crescimento económico em Moçambique, cerca de 7% de 1994 a 2015, revela uma concentração excessiva e depende de um conjunto limitado de produtos de exportação, entre os quais “recursos territorialmente bem circunscritos numa região limitada”<sup>31</sup> e investimentos em megaprojectos, especificamente no sector energético e no sector extractivo. Diversos estudos sobre vários aspectos da economia política de Moçambique mostraram que esse impressionante crescimento económico esconde o facto de que não só a estrutura económica como também o modelo de acumulação de capital não mudaram muito ao longo do tempo (Castel-Branco, 2012; 2015a, b; Mosca, 2011; 2013; Weimer *et al.*, 2012).

Os principais factores da estruturantes da económica são:

- **Uma orientação da economia para o crescimento baseado nos bens de consumo e nas exportações**, sem uma importante industrialização doméstica dirigida para dentro e fortes ligações intersectoriais a montante e a jusante. Isto conduz a um tipo de economia extractiva, não apenas no sector da mineração e energia, mas também em todos os outros sectores ligados a recursos naturais, como a silvicultura, a agricultura de grande escala, a fauna, etc.
- **Uma economia extremamente aberta e “permeável”** (Castel-Branco, 2015a), em que a quota de exportações e importações em relação ao PIB sempre foi muito elevada (acima de 80%) e em que o investimento estrangeiro de grande escala, especialmente no sector extractivo (no sentido mais lato) não só beneficia de incentivos fiscais e outros acordos favoráveis, como também pode repatriar capital para os países de origem. Por exemplo, a receita de carvão na província de Tete permaneceu abaixo de 0,5% do PIB entre 2012 e 2015 (Vines *et al.*, 2015, p.5). A abertura da economia moçambicana torna-a particularmente vulnerável a choques externos e à volatilidade dos mercados globais, como demonstram a crise financeira de 2008, e a actual queda dos preços da energia e a desvalorização do metical face ao dólar norte-americano.
- A economia permeável produz **lucros limitados para o Estado (receita), para a economia doméstica (diversificação, industrialização interna)** e para as comunidades locais. Para estas, o lucro líquido da extracção mineral e energética (carvão em Tete, gás na província de Inhambane) é de apenas 2,75% dos pagamentos de direitos em 2013 e 2014 (Nombora, 2014; Vines *et al.*, 2015: 70). As elites políticas e económicas obtêm os seus benefícios e rendimentos não da produção, mas da procura de rendimentos improditivos associada àquilo que Castel-Branco refere como uma “economia de bolha”

31 Em ingles: “point resources”

de expectativas e especulações ligadas à terra e à indústria extractiva (Castel-Branco, 2015a). Embora as exportações (crescentes) de alumínio, carvão e energia eléctrica dominem a balança comercial, a sua contribuição para o PIB é baixa. E não compensam o aumento das importações (combustível, maquinaria, bens de consumo e alimentos), deixando Moçambique numa posição de importador líquido estrutural de bens e serviços desde meados do século passado. Existem algumas excepções, como o ano de 2006, em que Moçambique registou, pela primeira vez em décadas, um excedente da balança comercial, devido à exportação de alumínio e gás, juntamente com os produtos clássicos, castanha de caju, algodão, madeira e peixe, que estão em declínio.

- **Propensão estrutural ao endividamento com crises da dívida periódicas.**

Numa perspectiva histórica, a economia moçambicana tem testemunhado crises da dívida periódicas, o que, por vezes, quase levou a economia a entrar em colapso. Assim, a actual crise económica (ver Parte II, Capítulo C, Secção 1), em grande parte atribuível à actual insustentabilidade da dívida soberana do país, não é nada de novo na história económica de Moçambique. Segundo Rebucci (2001) e Hanauer (2012), em 1984, quando se publicaram as primeiras estatísticas oficiais da dívida, a *stock* nominal de dívida pública externa de Moçambique foi calculado em cerca de 2,4 mil milhões de USD, correspondendo a 50% do PIB e desencadeando um primeiro reescalamento da dívida, negociado com o Clube de Paris de credores e parceiros da ajuda externa. Em 1990, o Banco Mundial calculava o *stock* total da dívida em 4,6 mil milhões de USD e em 1995, em USD 7,5 mil milhões. “Quando a guerra civil chegou ao fim em 1993, Moçambique tinha a maior dívida por PIB do mundo” (Plank, 1993, p. 408). Cinco anos mais tarde, em 1998, Moçambique tornou-se um candidato privilegiado e beneficiário da iniciativa para Países Pobres Muito Endividados (PPME), tendo atingido o seu ponto de realização em 1999 (FMI, 1999). O objectivo era conseguir um acordo entre o alívio da dívida concedido pelos organismos internacionais de crédito e pelas agências de ajuda ao desenvolvimento mediante o compromisso de introduzir um programa global de redução da pobreza, mais tarde conhecido como Plano Acelerado para Redução de Pobreza Absoluta (PARPA) com o apoio dos Parceiros de Ajuda Programática (PAP). Inicialmente, o governo, apoiado por ONGs e investigadores nacionais, rejeitou essa vinculação, defendendo o cancelamento total da dívida. O FMI argumentava que a iniciativa dos PPME levaria a um alívio da dívida de cerca de 3 mil milhões de USD em termos nominais, o equivalente a 70% do PIB moçambicano na época, e à redução dos *stocks* nominais da dívida para cerca de mil milhões de USD,<sup>32</sup> mas aqueles que

32 <https://www.imf.org/external/np/ext/facts/mozam/mozam.htm>

se lhe opunham salientavam que o serviço da dívida após o PPME continuaria a representar um enorme encargo para as finanças públicas, equivalente a 40% dos lucros anuais de exportação de Moçambique, sendo que o financiamento do PARPA, e, nomeadamente, da saúde e da educação, implicavam novo endividamento adicional (Castel-Branco, 1999). Actualmente, a dívida externa, que sofreu uma mudança de fontes públicas para fontes privadas, continua a ser insustentável. É impressionante a aceleração da dívida pública e privada utilizada para financiar investimentos ligados às indústrias extractivas e às empresas públicas e privadas não rentáveis detidas pelo Estado: nos dez anos entre 2006 e 2015, essas dívidas cresceram 60%, a uma taxa 13 vezes superior às altas taxas de crescimento de cerca 10% ao ano (Castel-Branco *et al.*, 2016). Triplicou de 3,5 mil milhões de USD para mais de 10 mil milhões de USD, sem contar os mais de 2 mil milhões de USD de dívidas garantidas pelo Estado contraídas por empresas privadas duvidosas e não lucrativas, ligadas à segurança, que estão sob investigação judicial no momento da redacção do presente texto. De acordo com a ONG Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), citando números do governo, em Maio de 2016, a dívida externa total era de 11,64 mil milhões de USD, o equivalente a cerca de 70% do PIB.<sup>33</sup> Tal como na década de 1980, é óbvio que esta carga de dívida alucinante não pode ser sustentada pela economia. Pior ainda, não se vislumbra nenhum esquema internacional de alívio da dívida e o ambiente económico mundial não é propício a exportações moçambicanas dinâmicas e diversificadas. A desvalorização da notação de risco do país por parte das agências internacionais de *rating* tem um impacto negativo no necessário Investimento Directo Estrangeiro (IDE), com as suas consequências negativas para o emprego, a inovação, o aumento da produtividade e a diversificação da economia. Analisando as *principais causas* do endividamento estrutural, sugerimos três factores explicativos: a guerra; a ausência de uma política económica abrangente que vise a transformação económica através da diversificação económica; e a exposição a práticas de credores e bancos que prejudicam o interesse de Moçambique. Nesta argumentação, consideramos que a volatilidade dos preços internacionais das mercadorias, bem como a vulnerabilidade da economia moçambicana às calamidades naturais (inundações, secas, etc.) são factores explicativos de menor importância. Já em 2001, o FMI postulava que o financiamento da máquina de guerra do governo era o principal factor, embora não o único, que explicava o sobre-endividamento de Moçambique durante os anos setenta e início dos anos oitenta, instigando o governo a assinar o Acordo de Incomati com a África do Sul do apartheid. Este passo foi também entendido como uma

33 GDM, citado em: <http://allafrica.com/stories/201605040005.html> 03/05/2016.

“abertura ao Ocidente”, depois de uma experiência socialista falhada (Rebucci, 2001). Nos dois mandatos do governo de Guebuza (2010-2015), verificou-se, ano após ano, um aumento acentuado dos gastos militares e de segurança no orçamento, em detrimento de sectores produtivos como a agricultura e o desenvolvimento rural, e dos sectores sociais (educação e saúde), deixados ao financiamento dos doadores.

