

Dependência Externa: dinâmicas e impacto no desenvolvimento económico de Moçambique

Inocência Mapisse¹

O objectivo central do texto é analisar a dinâmica da dependência externa em Moçambique e impacto desta no desenvolvimento económico do País, por forma a contribuir para o debate que tem ganhado espaço nos últimos anos entre a ajuda externa e seu impacto no desenvolvimento económico dos países receptores.

De forma específica, a análise cinge-se na trajectória da dependência externa em Moçambique, com foco na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), sua origem e como esta tem contribuído para melhoria das condições de vida da sociedade, mudanças na estrutura produtiva, incremento da capacidade produtiva e distribuição da riqueza em Moçambique.

A literatura existente considera que existem três tipos de ajuda: (i) Ajuda Humanitária ou de Emergência, que é mobilizada em resposta a catástrofes ou calamidades; (ii) Ajuda Baseada na Caridade, geralmente desembolsada por organizações de caridade para determinadas instituições no país receptor ou directamente as pessoas afectadas; e (iii) Ajuda Sistemática, que é aquela feita directamente aos governos, podendo ser de governo para governo (denominada ajuda bilateral) ou feita através de instituições como Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento (denominada ajuda multilateral). É sobre esta ultima forma de ajuda externa, ajuda sistemática, que se pretende analisar neste trabalho.

Ajuda externa sistemática, também conhecida como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento ou ainda Ajuda Pública ao Desenvolvimento é descrita por Moyo (2009), como sendo aquela em que é direcionada para os países em desenvolvimento em forma de crédito concessional (que apresentam taxas de juro mais baixas do mercado e períodos de pagamento mais longos em relação ao período concedido pelos bancos comerciais) e outra parte em donativos (sem necessidade de retorno por parte do país receptor).

O conceito de APD tem evoluído ao longo do tempo, conservando no entanto, os aspectos gerais sobre a sua motivação principal ao desenvolvimento, o carácter oficial e a natureza concessional.

Assim, para Hynes e Scott (2013), APD corresponde as transacções oficiais destinadas a promover o desenvolvimento económico e social dos países em desenvolvimento em termos financeiros. Este conceito foi muito mais detalhado por outros autores ao incluir que a APD é providenciada por instituições do sector público tendo como objectivo a promoção do desenvolvimento económico e bem-estar, sendo estes fundos concessionais acrescido de uma percentagem de doação.

De uma forma resumida, alguns autores apontam que a teoria da dependência externa pressupõem que (i) o subdesenvolvimento está ligado de forma estreita com a expansão dos países industrializados, o que concorre para que se perpetue o subdesenvolvimento; (ii) o desenvolvimento e subdesenvolvimento são aspectos diferentes do mesmo processo universal; (iii) o subdesenvolvimento não pode ser considerado como a condição primeira para um processo evolucionista; e (iv) a dependência, contudo, não é só um fenómeno externo, mas manifesta-se também sob diferentes formas da estrutura interna (social, ideológica e política), gerando dinâmicas internas que acentuam o subdesenvolvimento.

A questão sobre o contributo da ajuda externa no desenvolvimento da economia receptora tem sido vista em diversas vertentes pelos estudiosos da matéria. Tomando como base o modelo keynesiano de crescimento económico de Harrod Domar, que sugere os seguintes elementos de crescimento: rendimento (crescimento), investimento (poupança) e o rácio capital-produto, Chenery e Strout (1965), realçaram que a ajuda externa contribuiu positivamente para o rápido crescimento económico citando como exemplo países como Filipinas, Israel e Taiwan. Em cada um dos casos os autores mostraram que um aumento

¹ Estudante do Curso de Mestrado em Economia do Desenvolvimento - Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane – 2016.

substancial nos investimentos financiados em grande parte com recurso a ajuda externa contribuiu para o rápido crescimento das economias destes países acompanhado de declínio constante da dependência do financiamento externo.

Ekanayake e Chatrna (2014), no seu estudo sobre os efeitos da ajuda externa no crescimento económico dos países em desenvolvimento (1980 a 2007), usando dados de painel, concluíram que a ajuda externa teve efeitos diferentes no crescimento económico dos diferentes países em desenvolvimento seleccionados, e tem contribuído de forma positiva particularmente para países africanos.

