

## **O AGP Dez Anos Depois: Novos Desafios para Moçambique**

**Lázaro Macuacua**

*Programa de Gestão da Defesa*

### **1. Introdução**

Volvidos dez anos após a cessação do conflito armado em Moçambique este país começa a dar sinais evidentes de confirmar a sua singularidade no respeitante à manutenção de um clima de paz, entendida como ausência de confrontação armada directa.

No quadro desta singularidade, Moçambique é visto também como um caso de sucesso no respeitante ao crescimento económico e, por conseguinte, com fortes possibilidades de experimentar um desenvolvimento económico e humano sustentável.

Entretanto, o incremento da diferenciação regional, um fenómeno subsequente ao legado histórico das assimetrias regionais, estando subjacente o elevado índice de pobreza<sup>1</sup> que assola a maioria da população, que aliás está estabelecida no meio rural, perfazem a outra face deste país.

Perante esta situação, algumas formações políticas difundem um discurso defensor de um novo quadro político para o país tomando este propósito como uma alternativa viável para a definição e implementação de um novo projecto de desenvolvimento. Paralelamente a este discurso, alguns segmentos da sociedade opinam

---

<sup>1</sup>Os principais indicadores desta condição, no caso de Moçambique, são a interacção inadequada entre os meios rurais e urbano em conformidade com ausência de um desenvolvimento integrado, uma situação que provoca o isolamento económico do sector familiar rural e incrementa a sua vulnerabilidade aos desastres naturais e um impacto económico adverso das políticas macroeconómicas.

sobre a necessidade de abordagens mais substanciais sobre a problemática das desigualdades regionais em Moçambique.

Este artigo procura reflectir sobre um conjunto de factores que contribuem para o enraizamento destes dois discursos em Moçambique tomando como ponto de referência o quadro político estabelecido em Moçambique decorrente do Acordo Geral de Paz<sup>2</sup>.

Para o caso de Moçambique, o paradoxo do actual crescimento económico traduzido numa crescente diferenciação regional e social pode, em larga medida, constituir um ponto de partida para percepção tanto das forças motrizes dos discursos relativos a um novo quadro político para o país bem como para uma discussão mais profunda sobre as desigualdades regionais.

Em seguida, o sentimento de exclusão política e social nutrido por algumas elites nacionais que não intervém no processo de tomada de decisão ou que não dispõem de um espaço de afirmação na actual ordem política e económica nacional bem como pelas populações estabelecidas no meio rural que não se sentem beneficiárias dos esforços do governo moçambicano rumo ao desenvolvimento rural.

É também um elemento decisivo para o efeito a falta de uma sociedade civil<sup>3</sup> coesa e madura com capacidade para (1) articular as necessidades e interesses dos diversos estratos sociais, (2) promover o sentido de inclusão social e (3) criar uma base necessária para o diálogo permanente e construtivo.

---

<sup>2</sup>Trata-se de um quadro caracterizado pela existência de dois grandes partidos políticos, nomeadamente a Frelimo e a Renamo, e um conjunto de formações políticas emergentes sem uma expressão territorial efectiva; a par disso, um sistema eleitoral que não favorece a representação de formações políticas no Parlamento para além dos ex-beligerantes.

<sup>3</sup>Sociedade civil vista como um conglomerado de organizações e associações independentes e sem quaisquer vínculo com o governo e reflectivos dos interesses dos cidadãos. Este conglomerado de organizações é suposto agir como o intermediário entre as células básicas da sociedade, nomeadamente indivíduos e famílias e o Estado, representado pelo governo, privilegiando o “check and balance” sobre a acção governativa, por forma a assegurar a responsabilização e transparência deste órgão, especialmente nos casos em que os partidos políticos são fracos e não logram prover uma oposição efectiva.

A hipótese de trabalho é de que Moçambique começa a registar, por um lado, sinais de exacerbação do sentimento de exclusão política e social e, por outro lado, esforços das elites nacionais com vista a identificação de modelos alternativos de governação e de desenvolvimento económico real para o país.