Em relação ao segundo factor, vários autores destacaram a necessidade de uma política económica alternativa à da abordagem predominante de exploração de recursos, orientada para a exportação e que produz crescimento sem desenvolvimento (Castel-Branco, 2010, 2015a; Hanlon & Smart, 2008; Mosca, 2005, 2013).

O terceiro factor, muitas vezes esquecido, ganhou maior destaque com as recentes dívidas odiosas<sup>34</sup> relacionadas com empresas privadas detidas pelo Estado, como a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), a Proindicus e a *Mozambique Asset Management* (MAM). As agências financiadoras do crédito, o Credit Suisse e o banco russo VGN, estiveram perfeitamente dispostas a fazer um acordo sem acautelar a devida diligência. Do lado da dívida pública, o GMD destaca o facto de se verificar um aumento dramático na dívida comercial, uma diminuição do período de tolerância médio – de uma média de 10 anos em 2005 para seis anos em 2012 e para menos de cinco anos em 2015 – juntamente com uma redução dramática do período de vencimento, de uma média de 37 anos em 2005 para uma média de menos de 20 anos em 2015.<sup>35</sup> Rebucci (2001) já tinha concluído que, no que respeita ao período até 1999, a alteração das políticas de financiamento e refinanciamento dos credores contribuíram para o aumento acentuado do peso da dívida de Moçambique.

- A economia moçambicana é uma **economia de consumo típica** e não uma economia baseada em investimentos para produção e nos mercados interno e externo. Tanto o consumo privado como o público continuam a dominar a composição do PIB, com uma maior despesa de consumo das famílias em relação ao consumo público, o que tem consequências negativas para a poupança. Em parte, por isso, o investimento medido pela formação bruta de capital manteve-se estruturalmente baixo, embora tenha mais do que duplicado desde a década de 1970 até ao presente. Continuará a aumentar com o investimento em grande escala no gás natural liquefeito (GNL), mas é

34 Como Williams & Isaksen (2016), entendemos este termo como “dívidas contraídas e gastas contra os interesses da população de um Estado, sem o consentimento dessa mesma população e com pleno conhecimento dos seus credores” (Williams & Isaksen, 2016: 3).

35 GDM, citado em <http://allafrica.com/stories/201605040005.html>. Ver também *Mozambique: Debt Crisis & the Panama Papers. Africa Focus Bulletin*. 13 de Maio de 2016. <https://web.archive.org/web/20160514105002/http://www.africafocus.org/docs16/moz1605.php>

improvável que produza efeitos sobre a industrialização, dada a baixa propensão desses projectos em criar ligações económicas a montante e a jusante. Esta é uma lição clara aprendida com a escala de investimento na indústria do carvão na província de Tete (Langa, 2015).

- A economia continuou a ser uma **economia de serviços**. O sector dos serviços, nomeadamente os sistemas ferroviários e portuários utilizados pelos países vizinhos, têm dominado o PIB com um peso superior a 30% nas décadas de 1970 e 80, subindo para mais de 50% a partir de 1994. Também sofreu, porém, mudanças estruturais dramáticas no sentido em que não já não são as receitas ferroviárias e portuárias do subsector de transportes orientado para a região que dominam o sector de serviços, mas sim o crescimento dos sectores bancário, de seguros e telecomunicações, bem como as viagens aéreas, o turismo e o transporte doméstico.
- A **agricultura** é marginalizada, nomeadamente o sector dos pequenos produtores e o sector familiar, que é a base do sustento de cerca de 70% da população e absorve cerca de 80% da mão-de-obra. A sua contribuição para o PIB, em cerca de 30%, é superior à da indústria em cerca de 24% (KPMG, 2013). Os pequenos agricultores continuam pobres<sup>36</sup> e não têm voz (por exemplo nas assembleias e nos partidos políticos), pouca segurança de posse de terra e falta de acesso a crédito, a tecnologias e serviços de extensão à medida do seu potencial produtivo, dos seus recursos e das suas necessidades. A alocação em grande escala de terra aos investidores globais, para agricultura de plantação e silvicultura, e as políticas comerciais estabelecidas, associadas a poderosas elites do comércio de produtos alimentares, juntamente com a deterioração dos termos comerciais reais entre a produção agrícola e os insumos (importados), funcionam como desincentivos à produção e diversificação na agricultura de pequena escala, não obstante algumas, poucas, louváveis excepções, como os esquemas de produção sob contrato na indústria do açúcar e do tabaco (Buur *et al.*, 2011; Smart & Hanlon, 2014). O seminal título do livro *The State against the Peasantry* [“O Estado contra os camponeses”] (Bowen, 2000), que analisa a agricultura de pequena escala desde o período socialista imediatamente após a independência até ao fim dos anos noventa, mantém a sua validade. As escassas perspectivas da agricultura de pequena escala contribuem para a criação de um *lumpemproletariado* urbano: calcula-se que, nos últimos dez anos, 15% dos pequenos agricultores tenham abandonado as suas terras, migrando para os bairros das cidades, sobrevivendo ali com a venda informal de cigarros, crédito para telefones celulares, etc.

36 Com um rendimento anual calculado em 31 mil milhões de USD (em 2012). Ver <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jul/31/mozambique-agricultural-fortunes-obama-annan>

- A economia de Moçambique e o respectivo **processo de diferenciação e estratificação socioeconómicas** teve sempre um efeito de exclusão sobre a sociedade e economia moçambicanas, especialmente sobre o campesinato. Em termos simples, o grande grupo de pequenos produtores rurais e de trabalhadores agrícolas está num extremo do *continuum* de rendimento, em contraste com grupos extremamente ricos da elite urbana nacional no outro extremo. No meio, encontra-se uma classe média pequena, urbana e assalariada, ligada ao Estado e à função pública. O rendimento bruto anual nacional, calculado em 530 USD (2012) está, portanto, distribuído verticalmente e geograficamente de forma bastante desigual. O grupo mais pobre de pequenos produtores rurais tem um rendimento anual médio calculado em 31 USD (em 2012). Embora não haja dados sistemáticos disponíveis sobre as desigualdades de rendimento e não sejam aplicados métodos de medição adequados, há evidências de que “a desigualdade medida aumenta em cerca de 2,5 pontos Gini entre 2002/03 e 2008/09” (Arndt *et al.*, 2015). O consumo de alimentos representa dois terços ou mais do consumo total de agregados familiares pobres – um valor que se manteve inalterado durante as duas últimas décadas. Esses agregados familiares gastam cerca de metade do seu orçamento geral em produtos alimentares básicos ou essenciais, que representam uma proporção muito menor nos padrões de consumo dos agregados de rendimentos mais elevados, que gastam os seus rendimentos em produtos não alimentares ou de luxo (*ibid.*).