No entanto, alguns autores questionam a eficácia da ajuda externa no crescimento económico. Castel Branco (2008), na sua análise sobre a dependência da ajuda ao desenvolvimento em Moçambique, conclui que a análise da eficácia da ajuda externa no desenvolvimento depende do conceito de desenvolvimento ou crescimento que se pretende alcançar, criticando claramente o conceito de desenvolvimento baseado no aumento do número de firmas privatizadas, escolas e centros de saúde construídos, que no seu entender a ajuda externa permitiu alcançar.

Outros autores vão mais longe e argumentam que a ajuda externa não contribui para o desenvolvimento económico dos países em desenvolvimento, tal é o caso de Moyo (2009), que chega a conclusão de que a ajuda externa faz com que os países pobres se tornem cada vez mais pobres e com crescimento do produto mais lento, baseando-se no facto de que, no período entre 1970 a 1998, o fluxo da ajuda externa em África esteve no pico e neste mesmo período a taxa de pobreza aumentou de 11% para 66%. A autora compara ainda a existência de empréstimos concessionais e donativos em África, com mesmo a existência de recursos naturais, concluindo que ambos encorajam a corrupção e conflitos que em simultâneo inibem o crescimento e desenvolvimento de empresas privadas.

Após a independência do país em 1975, e dada a situação em que a economia se encontrava, caracterizada dentre outros aspectos, por uma estrutura económica subdesenvolvida e desequilibrada, agricultura atrasada e indústria rudimentar, transportes e infra-estruturas deterioradas, cobertura sanitária muito pobre, baixos níveis de produção que são explicados tanto devido a sabotagem dos portugueses às empresas e a economia no geral aquando do seu abandono do País, quanto devido a falta de gestores nacionais qualificados para conduzir a economia rumo ao desenvolvimento, Moçambique optou como estratégia, a ajuda de outros países para retoma da economia, numa primeira fase (1975 a 1986) por uma economia centralmente planificada e mais tarde (a partir de 1987) pela economia de Mercado com apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) através da assistência e ajuda que estas e outras instituições prestavam por forma a estabilizar e desenvolver o País dentro do modelo de ajustamento estrutural por estes propostos.

Em Moçambique a evolução do volume da ajuda externa apresenta uma tendência crescente entre 1994 a 2015, com uma taxa de crescimento média de 5,2% ao ano, chegando o valor total da APD a atingir USD 2.287,9 milhões em 2002, ano em que a contribuição das instituições bilaterais aumentou para mais do dobro em relação a 1996 e coincide também com ano em que os líderes mundiais firmaram acordos para financiar o desenvolvimento, incentivando, dentre outros aspectos, os países doadores a evidarem maior esforço no sentido de honrarem com o compromisso de alocar 0,7% do Produto Nacional Bruto em forma de APD para os países em desenvolvimento.

De 1994 a 1996, a ajuda externa para questões alimentares baixou, no entanto a balança de pagamentos e as importações continuaram a ter o apoio da ajuda externa. Houve nesta fase uma maior intervenção dos doadores multilaterais nos projectos de reabilitação de infra-estruturas destruídas pela guerra.

O período compreendido entre 1997 a 2002, foi marcado por uma crescente participação dos doadores no financiamento das despesas correntes e uma maior atenção as províncias, mudando o foco de ajuda aos projectos para ajuda sectorial, destacando-se aqui os fundos comuns para apoiar os sectores. E,