O argumento preliminar do trabalho é de que os discursos relativos a um novo quadro político e à discussão profunda sobre as desigualdades regionais, ainda que se manifestem no contexto da exclusão política e social, espelham a falta de indicadores de implementação de um projecto de desenvolvimento que privilegia, por um lado, a mitigação do legado histórico das assimetrias regionais e, por outro lado, a criação de uma base produtiva que satisfaça as necessidades internas e de possibilidades de participação das populações, ainda que a nível local, no processo de elaboração de políticas ou de projectos relativos à mitigação dos efeitos das dificuldades por elas vividas.

Estes discursos tendem também a demonstrar que o desenvolvimento é efectivamente um processo dialéctico que, apesar dos paradoxos e contradições que dela derivam, pode também incentivar as elites nacionais a uma conjugação de esforços no sentido de se persuadir as forças políticas detentoras de poder a adoptar uma nova perspectiva de desenvolvimento.

O contributo deste artigo pretende-se que seja, por um lado, a promoção de uma reflexão sobre a necessidade de resolução de um conjunto de elementos que dada a natureza das negociações que conduziram à assinatura do AGP não constaram da agenda mas que, contudo, são de particular importância no capítulo da redução ou afastamento de focos de conflito, no seio de vários estratos sociais, que podem conduzir ao estabelecimento de um ambiente de instabilidade política no país.

Por outro lado, a identificação de alguns passos significativos dados pelas elites nacionais no sentido de dotar o actual processo de crescimento económico de uma nova dinâmica e persuadir as estruturas de poder a adoptarem uma postura favorável a um desenvolvimento económico e humano sustentável e em harmonia com as actuais necessidades das populações.

## 2. Novo Quadro Político

O entendimento sobre o discurso defensor de um novo quadro político é de que é algo inerente ao processo de consolidação da paz num ambiente político de democracia emergente, na medida em que é um discurso que espelha alguns dos elementos que dificilmente podem ser discutidos e acomodados num processo negocial, nomeadamente:

- a acomodação das expectativas que surgem no seio das populações, decorrentes do restabelecimento da paz e da implementação de um novo sistema de governação;
- os subseqüentes discursos vindos de grupos populacionais cujas necessidades humanas básicas não estão sendo satisfeitas mesmo com o fim da confrontação armada;
- a formulação de uma estratégia conducente à redução do fosso de desigualdade regional e social que decorre da dinâmica do desenvolvimento funcional.

Um outro elemento que contribui para o discurso relativo a um novo quadro político é a convicção de vários estratos da população de que as formações políticas nacionais, na sua maioria, não reúnem meios nem capacidade para fazer face ao partido no poder, daí que a sua participação no exercício cívico de votação reduz-se ao contributo para a manutenção do *status quo* político e económico do país.

Em termos de mais valia, o discurso relativo a um novo quadro político pode efectivamente constituir um sinal de conjugação de esforços das elites nacionais interessadas em explorar um eventual espaço de manobra que permita a introdução de uma nova dinâmica no processo de desenvolvimento em Moçambique.

A par disso, pode também ser visto como uma componente integrante do chamado “diálogo confrontativo”<sup>4</sup> na medida em que:

- Os promotores mostram-se interessados em confrontar as estruturas existentes e conduzi-las a uma nova perspectiva de

---

<sup>4</sup>É um debate caracterizado por um ambiente de confrontação entre as estruturas detentoras de poder e as massas com o objectivo de se identificar perspectivas-alternativas de condução de um projecto político. É um debate que decorre do entendimento, no seio das massas, da falta de sustentabilidade e de senso de inclusividade de um determinado projecto político.

desenvolvimento que satisfaça, em primeiro plano, as necessidades internas;

- O actual quadro político nacional decorrente do Acordo Geral de Paz não resultou na criação de forças políticas com capacidade suficiente para contrapor-se à força política no poder, ou pelo menos para influenciar de forma decisiva o processo de definição e implementação de políticas.<sup>5</sup>

Uma das maiores questões que se levantam em torno deste discurso, decorrente das condições necessárias para a sua viabilização e sustentabilidade, é até que ponto os seus promotores partilham dos mesmos ideais.

A par disso é necessário saber até que ponto esta discussão pode efectivamente estar em consonância com o actual processo de projecção e definição de um projecto de desenvolvimento nacional, nomeadamente o plano 2025, que parece estar assente numa base de inclusão das perspectivas apresentadas por vários segmentos da sociedade.