### 3 Sistema Político-Administrativo

#### 3.1 Administração Pública

Um **sistema administrativo altamente centralizado** herdado do passado ou aquilo a que Ekeh (1975) se refere como um “público cívico colonial” (ver adiante), reforçado e mantido durante a fase socialista do período imediatamente após a independência (“centralismo democrático”), tem moldado o sistema político-administrativo de Moçambique até aos dias de hoje, não obstante o sistema de descentralização de governos locais devolvidos no início dos anos 1990. Este sistema administrativo segue o princípio de subordinação e delegação, em vez de subsidiariedade e devolução, em relação aos níveis inferiores da administração pública. Com exceção dos municípios, criados a partir de 1997, este sistema foi mantido e modificado apenas através de uma reforma de descentralização em 2004, que resultou na Lei 8/2004, em que parte da gestão e planificação tem sido descentralizada administrativamente, nomeadamente a nível distrital. Este modelo descentralizado de gestão subordinado ao poder central e com pouca autonomia (e recursos) dos níveis subnacionais é abrangente e inclui não

só a administração pública, mas também as empresas públicas, nomeadamente as que prestam serviços públicos (EDM, TDM, FIPAG, etc.). No caso destas últimas (e de outras empresas públicas), a verticalidade e a subordinação sob comando e controlo central impedem a prestação de contas horizontal a outras partes interessadas, como as assembleias municipais e a sociedade civil. O seu historial de gestão económica eficaz, eficiente, lucrativa e transparente é bastante duvidoso, como mostram vários estudos recentes (do Centro de Integridade Pública, CIP) e debates na Assembleia da República (ver, por ex., Nhamirre & Mosca, 2014). E fazem também parte de um sistema de procura de rendimentos que garante a satisfação dos interesses das elites da Frelimo.

A nível local, agências governamentais centrais, OLEs, empresas públicas, municípios, etc., intervêm simultaneamente e no mesmo território. Muitas vezes não é óbvia, ou é completamente inexistente, uma definição clara de funções e responsabilidades.<sup>37</sup> As políticas e estratégias dos principais agentes de prestação de serviços (por exemplo EDM e FIPAG) muitas vezes não estão alinhadas aos planos municipais de urbanização e expansão.

No que diz respeito à **macroestrutura**, foi realizado um Programa da Reforma do Sector Público (PRSP) entre 2001 e 2010, com um custo de cerca de 200 milhões de USD (Scott *et al.*, 2012). Os principais actores foram a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), subordinada à Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Público (CIRESP), composta por ministros de pastas importantes. Visando contribuir para a reestruturação das instituições do governo central, a incorporação da descentralização como tema geral de reforma e uma melhor resposta às necessidades e expectativas dos cidadãos e dos mercados, a RSP incluía uma análise funcional de quase todos os ministérios, e análises da macroestrutura do governo e de um amplo leque de comissões interministeriais (Scott *et al.*, 2011). No entanto, o resultado da reforma e a sua eficiência em termos de custos foram questionados por várias razões, em particular pelos doadores que apoiaram a reforma e o RSP do governo, cuja eficácia, eficiência e efeitos ela devia reforçar.

As análises encomendadas pela UTRESP calculavam que, entre 1986 e 2003, foram constituídas cerca de 110 novas organizações governamentais (ministérios, secretarias, institutos, etc.), incluindo 44 comissões interministeriais (comissões, institutos, unidades), a maioria das quais foi criada e dotada de pessoal a nível central, tendo muitas delas deixado de funcionar. No final da RSP, o número de comissões interministeriais tinha diminuído para 19, mas, por outro lado, o número de ministérios e de ministros tinha aumentado. Apesar destas mudanças, e com certas excepções no Ministério da Educação, na Administração Nacional de Estradas e no

---

37 As funções dos actores governamentais locais e centrais tanto podem ser complementares (mutuamente exclusivas), competitivas ou delegadas.

Fundo Rodoviário, os ministérios sectoriais (Saúde, Obras Públicas e Habitação, Agricultura, etc.) permanecem organizados verticalmente e não correspondem necessariamente às necessidades funcionais de recursos de melhor prestação de serviços (qualidade e cobertura dos serviços), aumento da transparência, acesso à informação, prestação de contas e participação do sector empresarial privado, em especial na prestação de serviços a nível local. Estes ministérios e empresas públicas, cada um com sua própria cultura organizacional, foram comparados a “silos de vários pisos”, separados e isolados, com pouca comunicação interna e entre eles, mesmo ao nível do Conselho de Ministros e do governo central. Frequentemente apoiados por abordagens sectoriais (ASec), não são nem a favor do apoio orçamental directo (do Ministério das Finanças), nem da descentralização, uma vez que temem perder o acesso aos seus próprios orçamentos e ao seu controlo. Por estas razões, os seus responsáveis foram equiparados aos “nobres feudais, nem sempre mostrando lealdade ao seu rei, nem muito amor pelos seus súbditos”.<sup>38</sup>

Não obstante as excepções, a descentralização não levou à transferência de autonomia e recursos, especialmente no que toca a investimento de capital, nem à prestação de contas a níveis inferiores de governo, como é o caso dos municípios. O mesmo se aplica, em grande medida, aos mecanismos públicos. Apesar de estarem sectorialmente mais bem integrados e mais bem-dotados de recursos, a RSP não conseguiu produzir governos distritais com capacidade e autonomia para responder a uma procura articulada dos interessados locais (agricultores, comerciantes, investidores etc.). Diversas análises sectoriais – por exemplo, sobre o abastecimento de água rural (Forquilha, 2013) ou sobre a agricultura (Forquilha, 2015) – e vários entrevistados confirmam essa percepção<sup>39</sup>.

Se definirmos a reforma do sector público como uma mudança estrutural irreversível das relações interinstitucionais no sector público, tanto horizontalmente (ou seja, a nível nacional) como verticalmente (a nível subnacional), pouco foi alcançado pela RSP: as mudanças a nível macro foram modestas e nem todas são atribuíveis à RSP, e o sistema vertical de governo manteve-se hierárquico, vertical e macrocéfalo, apesar dos esforços e das mudanças no sentido da descentralização. As alterações foram pouco alinhadas com o interesse material dos interessados locais, nomeadamente no domínio da prestação de serviços.

Nem esta legislação e o processo de descentralização a ela associado, nem as reformas constitucionais de 1990 e 2004 eliminaram o princípio da subordinação vertical das unidades administrativas públicas de nível inferior. Segundo a Constituição, os funcionários públicos estão subordinados aos seus superiores hierárquicos a quem devem obediência (artigo 252 da Constituição), um princípio introduzido nos anos

38 Comunicação pessoal com oficial sênior do governo reformado, Maputo, 12/12/2017.

39 Entrevistas com dois membros do Conselho Municipal de Pemba, 05/10/2015, e com quadro superior e conselheiro do Governo Provincial de Nampula Provincial. 13/10/2015.

imediatamente após a Independência e reconfirmado em 1981 pelas Normas de Organização e Direcção do Aparelho de Estado Central, NODAEC.<sup>40</sup> Também é mantido o princípio da dupla subordinação das NODAEC em relação ao Secretário Permanente (SP) a nível provincial e distrital. Isto significa que o SP, por exemplo ao nível provincial, está subordinado tanto ao Governador Provincial como ao Governo Central, ou seja, ao MAEF.<sup>41</sup> Se incluirmos a verticalidade organizacional do partido dominante e a sua implantação no aparelho de Estado (ver abaixo), pode até falar-se de uma tripla subordinação.<sup>42</sup> No escritório do SP, o Departamento de Administração Territorial e Autárquica (DATA) é o superior hierárquico do SP do distrito (que também está formalmente subordinado ao Administrador do Distrito e informalmente ao Secretário Distrital do partido Frelimo). O DATA também apoia e controla os presidentes dos conselhos municipais e os seus conselhos, tendo, de facto, a função equivalente ao que outrora era conhecido como a Direcção Provincial de Apoio e Controlo,<sup>43</sup> formalmente abolida em 2003.