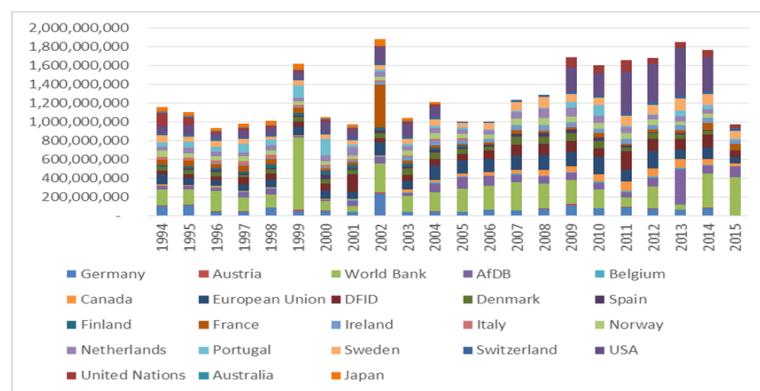
precisamente em 2000, foi introduzido o apoio orçamental num acordo formal assinado entre o Governo e seis doadores no âmbito de um “Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro”. Estas foram as principais razões para que neste período se registasse o pico do volume da ajuda externa em 2002, com cerca de USD 2.287,9 milhões.

Em 2004, foi assinado o primeiro memorando de entendimento para concessão do apoio ao orçamento do Estado e precisamente em 2010, o Governo de Moçambique adoptou a Política de Cooperação Internacional e sua Estratégia de Implementação, com objectivo de estabelecer os princípios que regem a cooperação internacional incluindo a coordenação da ajuda externa, por forma a garantir a prossecução das prioridades do Governo. O grupo de doadores do “programa conjunto de doadores para apoio macro financeiro” subiu de 7 em 2002 para 15 em 2004.

Entre 2010 a 2013 houve um ligeiro decréscimo da APD, explicado em parte pela crise económica e financeira verificada nesse período, mudanças de governos na Europa e consequente alteração nas concepções de cooperação, eventual “cansaço da cooperação” motivado pelo período longo dos elevados fluxos, possíveis contenciosos e, perspectivas de melhoria de receitas fiscais e das exportações que os grandes investimento poderão produzir (Mosca, 2012).

No que diz respeito a origem de financiamento, ao longo do período em estudo, Moçambique tem colaborado com um grupo de países denominados G19² bem como os Unidos de América, Nações Unidas, Japão e Austrália.

Gráfico 1: Evolução do Volume de Cooperação por Origem de Fundos



Fonte: Dados extraídos da ODA Moz, 2016

Nota-se que ao longo do período, o Banco Mundial (pertencente aos G19), tem sido o maior doador, com uma contribuição média anual de 17,7% do total da ajuda, seguido da União Europeia. No entanto, nos últimos 6 anos, de 2009 a 2015, a maior contribuição no total da ajuda externa foi devida aos Estados Unidos da América.

Destaca-se também o ano de 2009, em que a APD teve uma taxa de crescimento de cerca de 28%, resultado das decisões tomada na Conferência Internacional de Financiamento ao Desenvolvimento em 2008, cuja mensagem chave foi a existência de um forte compromisso dos países doadores em manter as suas metas de APD independentemente da crise económica e financeira mundial e de organizar outra conferência das Nações Unidas para analisar o impacto da crise económica mundial no desenvolvimento.

Nos últimos 3 anos do período em análise a tendência da ajuda externa foi decrescente a uma taxa média anual de 24% ao ano, passando de USD 1.904,00 milhões em 2013 para USD 1.015 milhões em 2015.

² G19, é o grupo de parceiros constituído por Alemanha, Áustria, Banco Mundial, BAD, Bélgica, Canadá, União Europeia, DFID, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia e Suíça.

O País apresentou um crescimento médio de cerca de 7% no período em análise, explicado nos últimos 10 anos dentre outros aspectos, pela descoberta de recursos naturais e consequente atracção/aumento do Investimento directo Estrangeiro (IDE), ajuda dos parceiros, ambiente externo favorável caracterizado por preços altos das *commodities* (principalmente alumínio e carvão, maiores produtos de exportação do País).

No entanto, neste mesmo período, os indicadores ligados a mudanças na estrutura produtiva, melhorias na capacidade produtiva e homogeneização do crescimento registado tiveram uma tendência contraria ao crescimento do Produto Interno.