### **3. A Fragilidade da Oposição no País**

Um dos maiores constrangimentos que Moçambique enfrenta no concernente à consolidação da democracia multipartidária é a falta de forças políticas com capacidade suficiente para contrapor-se à força política no poder, ou pelo menos para influenciar de forma decisiva o processo de definição e implementação de políticas no país.

Efectivamente, a problemática da falta de uma oposição forte em Moçambique tem sido amplamente abordada, especialmente dado o estágio ainda incipiente de inserção das formações políticas a nível da base em todo o país, e de criação de uma plataforma de concertação

---

<sup>5</sup>Este constrangimento tem sido, em certa medida, minorado pela sociedade civil que, ainda que precarizada, começa a incentivar a conjugação de esforços com as elites nacionais por forma a pressionarem as forças transnacionais a reduzirem o grau de austeridade das suas políticas para os países em desenvolvimento, especialmente os países a braços com o peso da dívida externa, como é o caso de Moçambique.

política, buscando a convergência de objectivos por forma a que este bloco seja mais credível e possa granjear confiança do eleitorado.

Paralelamente à falta desta plataforma, as dificuldades enfrentadas pelas lideranças de várias formações políticas da oposição no referente à gestão de conflitos intestinos é uma situação que abre espaço para a dissidência dos seus quadros e, por conseguinte, à redução das possibilidades de consolidação das suas conquistas no seio do eleitorado, *i.e.*, o despoletar da dispersão do eleitorado em favor de outras forças políticas, especialmente o partido no poder.

Pese embora o facto que estes pronunciamentos reflectem, em alguma medida, a situação actual das formações políticas da oposição em Moçambique, é também verdade que uma das maiores causas da sua fragilização reside nas dificuldades enfrentadas no concernente à capacidade financeira para o desenvolvimento de acções políticas à escala nacional, especialmente no que respeita ao contacto permanente com as bases.

A dificuldade de contacto com as bases é de facto preocupante, se se tomar em consideração a necessidade de (1) coesão dos segmentos das formações políticas estabelecidas ao longo do território nacional,<sup>6</sup> (2) alargamento do espaço territorial de acção destas forças políticas, estando subjacente (3) a necessidade de consolidação da prática democrática especialmente relativa a uma alternância governativa credível.

#### **4. A Problemática da Exclusão**

É uma realidade o incremento do sentimento de exclusão política e social nutrido por algumas elites nacionais que não intervêm no processo de tomada de decisões ou que não dispõem de um espaço de

---

<sup>6</sup>O exemplo elucidativo da falta de coesão entre a liderança de uma formação política e as bases é dado pela maior formação política da oposição, se tomarmos em consideração os pronunciamentos dos seus quadros na província de Nampula, que se queixam de ser marginalizados pela direcção do partido, para além de que os mecanismos de gestão da formação partidária promovidas pelo seu líder não têm em vista a acomodação dos interesses dos correligionários do partido.

afirmação na actual ordem política e económica nacional, bem como pelas populações estabelecidas no meio rural que não se sentem beneficiárias dos esforços do governo moçambicano no sentido do desenvolvimento.

Um dos exemplos mais elucidativos deste fenómeno é o surgimento de organizações cívicas, vulgarmente chamados de “associações dos nativos e amigos” de um determinado ponto do país, cujos líderes se apresentam como veículos de transmissão dos interesses dos estratos mais baixos da população desprovidos de meios e capacidade para se fazer ouvir. Trata-se de organizações cuja formação assenta numa base identitária ou pelo menos em valores etno-linguísticos, plataforma que pode conduzir à sua assunção como expressão da politização da etnicidade.

De facto, os principais protagonistas são elites nacionais envolvidas na busca de afirmação social e interessadas em participar no processo de tomada de decisões. Entretanto, é um esforço inserido na pressão exercida pelas elites nacionais sobre a liderança política no sentido de cumprir com as suas obrigações relativas à estabilidade política e social, uma acção que as conduz ao estágio de promotores do “diálogo confrontativo”.

Uma segunda componente da exclusão social e política tem uma estreita ligação com a tendência da bipolarização da democracia ou, pelo menos, com a “eternização” dos compromissos de Roma.