Por fim, não se deve esquecer que o lento processo de descentralização e desconcentração não afectou partes e pedaços essenciais do “software” em uso na gestão, planificação e monitoria da acção do governo e de programas governamentais a nível macro. A descentralização não leva automaticamente, portanto, à desconcentração e devolução dos sistemas de gestão e informação existentes. A indefinição, ou ausência, de fronteiras territoriais subnacionais bem definidas, típicas de um tipo de administração colonial e mantidas no período pós-colonial, já foi discutida acima. Outros exemplos são o e-SISTAFE, gerido centralmente, que até hoje não tem um classificador territorial para cada um dos municípios (importante para a transferência do FCA e do FIIA), que também satisfaria as necessidades de informação do governo central, por exemplo, o desempenho municipal na gestão de despesas e receitas próprias (RP), nem está alinhado com as necessidades de gestão orçamental e fiscal dos municípios, não obstante os esforços desenvolvidos por projectos realizados desde 2007 para montar um sistema desse tipo.<sup>44</sup> A organização administrativa e territorial da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Conservatória de Registo e Notariado do Ministério da Justiça ignoram distritos e municípios como unidades distintas para recolha de dados e fornecimento de informação. Actualmente é muito difícil obter dados destas entidades, por exemplo, sobre a cobrança de certos impostos directos, residentes titulares de um Número Único de Identificação Fiscal (NUIT) ou transacções de propriedade por município.

40 Normas de Organização e Direcção do Aparelho de Estado Central (NODAEC). Decreto 4/1981.

41 Foi dividido, antes de 2015, em Ministério da Administração Estatal (MAE) e o Ministério da Função Pública (MFP).

42 Entrevista com quadro superior do Governo Provincial de Cabo Delgado, Pemba, 7/10/2015.

43 Direcção Provincial de Apoio e Controlo (DPAC)

44 Por exemplo pelo projecto de apoio municipal PROGOV, financiado pela USAID (2005-2008), ou pelos programas P-13 e PDA, que funcionaram entre 2008 e 2014, financiados respectivamente pela ADC, Danida e SDC.

### 3.2 Governo Local e Comunidades

A nível local, o governo e a administração pública enfrentam o desafio de interagir com as comunidades e líderes locais. É aí que são exercidas e contestadas, muitas vezes veementemente, formas de poder visíveis, invisíveis e ocultas, como vimos na Secção 2.3 da Parte I. Os governantes hereditários e chefes supremos, que fazem parte da elite nacional noutros países africanos, como o Botsuana, o Gana ou a Namíbia – onde têm a sua própria estrutura representativa a nível nacional (Mijiga, 1998) – nunca desempenharam um papel de liderança na história colonial e pós-colonial moçambicana. Isso não significa, no entanto, que o regime hereditário de famílias dominantes, particularmente nas áreas rurais, nunca tenha existido. Como demonstra o estudo de Galli (2003), esses líderes locais fazem parte daquilo a que Ekeh (1975) chamou “público africano primordial” (ver Secção 2.3 da Parte I) e são poderosos enquanto guardiães autóctones de terras e recursos naturais, e como instituições que mantêm equilíbrios sociais e religiosos, e relações de troca com o mundo exterior do “público cívico” (ou seja, o Estado e a administração pública, investidores e comerciantes). Ainda que sendo materialmente pobres, têm considerável poder oculto.

A cooptação dessas “autoridades tradicionais” locais, líderes comunitários e régulos, no sistema político e administrativo não estava inicialmente prevista na independência, mas antes a sua abolição, incluindo a abolição das suas práticas, que foram rotuladas como “obscurantistas”, de aplicação de justiça, resolução de conflitos, iniciação de meninos e meninas na idade adulta, e gestão a terra. O Estado Novo estabelecido por Salazar no final da década de 1940 tinha tentado instrumentalizar essas autoridades ao introduzir um regime de governação indirecta, trazido das colónias britânicas, assente no sistema de régulos. Dado o antagonismo da Frelimo perante eles, tinham tido tendência a apoiar, aberta ou clandestinamente, as campanhas da Renamo durante a Guerra Civil. Após o AGP, procurou encontrar-se um papel para eles no sistema de governação liderado pela Frelimo. A partir de 2000, com base no Decreto 15/2000, foram integrados nas estruturas político-administrativas locais, juntamente com representantes locais do partido Frelimo, como os Secretários de Bairro. Isto foi uma tentativa de “recuperar a autoridade do Estado” a nível local (Buur & Kyed, 2006). São formalmente reconhecidos pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) e pelos Governos Provinciais, através de cerimónias oficiais em que lhe são atribuídos os seus vistosos uniformes, uma bicicleta e um salário. Têm funções consultivas, de controlo e de mobilização para o Estado, o Governo e Frelimo, por exemplo, em épocas de campanhas eleitorais ou de campanhas de saúde. Desempenham ainda um papel fundamental na emissão de documentos para assuntos públicos e mesmo privados, como cartões de identidade e de eleitor, autorizações de residência para estrangeiros ou até mesmo para fornecer credenciais para abertura de uma conta bancária. Em grande medida, esta integração segue o modelo colonial

de integração das autoridades tradicionais numa administração local com reduzida prestação de contas às bases, mas substancial prestação de contas aos superiores (Buur & Kyed, 2006; Kyed *et al.*, 2007).

Existem actualmente cerca de 45.000 autoridades comunitárias formalmente reconhecidas a nível distrital e a níveis inferiores, organizadas em escalões hierárquicos correspondentes ao nível de unidades administrativas subnacionais (Distritos, Postos Administrativos e Localidades), conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 4: Líderes comunitários por escalão

Escalão	Nível de administração	Nº de líderes comunitários (aprox.)
Primeiro	Distrito	6.300
Segundo	Posto Administrativo	10.700
Terceiro	Localidade	28.000

Fonte: Recolhido pelos autores

Existem variações entre as províncias. Por exemplo, a Província de Cabo Delgado não tem terceiro escalão de líderes comunitários e noutras províncias está a ser ponderada a introdução de um quarto escalão ao nível de povoado ou assentamento.

### 3.3 O Estado<sup>45</sup>

Das circunstâncias históricas da luta pela Independência emana uma relação intrínseca entre a Frelimo e o Estado moçambicano. Por um lado, a Frelimo visou o Estado colonial, tentando desmembrá-lo em 1977, no período imediatamente após e independência (*escangalhamento*) e transformando-o num “Estado socialista popular” com economia centralizada baseada na justiça social e nas relações socialistas de produção. Sob a liderança da Frelimo, o “Homem Novo”, especialmente na sua função de representante do Estado e do partido, como sujeito da história, deveria substituir a mente retrógrada e obscurantista do objecto oprimido pelo colonialismo. No entanto, para alcançar os seus objectivos de transformação, a Frelimo teve de instrumentalizar o próprio Estado que combateu na luta de libertação. Assim, enquanto “o fosso entre o Estado moderno e as comunidades só se alargava”, à medida que aumentava o alcance do Estado independente, era “o que tinha sido herdado do período colonial” que constituía a espinha dorsal do novo Estado, que se esforçava por corresponder às expectativas: “O aumento de necessidades e exigências no rescaldo do regime colonial nos estados independentes colocou um fardo pesado na maquinaria estatal, que não

45 Esta secção corresponde ao capítulo 2.2 de Weimer *et al.* (2012). Em Português e em Moçambique *Estado* é sempre com maiúscula, como os meses, e nomes de pessoas e deuses, etc. Contudo, desde o Acordo Ortográfico de 1990, não é obrigatório escrever estes termos com maiúscula.

estava preparada para lidar com ele” (Monteiro, 2002, p.3). Foi especialmente difícil na área económica moldar o Estado e dar-lhe capacidade de resposta de acordo com a nova agenda política e económica. Como diria Monteiro em retrospectiva:

Embora isso implicasse uma mudança na natureza da função e do estilo de gestão herdados da burocracia colonial, a estrutura e os métodos do Estado permaneceram os mesmos. Não era a economia a mudar o estilo de gestão do estado – era o contrário (Monteiro, 2002, p.3).