A estrutura produtiva é caracterizada pela agricultura como sendo o sector com maior peso no PIB (20% em 2015), seguido do sector dos transportes e comunicações e serviços, uma perpetuação da característica da economia desde a independência do país, que embora registe crescimento a baixos níveis, o mesmo se explica pelo aumento da força de trabalho no sector e extensão das terras e não devido ao aumento de produtividade. O crescimento económico, nos últimos anos tem sido impulsionado principalmente pelo sector extractivo e este encontra-se localizado em determinadas províncias do País (Vale em Tete, Mozal em Maputo, Kenmare em Nampula), o que maior canalização de recursos para estas em detrimento de outras províncias agravando as desigualdades.

Em relação a homogeneização do crescimento, se tem assistido a constante elevação de desigualdades, tanto tendo em conta o coeficiente de Gini (0,40 em 96 para 0,47 em 2014) quanto nas seguintes vertentes: a) Sectoriais, concentrado maioritariamente no sector extractivo que absorve maior volume do IDE e apresenta taxas mais elevadas (22% em 2015) em relação a outros sectores, arrastando também o sector de serviços (7,7% em 2015); b) Territoriais, reflectida dentre outros aspectos, pela elevada concentração de gastos públicos por habitantes entre 2011 a 2012 na província e cidade de Maputo, Sofala, Cabo delgado e Niassa e menor proporção para as províncias da Zambézia e Nampula (Mosca,2012); e c) Sociais, pelo privilegio a classes média alta e uma elite minoritária com elevados poderes políticos que concentram a maior parte da riqueza em detrimento da maior parte da população que se vê com rendimento real cada vez mais baixo.

Pese embora se tenha registado crescimento económico, o mesmo é suportado por sectores de natureza extractiva sem transformação ou adição de valor aos produtos e bens exportados, importação de alimentos, bens de capital para o funcionamento das respectivas indústrias e bens industrializados, o que não permite a transformação estrutural da economia, traduzida na fraca ou nenhuma adição de valor aos produtos exportados, não-diversificação da economia, o que faz com que a economia seja cada vez mais dependente de recursos externos para o seu funcionamento, aumentando a dívida pública, o sector público com um grande peso na economia, menor resiliência a choques externos e pelo facto destas industrias serem intensivas em capital, não há promoção de emprego o que atrai a população activa para o sector informal.

Aliado aos aspectos acima referidos, as instituições não são capazes de garantir ao cidadão confiança necessária na resolução das suas necessidades minimizando a eficiência do sistema económico, a sociedade civil não responde aos anseios da maior parte da população e apresenta-se de forma fragmentada e desconectada, a liberdade não é ainda um conceito não enraizado nas diversas esferas da sociedade, prevalecem os conflitos tanto a nível político como sociais, o que constitui uma ameaça para um ambiente de paz, embora a taxa da pobreza registe uma tendência decrescente em termos percentuais (69% em 1996/7 para 46% em 2014/15) regista-se que o número de pobres manteve-se constante (de 12 milhões em 1996/7 para 11,8 milhões em 2014/5).

Os aspectos analisados conjuntamente permitem concluir que a dependência dos recursos externos contribui para o crescimento económico da economia de Moçambique, no entanto, este crescimento não tem sido suficiente para gerar desenvolvimento económico e por fim o bem-estar da sociedade que deveria constituir o principal objectivo.

Referências Bibliográficas

1. CASTEL-BRANCO, C. (2008), *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View*. IESE, Maputo;
2. CHENERY, H.; STROUT, H. (1966), *Foreign assistance and economic development*. American Economic Review;
3. CHICAVA, José, (2009), “Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional” *Economia Política e Desenvolvimento*, Maputo, No4, Janeiro de 2011, 11-29, CAP - Centro de Análise de Políticas da FLCS/UEM extraído da Revista Científica Inter-Universitária;
4. EKANAYAKE, E.; CHATRNA D. (2014), *The Effect of Foreign Aid on Economic Growth in Developing Countries. Journal of International Business and Cultural Studies*;
5. HYNES, W.; SCOTT S.(2013), The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward, OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12;
6. MOSCA, J. (2012), *Economia Moçambicana 2001 – 2010: Um Mix de Populismo Económico e Mercado Selvagem*. ISEG, Lisboa;
7. MOYO, D. (2009), *Dead Aid, Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa*. New York;