Esta componente é notória a partir do paradoxo existente entre a manifesta vontade política do governo moçambicano de privilegiar as consultas e o diálogo permanente com as forças políticas por forma a cimentar a democracia participativa.

De facto, Moçambique tem testemunhado a realização de encontros entre o partido no poder e a Renamo para concertação de posições relativas ao futuro político do país. O exemplo mais elucidativo é o amplamente difundido diálogo entre os presidentes das duas maiores forças políticas do país, nomeadamente a Frelimo e a Renamo, que teve lugar meses depois da divulgação dos resultados das eleições gerais de Dezembro de 1999, ainda que o Presidente da Frelimo se tenha apresentado na qualidade de Chefe de Estado, .

Um dos maiores pontos de discórdia reside na exclusão das restantes formações políticas que compunham a lista dos concorrentes

às eleições legislativas, bem como a sociedade civil, uma decisão que põe em causa a valorização do quadro de fortalecimento da democracia participativa.

Perante esta prática, algumas formações políticas propõem a criação de fóruns permanentes de consulta, que comportem os partidos políticos bem como os vários segmentos da sociedade civil e o sector privado, para discussão e análise de um conjunto de aspectos que, quando decididos unilateralmente por quem tem a capacidade de decidir, nem sempre contemplam a realidade e as aspirações das populações (*Savana*, 14 de Junho de 2002).

Para os empresários e sindicalistas, urge a definição de uma estratégia e a sistematização do contacto com a sociedade civil que, como é óbvio, tem uma palavra a dizer, especialmente nas questões relativas ao desenvolvimento nacional (*Savana*, 14 de Junho de 2002).

O ponto deste segmento da sociedade é de que a valorização do contacto e diálogo permanente com a sociedade civil deveria constituir a base de qualquer acção ou medida a ser tomada pelo governo, além de que um correcto relacionamento entre as duas partes constitui um fortalecimento da democracia, da ética e da boa governação (*Savana*, 14 de Junho de 2002).

## **5. As Assimetrias Regionais**

As dificuldades, por um lado, da administração colonial de prover o território moçambicano, a escala nacional, de infraestruturas económicas e sociais básicas por forma a flexibilizar o *boom* económico das diferentes regiões do país e, por outro lado, as do Estado moçambicano de minorar os efeitos deste legado histórico tem constituído o substrato da actual problemática das assimetrias regionais em Moçambique.

Subjacente às dificuldades do Estado moçambicano está a superficialidade na abordagem desta problemática, uma situação que abre um espaço fértil para o questionamento sobre a existência ou não de vontade política para a definição e implementação de políticas exequíveis e conducentes à redução gradual deste fenómeno no país.



Uma das consequências imediatas deste fenómeno tem sido a falta de investimentos de vulto em algumas regiões do país, especialmente as regiões Centro e Norte, apesar do potencial económico em termos de recursos para exploração detidos por estas regiões.

A título de exemplo, a província da Zambézia, apesar do seu potencial em termos de terras aráveis e o facto de deter o marco de nos anos 1973/1974 ter contribuído em 30% para o Produto Interno Bruto (PIB), com a agricultura a desempenhar um papel cimeiro, continua a não ser alvo de investimentos significativos para a valorização e exploração destes potenciais (*Notícias*, Economia e Negócios, 21 de Junho de 2002).

Perante o questionamento acima referido, a estigmatização no seio das populações que supostamente não são beneficiários dos esforços do governo conducentes ao desenvolvimento económico começa a ser uma prática.

Esta linha da estigmatização é bastante notória na região centro do país, especialmente na província de Sofala, crendo-se que a cristalização desta prática decorra da força de alguns pronunciamentos políticos feitos nos anos imediatos à independência do país, nomeadamente a rotulagem da Beira como “centro de reaccionários”, com a agravante da prevalência de um índice baixo de desenvolvimento económico e humano naquela região, em contraposição com o seu elevado potencial económico (*Savana*, 21 de Junho de 2002).

De acordo com o jornal *Savana*, há indicações de os cidadãos da Beira estarem a consolidar uma convicção segundo a qual a sua simpatia partidária para com o partido Renamo, que se evidenciou nas eleições de 1994 e 1999, tem estado por detrás da prevalência de um fraco desenvolvimento da região centro (*Savana*, 21 de Junho de 2002), contrastando com a tendência da região norte, especialmente as províncias de Nampula e Cabo Delgado.