A política que a Frelimo enxertou na estrutura de base do Estado colonial em Moçambique não é um qualquer Estado comum, soberano, com um território, um povo, uma economia e um sistema administrativo, e um monopólio do poder coercivo. Devia ser muito mais que isso: uma entidade colectiva *sui generis*, uma entidade chamada Estado com letra maiúscula, em oposição a um acordo contratual social entre cidadãos, com direitos e deveres políticos individuais e colectivos confiados ao Estado como expressão colectiva dos interesses e dos direitos dos cidadãos (Newitt, 1993, p. 445). Este Estado simboliza um poder supremo, inquestionável (discursivo e coercivo), de “organizar pessoas, coisas e ideias” (Dillon, 1995, p.323), com uma reivindicação de monopólio de recursos, administração, justiça, violência, credo e até mesmo código de vestuário: um ser colectivo dotado da sua própria razão, a “Razão do Estado”.

A relação entre Estado e partido era, como tal, simples e complexa ao mesmo tempo. Por um lado, o partido dirigia e orientava todas as actividades do Estado, em que o Estado era entendido como um servo disposto e sempre pronto a executar os programas políticos e ideológicos do partido. Por outro lado, o partido de vanguarda e os seus responsáveis políticos muitas vezes não confiavam nos funcionários ou burocratas do Estado, em parte porque muitos dos que se tornaram funcionários estatais vieram dos sectores mais instruídos da população, que surgiram depois de 1960, quando o regime português começou a utilizar mais recursos na formação e na contratação de africanos, numa tentativa de criar uma burguesia africana, nomeadamente em posições de funcionários do Estado, e também na saúde, na educação, no sector ferroviário, nos transportes e nos portos, em contraste com os escalões mais elevados do Estado e da área económica, dominados pelas pessoas de origem asiática, goesa ou portuguesa.

A relação frequentemente conflituosa entre Estado e partido seria uma característica relativamente constante da organização do poder em Moçambique ao longo do tempo. Apesar das múltiplas reformas iniciadas a partir de meados da década de 1980, que visavam a reestruturação do Estado, fazendo a destrinça entre o Estado

e o partido, produzindo uma democracia multipartidária governada pela adesão aos princípios da boa governação, e assim por diante, o tipo de relacionamento tem sido de domínio do partido e de recorrer constantemente ao Estado para levar a cabo as políticas do partido Frelimo. Portanto, o controlo do Estado e dos seus burocratas tem sido uma preocupação geral da Frelimo e, apesar do relaxamento que houve em certos períodos, o controlo tem sido constantemente reafirmado. Houve uma clara tendência, especialmente durante os dois mandatos de Guebuza, para subordinar o Estado e todas as instituições, incluindo o presidente da nação e o exército (Igreja, 2015) ao poder do partido. Este facto desencadeou, por um lado, o retomar da acção armada pela oposição da Renamo, e a inclusão da despolitização do aparelho do Estado na agenda de negociações entre o governo e a Renamo, no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano (ver Capítulo C, Secção 2.2) e ainda a apresentação de um projecto de lei nesse sentido pelo MDM, no Parlamento. E leva também a um grande conflito dentro da Frelimo, em que a doutrina neoleninista de colocar o partido acima das instituições do estado foi descrita como inconstitucional.<sup>46</sup>

Apesar das novas características descritas do estado da Frelimo “construído” após a Independência, a política emergente do Estado dá continuidade à “lógica estrutural do Estado colonial”. Um Estado com poucos cidadãos, mas com sujeitos, independente de uma sociedade dinâmica, legitimava-se através do controlo do território, dos recursos, da economia e do povo, com “responsabilidade do trabalho e da tutela como moeda utilizada pelo Estado para concretizar a sua pretensão de governar” (Macamo, 2001, p.79). Isto resultou na continuação do que Newitt descreveu, referindo-se ao último período do governo colonial, como uma administração cívica, tributária e político-militar altamente centralizada, em Moçambique, “... que responderia pronta e eficazmente às alavancas em Lisboa” (Newitt, 1993, p. 451), apenas com a diferença de que agora as alavancas são manobradas em Maputo. Em entrevista à equipa de pesquisa, o ex-ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito, questionou a capacidade de prestação de serviços do Estado actual, provocando um debate sobre a questão: “O que se seguiu, após o ‘escangalhamento’ do Estado colonial, decidido pela Frelimo na reunião do Comité Central, em Nacala, em 1976? Por que foi substituído?” A resposta sensata é que o Estado moçambicano nunca foi profundamente transformado na sua substância, embora a descentralização, na sequência do Processo de Paz de Roma, tenha contribuído para repensar o Estado, visando uma legitimidade mais democrática, mais autonomia administrativa e fiscal e um aumento da capacidade de fornecer os serviços públicos mais essenciais (Weimer, 2012).

---

46 Por exemplo, pelo advogado constitucional Gilles Cistac, assassinado em circunstâncias pouco claras em Maputo, a 3 de Março de 2015, ou pelo membro superior da Frelimo, antigo Ministro do Trabalho e membro da delegação da Frelimo nas negociações de paz de Roma com a Renamo, Teodato Hunguana, numa entrevista televisiva amplamente difundida e comentada. Ver: <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/34184-teodato-hunguana-contraria-armando-guebuza.html>.

## 4 Frelimo

### 4.1 Frelimo – um Movimento Estruturante Transformado em Partido Político<sup>47</sup>

Um dos factores estruturantes mais importantes, se não o decisivo, da economia política moçambicana foi e continua a ser a Frelimo, o partido que resultou de uma coligação de movimentos independentistas que se transformou numa frente e que comemorou o seu 50º aniversário em 2012. A Frelimo detém o poder desde a Independência, em 1975, e, no entendimento das suas elites, é o partido modelador – ou “titular”, até – da história contemporânea de Moçambique, o “dono do país”. O facto do partido e a elite partidária no poder serem também os principais beneficiários da economia política institucionalizada pelo Estado e pelo governo é considerado “natural” e evidente devido à missão histórica do partido como libertador dos grilhões do colonialismo. As palavras do general aposentado Chipande, soldado da Frelimo, que terá sido quem disparou o tiro que marcou o início da luta de libertação em Moçambique, são: “Os membros do partido Frelimo têm o direito de enriquecer, porque lutaram pela independência”.<sup>48</sup>

Está bem documentada a luta de libertação da Frelimo, bem como as suas estratégias para enfrentar o “leviatão” do Estado colonial, ou seja, o seu projecto de construção de um Estado e uma nação seguindo as linhas nacionalistas e utilizando retórica socialista até meados dos anos 80, (Newitt, 1993; Hall & Young, 1997; Monteiro, s.d.). Rotulado, após a transição de um Estado de partido único (1975-1994)<sup>49</sup> para uma democracia multipartidária formal (1994-), como um “partido estatal predominante” (Dinerman, 2007, p.6), ou como “partido governante num sistema de partido dominante” (Salih & Nordlund, 2006, p. 5), o partido, constitui a base e a pedra angular da vida política e económica em Moçambique. Assim, o actual sistema político de Moçambique poderia ser rotulado – *de facto*, não *de jure* – um Estado de partido único. Apesar das fortes tendências para o centralismo e da invocação do seu carácter de fundador do Estado e da nação independente de Moçambique, decorrente da sua natureza de movimento de libertação militarmente organizado e do seu passado marxista-leninista, a Frelimo parece ter um medo constante de perder o controlo do país. Este temor decorre, em parte, dos sinais que surgiram durante os

47 Esta secção segue a argumentação apresentados em Weimer *et al.* (2012).

48 Citado em: *O País*, 21/08/2009. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/2393-chipande-reitera-suas-convicoes-sobre-direito-a-riqueza.html>

49 Na época, a Frelimo estava organizada segundo princípios leninistas, cujos elementos característicos são, segundo a teoria das ciências políticas (Colas, 2006, p. 429): centralismo democrático, tomada de decisões do topo para a base, controlo do Estado, da economia e da segurança (forças armadas e policiais), identificação do inimigo interno e externo, controlo interno dos “infiltrados”, com posterior purificação dos suspeitos, discurso político militante – “luta contra o inimigo declarado (colonialismo, imperialismo, “bandidos armados” corrupção, pobreza, etc.” – e a absorção da sociedade civil. Alguns destes elementos ainda estão presentes e/ou foram reintroduzidos através da reforma do partido pelo seu ex-presidente Guebuza, a partir de 2003.

anos 80, de que a desestabilização iniciada pelo regime da Rodésia e assumida pelo regime do apartheid depois de 1980 não foi apenas levada a cabo por “inimigos da revolução”, mas também motivada pela insatisfação interna entre o campesinato, a burguesia ostracizada, etc. Este medo de perder a hegemonia do povo, do território e dos recursos, ou seja, de ter que partilhar o poder, continua a existir relativamente ao movimento rebelde armado que se transformou em partido político, a Renamo. Isto não só é manifesto em relação à concorrência política num sistema multipartidário como também motivou o retrocesso no ambicioso projecto de descentralização da Frelimo, promulgado pela então monopartidária assembleia da república em 1994.<sup>50</sup> Esses temores foram transferidos para o sistema multipartidário, quando começou a ser eleitoral (Weimer, 2012).

O poder da Frelimo sobre o povo, o território, a economia e as instituições, o seu poder de moldar a política e a formulação de políticas, bem como o seu poder discursivo, tanto nacional como internacionalmente, tem sido fundamental para permanecer no poder mais de 30 anos. Um dos factores que explicam o domínio da Frelimo é a sua aliança com partidos fundadores afins, particularmente na África Austral. Apesar da diversidade das relações externas, a Frelimo conseguiu cultivar relações especiais de amizade e solidariedade com esses partidos. Tem fortes laços “fraternos” com os antigos movimentos de libertação de Angola (MPLA), Namíbia (SWAPO), África do Sul (ANC) e Zimbábue (ZANU-PF), e com o partido fundador da Tanzânia (CCM), que são, como a própria Frelimo, as principais forças políticas de cada um dos sistemas de partido dominante nos seus respectivos países.

A outra chave do sucesso é o seu alto grau de institucionalização e de coesão, e a sua capacidade de resolver as clivagens internas por meio de acordos políticos, utilizando recursos do Estado e redes de influência e poder económico, associadas a um punhado de famílias de libertadores da terra e do povo. Os filhos dos combatentes da luta de libertação da Frelimo têm, segundo os estatutos do partido, o direito a herdar esse estatuto, isto é, a serem considerados veteranos da Frelimo. Apesar de certas clivagens regionais, “correntes” ideológicas e diversidade de interesses, bem como de diferentes identidades étnicas e religiosas dos seus membros, a Frelimo tem sido um partido altamente unificado. É de salientar que, ao contrário do que se passa em muitos países africanos, nenhum candidato presidencial em Moçambique pode contar com uma maioria de votantes etnicamente definida (como acontece no Zimbábue ou na Namíbia), o que o obriga a procurar alianças para além das fronteiras étnicas e regionais. Até agora, as forças centrípetas que mantêm a coesão do partido têm sido mais fortes que as forças centrífugas, e é digno de nota que nem o partido se dividiu, nem os membros superiores foram expulsos ou abandonaram o partido, apesar de serem às vezes tratados de forma rude. Assim, de Renzio & Hanlon (2007)

---

50 Cf. a Lei 3/1994.

afirmam que “... não há expulsões nem divisões, e todas as facções permanecem dentro do partido. Nem os grandemente corruptos foram expulsos, nem os que se opõem abertamente à corrupção deixaram o partido para criar uma força política alternativa” (de Renzio & Hanlon, 2007, p.8).

Newitt (2017) assinala que a Frelimo evitou tornar-se um partido étnico, embora, em termos regionais, tenha sido dominada por interesses sociais e políticos do Sul (Maputo, Gaza, Inhambane) e de Cabo Delgado, negligenciando os do centro do país. A paisagem étnica, cultural, linguística e religiosa altamente diversificada do país, sem etnia ou religião numericamente dominante, ajudou a impedir que algum grupo étnico se superiorizasse aos outros. Historicamente, e nas condições da luta de libertação, a Frelimo forjou-se como movimento não tribal e não racial. Pode discutir-se se isto ainda é verdade, tendo em conta um discurso político da liderança da Frelimo até 2014 que sugeria uma distinção entre moçambicanos de primeira e segunda “classe”, etc. O partido tem em várias ocasiões demonstrado a sua capacidade de rever algumas das suas posições ideológicas iniciais, como, por exemplo, as relativas à autoridade tradicional ou à religião. No entanto, as atitudes em relação aos cidadãos fora da Frelimo, intelectuais e críticos, etc., não mudaram muito com o tempo, conotando-os com a oposição ou até considerando-os inimigos, e tornando-os alvo de ataques verbais ou físicos. Isto aponta para a prática generalizada, em regimes dominantes ou autoritários, de identificar e de atribuir a culpa das suas próprias limitações a um inimigo externo, numa tentativa de manter o partido unido. Outra forma mais construtiva de promover a unidade era a prática de submeter os assuntos partidários e políticos à crítica e à autocrítica, uma prática que se diz ter desaparecido durante o último mandato do ex-presidente Guebuza. Newitt (2017) destaca dois outros factores que mantêm o partido unido: a existência da Renamo como potencial ameaça eleitoral (e militar) convence os membros da Frelimo a cerrar fileiras, enquanto a longa permanência do partido no poder faz com que possa sustentar a sua clientela, num sistema político que se tornou cada vez mais patrimonial.

O alto grau de coesão e institucionalização do partido ganhou novo vigor durante os dois mandatos do ex-presidente Guebuza (2004 a 2014). Como presidente do país e presidente da Frelimo, Guebuza é tido como responsável pela reactivação das células do partido Frelimo na administração pública e no exército, e a reconfirmação da subordinação do Estado ao partido nos estatutos da Frelimo (ver mais adiante). Considera-se também que usou a máquina estatal e governamental para aumentar, de forma “exagerada e interesseira”, os interesses económicos das empresas associadas à sua família (Focus 21, Intelec), em diversas áreas da economia, nomeadamente as relacionadas com as indústrias extractivas (recursos minerais e energéticos), serviços utilitários essenciais (electricidade, telecomunicações), imóveis e indústrias

(construção).<sup>51</sup> Como consequência, têm-se aprofundado as brechas no partido, as lutas de poder interinas, incluindo as regionais, tornaram-se mais visíveis, e têm-se verificado contestações abertas de potenciais fontes de rendimento entre os membros fundadores do partido, com recurso à justiça. Além disso, o conflito político-militar com a Renamo intensificou-se em meados de 2016 (ver Secção 2.1 do Capítulo C).