Esta situação, ao acelerar a exacerbação da injustiça social, coloca o processo de desenvolvimento económico e humano desprovido de credibilidade social, não dando indicações de contribuir para o alargamento das possibilidades de incremento do padrão de vida da maioria das populações, especialmente as estabelecidas nas regiões menos desenvolvidas.

Paralelamente à exacerbação da injustiça social, este legado histórico pode corroer o sentido de confiança e a responsabilidade do indivíduo nos esforços rumo a um desenvolvimento económico real e à consolidação de um conjunto de instituições. Por outras palavras, reduzem-se as possibilidades de criação da chamada confiança social entre as populações.

Em face desta situação, e apesar de eventualmente existirem constrangimentos ou condicionalismos externos que, de alguma forma, reduzam o espaço de manobra para a implementação de políticas em conformidade com as especificidades do país, é imperioso que se caminhe rumo à elaboração de uma estratégia nacional e comum concorrente à redução substancial das assimetrias regionais tomando como base consensos sociais de que se está diante de um problema nacional e incontornável.

## **6. Novo Projecto de Desenvolvimento**

As actuais abordagens defensoras de um novo modelo de desenvolvimento económico que permita uma redução efectiva das desigualdades regionais parecem decorrer da constatação de que Moçambique não dispõe de um projecto de desenvolvimento que privilegie a satisfação das necessidades humanas básicas das populações.

É um requisito básico, no projecto de desenvolvimento de um país com as especificidades de Moçambique, que se crie, por um lado, uma base produtiva que satisfaça as necessidades internas e, por outro lado, que se inicie um processo de promoção de uma estabilidade social e política donde decorra a estabilidade económica, uma das condições fundamentais para a viabilização de um crescimento económico e, por conseguinte, a promoção do desenvolvimento económico e humano.

De facto, o actual modelo de desenvolvimento adoptado por Moçambique parece caracterizar-se por:

- uma forte restrição monetária;
- dificuldades para subsidiar a economia de subsistência;

- dificuldade de prover o país de infraestruturas de desenvolvimento rural por forma a permitir a progressão da base de desenvolvimento do país, nomeadamente a agricultura; e
- falta de capacidade para criar mercado para a produção nacional.

Esta última característica tem sido agravada pela decisão de abertura ou liberalização do mercado, na medida em que provoca a invasão do mercado nacional por produtos estrangeiros a preços competitivos.

As fragilidades acima referidas, especialmente a referente a infraestruturas, abrem espaço para o questionamento da sustentabilidade da assunção da agricultura como base de desenvolvimento. De facto, para os propósitos de viabilização desta assunção em Moçambique, é imperioso que o país maximize, por um lado, a exploração da capacidade nacional em termos de terra arável para a produção agrícola.<sup>7</sup>

Por outro lado, o país deve dispor de uma cadeia produtiva que comporte a produção, o processamento, a distribuição e a comercialização, num ambiente rural provido de infraestruturas económicas básicas para a comercialização, nomeadamente estradas primárias e secundárias, e linhas férreas.

Outro requisito é o crédito ao desenvolvimento agrário, i.e., uma estrutura que comporte a poupança e a aplicação, por forma a que numa fase imediata o país possa reduzir os índices de perdas anuais pós-colheita, que chegam a atingir os 60 %.

Infelizmente, o Estado moçambicano não dispõe de uma estrutura económica capaz de subsidiar o sector da agricultura dadas as actuais condições económicas do país, que tornam oneroso um esforço nesse sentido para uma actividade considerada básica.

Aliado a este constrangimento, o sector da agricultura continua a não merecer a confiança do sector financeiro, no que diz respeito à concessão de crédito para o desenvolvimento. De facto, actualmente a maior parte das instituições de crédito rotulam a agricultura como

---

<sup>7</sup>É um requisito fulcral se tomarmos em consideração que actualmente não mais de 10% da terra arável disponível em Moçambique está sendo aproveitada.

sendo uma actividade não rentável e com fraca capacidade para saldar dívidas contraídas.

Constituem também constrangimento as elevadas taxas de juro praticadas para o sector agrário, que aliás são extensivas aos operadores detedores de requisitos exigidos pela banca para elegibilidade ao crédito.