## 4.2 Política, Economia e Poder

Já apontámos a falta de uma distinção clara entre o “público cívico” e o “público partidário”, por um lado, e o sector empresarial (privado), por outro, não na terminologia, mas na prática. Esta é outra característica estrutural da economia política de Moçambique. Com muito poucas excepções,<sup>52</sup> na independência, muitas empresas passaram a ser controladas pelo Estado (e pelo partido) ou foram transformadas em empresas estatais, mais tarde designadas empresas públicas. Hoje, de facto, e não apenas em sectores estratégicos como a mineração e exploração de recursos energéticos, distinguir os interesses dos decisores máximos do executivo, da burocracia, e das empresas públicas e privadas é um exercício académico inútil, como o demonstra um estudo do CIP: os principais actores participam ou participaram nas quatro esferas (Machel, 2012). Trabalham em redes complexas, que têm três núcleos fundamentais, associados aos nomes e famílias dos dois presidentes mais recentes e da viúva do primeiro presidente do país (Chivangue & Cortez, 2015).<sup>53</sup> Desta forma, grupos da elite do partido e indivíduos importantes alinhados com o partido controlam directamente (através de participações de investimento) ou indirectamente (através do Estado e empresas públicas), os postos de comando da economia. Nesta rede de interesses económicos privados e públicos, as empresas públicas (conhecidas como paraestatais) e as instituições públicas autónomas, desempenham um papel fulcral, especialmente nos caminhos de ferro e nos portos, na produção e transmissão de energia, nas telecomunicações, etc. Têm um papel essencial a desempenhar para a coligação do partido no poder, como fornecedores de empregos e cargos lucrativos, e também de mecanismos de financiamento.<sup>54</sup> As empresas paraestatais moçambicanas operam com elevados desembolsos de capital, são importantes intervenientes macroeconómicos e representam uma parte considerável do volume de investimento público e, portanto, da procura nacional de bens e serviços. Não existe informação coerente e transparente sobre as mesmas, especialmente no que se refere aos sectores

51 Comunicação pessoal com oficial do governo sênior reformado, Maputo, 12/12/2016.

52 João Ferreira dos Santos (agricultura) e Entrepósito (viaturas, etc.)

53 Armando Guebuza, Joaquim Chissano e Graça Machel.

54 De acordo com a legislação, estão sujeitos às regras de aquisições e contratações em vigor, se forem detidas a 100% pelo Estado. As instituições autónomas do Estado (por exemplo, INSS (Segurança Social), FARE (Fundo de Apoio à Reabilitação Económica) e as Empresas Públicas (CFM – caminhos de ferro, EDM - electricidade, TDM - telecomunicações, etc.) não estão sistematicamente abrangidas pelo sistema financeiro estatal, não são regularmente supervisionadas pelo Estado (Pessoa *et al.*, 2010) nem estão sujeitas a auditoria regular do Estado (CIP, 2010b), embora a legislação de aquisições e contratações trate essas instituições ao mesmo nível que as da instituições da administração pública.

extractivo e energético, onde participam não apenas as empresas estatais (como a electricidade, EDM e ENH), mas também as empresas ligadas à elite política ou à *nomenklatura* (Hanlon & Mosse, 2009, Machel, 2012). São, muitas vezes, isoladas ou afastadas do escrutínio público, por exemplo, do Inspector Geral das Finanças (IGF) ou da Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) do MEF. Foi aventado que as empresas paraestatais oferecem “enormes oportunidades de corrupção”, colocando sérios riscos fiduciários (Lawson *et al.*, 2008: 12). Os doadores consideram as empresas públicas como “caixas negras” no que toca à prestação de contas e à transparência no campo da GFP, nomeadamente nas aquisições e contratações (Weimer & Macuane, 2011, p.15).

A privatização da economia e do Estado por elites ligadas ao partido no poder que procuram obter rendimentos improdutivos começou a fazer-se após a breve fase socialista, em especial depois da adesão de Moçambique às instituições de Bretton Woods, após a assinatura do Acordo de Incomati e a aceitação da Cláusula Padrão sobre o Estatuto de Berlim em acordos com a UE e os seus Estados-membros. Isto abriu o caminho para a privatização de empresas estatais e para enormes fluxos de ajuda ao desenvolvimento de agências bilaterais e multilaterais. Foram as reformas económicas juntamente com a ajuda ao desenvolvimento que criaram a elite empresarial que surgiu naquela época, provavelmente encabeçada por Guebuza, a quem alguns dos seus “camaradas” davam a alcunha de “Guebusiness”. A privatização e outras políticas governamentais foram usadas como meio para manter uma forte presença do Estado na economia (Pitcher, 2002) e para a acumulação de riqueza privada por membros da elite governante da Frelimo (Hanlon, 2002; 2004; Hanlon & Smart, 2008). Fora desses processos, está a surgir lentamente um grupo de negócios embrionário, formando uma importante base de apoio da coligação do partido no poder. Em especial com o advento da exploração de recursos minerais, algumas das principais facções de elite estão a lutar pelo controlo de oportunidades de investimento, concessões e contratos para desenvolvimento de infra-estrutura, terra e propriedade imobiliária, etc., e pelo controlo do poder dentro do partido e por partes de empresas públicas e estatais. A Frelimo, outrora uma forte coligação partidária dominante, foi-se gradualmente transformando numa coligação partidária competitiva e clientilista, com disputas internas entre facções, mas continuando a excluir outros segmentos da sociedade de fora da esfera do partido e do Estado (Weimer & Macuane & Buur, 2012).

As elites da Frelimo, que dominam a economia, a política e a definição de políticas, transformaram o seu partido naquilo que pode ser considerado um terceiro tipo de “público”, no sentido de um “público partidário” que muitas vezes se apresenta como um “público primordial” secular ou uma grande família ou clã. É composto pelos seus membros com lealdade ao público cívico, ao “público primordial” e, cada vez mais, ao que pode ser um “público económico” (empresas paraestatais, empresas

públicas, empresas privadas de accionistas de entidades públicas, parcerias público-privadas (PPPs), etc.). O público cívico, ou seja, o Estado, e os seus recursos e os seus rendimentos improditivos (parcialmente fornecidos pelos doadores) está subordinado ao “público partidário”.

As elites governantes que se estendem entre estes públicos tendem a resolver os conflitos políticos e a contestar as suas posições de poder relativas redistribuindo recursos, influências, privilégios, informações, etc., do público cívico para o partidário e para o empresarial em moldes clientelistas, para certas elites leais, mas não todas as elites “primordiais”, excluindo algumas delas, regional ou etnicamente fáceis de identificar. Como mostrado acima, o nepotismo, a procura de rendimentos improditivos, a corrupção e o surgimento de uma cleptocracia fazem parte dessa redistribuição, que pode até levar ao clientelismo competitivo (Macuane, 2010) e aos conflitos no interior da elite. Fazem-se acordos políticos para a estabilização/consolidação do poder a nível formal e informal, entre facções de elites dos vários públicos, desde que estejam disponíveis suficientes fontes de rendimentos improditivos.

Como demonstrado, a dominação do Estado pela Frelimo é também uma consequência da adesão do partido aos princípios leninistas de organização do partido, do governo, do Estado e da sociedade em geral. O Estado está subordinado ao partido e tem uma tendência a absorver, sob a hegemonia do partido, outras forças sociais ou a sociedade em geral, esta última organizada sob a forma de organizações de massas (de mulheres, professores, jovens, trabalhadores etc.). Nem um verdadeiro partido de oposição é tolerado, nem se prevê uma oposição política independente e alternativa, por exemplo, sob forma de um partido político. Em vez disso, estes surgem, nesta perspectiva, como “inimigos” internos que devem ser contidos, subjugados e, se necessário, cooptados. Portanto, a elite do partido domina o governo (central), o poder, a economia e os instrumentos de gestão do público cívico/Estado (exército, polícia, finanças públicas, estatísticas, legislação, terra, recursos naturais, etc.). Isto conduz a uma situação de informação assimétrica, que, segundo Stiglitz (2012), é prejudicial a um desenvolvimento económico dinâmico e inclusivo.