Acredita-se que este posicionamento derive do facto de as instituições bancárias serem ainda incipientes e viradas essencialmente para fins lucrativos e imediatos, para além de agirem numa base meramente comercial, privilegiando a concessão de créditos para apoio à comercialização agrícola e importação de matérias-primas para algumas unidades fabris.

Contudo, importa reter que para além da incipiência da banca em Moçambique há a destacar a problemática dos bens de garantia, algo que primariamente pode ser a terra, desde que seja legalmente constituída como um bem transaccionável.<sup>8</sup>

Dados os constrangimentos legais no respeitante à constituição da terra em bem transaccionável,<sup>9</sup> contornáveis, segundo Hipólito Hamela, através da transaccionabilidade dos títulos de uso e aproveitamento da terra (*Notícias*, Economia e Negócios, 5 de Abril de 2002), é imperioso que o governo moçambicano envide esforços que conduzam à recuperação, pela banca, da confiança perdida no respeitante ao seu contributo para o desenvolvimento da agricultura.

Para o efeito, é imperiosa a promoção do surgimento de novas instituições financeiras mais orientadas para a atribuição de créditos no meio rural, dotadas de capacidade de fixação de taxas de juro atractivas, um requisito fulcral por forma a que se reduza o risco de,

---

<sup>8</sup>Na óptica de Hipólito Hamela, para este propósito é imperioso o início de um processo de titularização das terras nas mãos dos camponeses, tido como uma fase primária para criação dum mercado de títulos em Moçambique, por forma a que os beneficiários dos créditos sejam tanto os actuais detedores de títulos de uso e aproveitamento da terra bem como os camponeses do sector familiar. In: *Notícias*, Economia e Negócios 19 de Abril de 2002.

<sup>9</sup>De acordo com a actual Constituição da República, no seu art. 46, a terra é propriedade do Estado não podendo, por conseguinte, ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada.

por um lado, o beneficiário do crédito não restituir o valor atribuído e, por outro lado, a banca poder dispor de maior confiança na recuperação dos seus investimentos.

Esta solução colide *a priori* com a actual capacidade do governo moçambicano no respeitante à fixação de taxas de juro atractivas, dado que “o sector financeiro nacional é dominado pelo sector privado e os mecanismos de fixação de taxas dependem, entre outras factores, da demanda de dinheiro no mercado” (*Notícias*, Economia e Negócios 19 de Abril de 2002). Subjacente a esta dificuldade está o actual grau de dependência do país em relação aos credores internacionais para o financiamento do Orçamento Geral do Estado.

Perante estes constrangimentos, um desafio se coloca: a identificação de novos financiadores externos para subsidiar o fundo a ser criado para promoção de créditos ao desenvolvimento rural, podendo ser capitalizada a experiência recente aquando das cheias, em que o governo pôde mobilizar recursos financeiros em benefício dos agricultores afectados por esta catástrofe.

Entretanto, a operacionalização deste desafio deve ser precedida pela definição de políticas exequíveis para o sector, tomando em linha de conta o papel desempenhado pelo sector familiar e assistência a ser dada a este sector, por forma a que gradualmente o incremento da produção e da produtividade possa ser uma realidade. A par disso, é urgente a criação de uma rede de transportes que permita ao meio rural escoar a sua produção agrícola e colocá-la no mercado, e prover recursos e infraestruturas que permitam a exploração das fontes de capital (Macuacua 2002: 21).

## 7. Bibliografia

- Abrahamsson, Hans & Nilsson, Anders, 2001: *Pobreza, Conflito e Desenvolvimento: Algumas reflexões sobre Angola e Moçambique*. Gutemburgo: PADRIGU. Padrigu Papers.
- Friedmann, John, 1998: *Empowerment: The politics of Alternative Development*. Oxford: Blackwell.
- Macuacua, Lázaro, 2002: “After Peace: Difficulties in increasing the standard of living of Mozambicans in countryside, and new patterns of political

behaviour. Evidence from Manjacaze and Mandimba". Gothenburg: Department of Peace and Development Research Gothenburg University. ISRI/CEEI & PADRIGU.

Sen, Amartya: 1999: *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999