## 5 Conclusões

Vimos que as principais características do estado colonial e da economia apenas mudaram lentamente desde a independência. Não se poderia esperar que fosse de outra forma, tendo em conta as condições em que o país obteve a sua independência, e a Frelimo, o partido fundador, assumiu o seu papel seminal como *dono do país* e, em grande parte, das suas terras e recursos – em parceria com o capital estrangeiro. Vários projectos de reforma tiveram poucos efeitos na concretização de uma verdadeira reforma, no sentido de uma mudança irreversível das relações interinstitucionais e da geografia e sociologia do poder. Foram feitos alguns progressos relativamente à

descentralização, mas “descentralizar um centralismo” ligado à predominância de um partido político no controlo do Estado central e de grande parte dos recursos do país, e com interesses menos abrangentes nos últimos anos, é uma tarefa gigantesca.

A economia com preferência pelo “público económico” das empresas públicas, paraestatais, etc., está, em princípio, também subordinada aos interesses do partido e do Estado, sem necessariamente considerar adequadamente as condições sob as quais a economia pode prosperar e se pode criar uma base tributária capaz de sustentar os custos de manutenção e melhoria do Estado, e dos seus serviços públicos. Os interesses das pequenas e médias empresas (PME) e dos pequenos produtores agrícolas na transformação agrícola nas zonas rurais são ignorados. Como vimos, sobretudo esta última área é um importante “palco de luta política” (Galli, 2003, p. 12). Boone (2003) afirma que, ao limitar as elites privadas não estatais (dos sectores agrícolas e industrial), as poderosas elites que controlam o Estado central e os seus recursos e rendimentos improdutivos põem um travão a um potencial modelo alternativo de acumulação de capital, capaz de apoiar e sustentar o desenvolvimento de poderosas elites locais.

O facto de o “público económico” associado ao partido depender do Estado em termos de contratos, subsídios, investimentos, acesso e cobertura de créditos é problemática, uma vez que as empresas estatais – e as práticas de procura de rendimentos improdutivos das elites – muitas vezes ignoram os princípios de gestão e deliberação económica eficiente, eficaz, transparente e responsável. A rentabilidade limitada ou nula dessas empresas relacionadas com o Estado é uma das razões dos défices orçamentais e do endividamento. Em Moçambique, estão nessa categoria os casos da LAM, da TDM e da EDM. As outras razões residem no facto de que, nas Parcerias Público-Privadas, a elite da procura de rendimentos improdutivos não investe o seu próprio capital, mas recorre ao governo para assumir os riscos de investimento, a provisão e pré-pagamento dos créditos necessários. Um bom exemplo é a EMATUM, em que os proprietários desta empresa privada recorreram ao mercado de Eurobonds para obter um crédito de 850 milhões de dólares garantido pelo governo moçambicano, que a empresa é improvável que pague com os – improváveis – lucros das suas operações empresariais, deixando o Estado com uma considerável carga de dívida adicional, que consome os limitados fundos em condições preferenciais. Assim, a aliança entre a classe governante e as suas elites através dos vários “públicos” corre o risco, numa perspectiva de longo prazo, de fracasso e falência do Estado, a menos que parceiros internacionais como a China, os doadores, ou instituições como o FMI ajudem a resgatar a frágil economia, injectando dinheiro fresco sob formas várias de créditos em condições preferenciais e não preferenciais. A outra maneira de injectar dinheiro para o sustento das elites – não necessariamente do Estado — é atrair IDE para exploração de recursos minerais e energéticos, e em megaprojectos.

Em caso de contestação intrapartidária e em caso de conflito, são “recicladas” partes da elite (Macuane, 2009) sob as várias formas de “públicos” dominados pelo partido, em “exercícios” de acordo político. Isto leva a uma ordem política e económica praticamente inacessível a outras elites (nacionais e locais) pertencentes aos vários “públicos” diferentes. O resultado desse processo constitui o que North *et al.* (2010) rotulam como OAL, em oposição a OAA. Na melhor das hipóteses, os membros das elites excluídas podem ser cooptados. No pior cenário, os excluídos recorrem a contestação violenta, como demonstra a “segunda guerra civil 2012-2013” (Igreja, 2015), (ver Secção 2.1 da Parte C). Em Moçambique, o desafio para a coligação governante é o de um equilíbrio político permanente, “no fio da navalha” na “sombra permanente da violência política” (Levy, 2010; North *et al.*, 2010), considerando, por um lado, os limites à distribuição da riqueza, e a pressão social dos grupos excluídos que disputam a organização do poder na sociedade, por outro.

Deste modo, ao longo das últimas três ou quatro décadas, pouca coisa mudou na estrutura em que se baseia o poder da Frelimo, ou na maneira como exerce controlo sobre o território, as pessoas e os recursos. Como o sociólogo moçambicano Elísio Macamo observou sucintamente há mais de dez anos, “*plus ça change, plus c’est la même chose*” (Macamo, 2001).<sup>55</sup> Houve três ocasiões em que os excluídos obtiveram, através da acção armada, algum reconhecimento dos seus interesses e concessões por parte das elites dominantes – o Acordo de Incomáti (1984) e o Acordo Geral de Paz de Roma (1992) podem ser interpretados como acordos políticos resultantes de contestação violenta por parte da Renamo (e dos seus apoiantes, no caso do Acordo de Incomáti). A contestação armada da hegemonia da Frelimo pela Renamo, na Gorongosa e Muxungue, no centro de Moçambique, em 2012-2013, que conduziu a um Acordo Interno de Paz (Setembro de 2014), pode ser vista como mais uma tentativa de forçar a aliança hegemónica da elite a abrir a OAL.

Resumindo, a economia política de Moçambique e a forma como é gerida e “detida” produziram e consolidaram durante mais de quatro décadas a fragilidade do Estado, em vez de consolidar o Estado. É isto que se passa, apesar das várias iniciativas de reforma e da generosa ajuda externa. Os eventos recentes em torno das dívidas odiosas puseram o Estado frágil à beira do fracasso e da falência financeira (ver Secção C.1).

Nas circunstâncias de peso acumulado dos factores fundadores analisados nesta secção, a descentralização pode, quando sobriamente avaliada, desempenhar apenas um papel limitado na contribuição para a mudança estrutural, talvez ao democratizar as estruturas de poder locais solidificadas em 40 anos de um Estado de partido dominante e aliança da elite económica. Isto mostra que a mudança de regime é possível a nível local, ou seja, em municípios administrados pela oposição e em certa

55 Título original em Francês.

medida permitindo que as elites locais participem e tenham voz nos assuntos locais e nacionais – embora de forma limitada. Se a luta política dos excluídos deixar a violência política e passar a abordar a questão de repensar o Estado não apenas na sua função de prestador de serviços públicos, a sua base fiscal e na sua dimensão territorial de governo, então talvez haja possibilidade de se reanalisar a descentralização – inclusive o seu alto grau de dependência histórica, os seus efeitos mistos e noções de recentralização. A proposta dos partidos da oposição parlamentar de rever a Constituição e introduzir províncias autónomas pode representar essa janela de oportunidade. As secções que se seguem sobre Regras do Jogo e o Aqui e Agora analisarão este e outros aspectos.

