

Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED)

17 Outubro de 2012

Capacidade de Absorção Veículo Crítico de Crescimento

Sumário

Moçambique vai-se tornar num exportador de nível mundial de gás natural e minérios. Isto terá que ser uma bênção mas existem perigos nesse trajecto. Pode acontecer que se tente aumentar automaticamente a despesa do orçamento em reacção aos recursos que irão fluir para a economia. Não existe dúvida que é importante melhorar a quantidade e qualidade dos serviços prestados. Porém, existem já sinais de capacidades institucionais limitadas. O problema, portanto, não poderá ser resolvido através do aumento de recursos e despesa das instituições sem que se faça primeiro uma reforma conducente à melhoria das capacidades institucionais e ao aumento da absorção.

Um aumento automático da despesa orçamental em resultado dos recursos não-renováveis poderá ter resultados negativos – este é o resultado da grande maioria de países exportadores de recursos não-renováveis. Existem indicações que, em Moçambique, o problema institucional não seja somente a falta de recursos financeiros. A despesa pública relativamente ao PIB mais do que dobrou entre 2003 e 2011 nos sectores de educação e saúde. Porém, os Indicadores de Desenvolvimento Humano mostram que o desempenho de Moçambique melhorou mas não proporcionalmente ao aumento desta despesa tendo-se assim perdido eficiência. Isto é um sinal forte que as capacidades institucionais nestes sectores atingiram o seu limite e mais recursos não gerarão mais serviços proporcionalmente ao aumento da despesa – o problema da absorção é, então, uma realidade.

A opção de políticas a seguir deve ser mista. Deve incluir reformas e capacitação institucional e, seguidamente, mais recursos financeiros. Esta política mista deveria ter 4 componentes onde a primeira seria definir-se uma estratégia e política que permitam à função pública recrutar alguns dos melhores especialistas Moçambicanos. Deste modo, seria possível ter um quadro chave de capacidades técnicas que permitiriam à administração lidar com a reforma, modernização e simplificação e, fundamentalmente, assegurar a implementação e monitoria. A segunda componente deveria ser a reforma do sector público com o objectivo da modernização e simplificação de sistemas, melhoria da eficiência e eficácia na prestação de serviços e na definição de prioridades e políticas. A terceira deve incluir investimentos acrescidos na educação (incluindo formação profissional e vocacional) e saúde para que estes sectores possam prestar melhores e mais serviços com qualidade e responder às procuras mais prementes. A última e quarta componente deveria ser o desenho de uma política e sistema de recrutamento de especialistas estrangeiros que tragam a Moçambique aquelas que são as melhores práticas mundiais em termos de opções de políticas económicas e sociais.

Esta Nota foi produzida pelo SPEED. Este é um projecto financiado pelo USAID. A Nota reflecte a opinião do seu autor.

Capacidade de Absorção:¹

Veículo Crítico de Crescimento

Introdução

As capacidades das instituições do Estado, sector privado, organizações não-governamentais e sociedade são fundamentais para o desenvolvimento. Estas capacidades são determinadas pela qualidade do capital humano, desenvolvimento das instituições, sistemas e políticas. Por sua vez, as instituições determinam também a qualidade do desenvolvimento, a sua abrangência e, conseqüentemente, o impacto do crescimento na melhoria do bem-estar.

As capacidades institucionais determinam a qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados à população. Determinam ainda a qualidade das políticas e decisões a serem tomadas, assim como a utilização de recursos será reflectida na transformação da economia. Em todas as economias, as capacidades institucionais sofrem pressões para acompanhar e estimular o desenvolvimento da economia, ao mesmo tempo que recebem também pressões do resto do mundo uma vez que a ciência e tecnologia evoluem continuamente e impõem pressões na produtividade e competitividade das economias.

É a capacidade das sociedades, em geral, que determina a sua habilidade de transformar os seus recursos em riqueza, crescimento, maior e melhor bem-estar e sustentar a transformação a médio e longo prazo. Quanto menor for a capacidade das instituições menor será a absorção de recursos, a sua transformação em crescimento económico, melhoria da produtividade e competitividade e criação de emprego.

Moçambique será, em breve, um exportador a nível mundial de recursos minerais. Estas exportações irão gerar montantes enormes de receitas em moeda externa para o país. A experiência mostra que estes fluxos, quando não são geridos adequadamente, não produzem crescimento, a taxa de câmbio aprecia em termos reais, a inflação dispara e instala-se a “doença Holandesa”² e a “maldição de recursos”³. Isto é provocado porque as capacidades institucionais não são suficientes para absorverem os recursos mobilizados e transformá-los em desenvolvimento. O excesso de recursos que literalmente não são transformados em riqueza contribui assim para a maldição de recursos que, tantas vezes, é o resultado dessa abundância de recursos. Investigar a problemática das capacidades institucionais é, portanto, fundamental para evitar que a doença holandesa e a maldição de recursos possam ser uma realidade em Moçambique.

Esta Nota explora a problemática da capacidade de absorção institucional, em particular do Estado. Após a introdução, a Nota aborda a definição de capacidade de absorção e, seguidamente,

¹ Autoria de António S. Franco, antonio.serrao.franco@gmail.com.

² A doença Holandesa é conhecida na gíria em inglês como “*Dutch Disease*” porque surgiu na Holanda em resultado da exploração de gás natural – o termo foi usado pelo *Economist* em 1977. As receitas aumentadas provocaram a apreciação real da taxa de câmbio, perda de competitividade e gradual liquidação da indústria local que competia com importações.

³ Na literatura inglesa é conhecida pela “*resource-curse*”. A experiência mostra que na grande maioria dos casos de países que têm a bênção de descobrirem recursos minerais não conseguem transformar essa bênção e na realidade gera uma maldição.

questiona se existem já indícios em Moçambique de problemas de absorção. Posteriormente, a Nota liga a problemática das capacidades de absorção à projectada entrada de recursos públicos e privados, em moeda externa, que a economia irá verificar a curto e médio prazo fundamentalmente oriundos dos sectores não-renováveis. A Nota faz recomendações viradas para o aumento das capacidades institucionais e termina com conclusões.

Absorção

As instituições do Estado são determinadas pelas suas funções, independências, sistemas e capacidades. As capacidades dependem dos quadros, políticas e sistemas existentes, assim como dos níveis de responsabilização institucional e individual que tenham sido estabelecidos. É bastante comum as capacidades das instituições poderem ser aumentadas sem que isso necessariamente exija recursos adicionais. Isto acontece quando os sistemas têm capacidades subutilizadas ou quando estão desactualizados. A modernização dos sistemas aumenta a eficiência e produtividade e produz melhores e mais serviços. A reforma e modernização podem impor necessidades de treinamento e formação de técnicos para que estes possam tirar o melhor proveito dos novos sistemas. A introdução de maiores e melhores disciplinas profissionais permite também que os sistemas possam ser mais eficientes. Estas situações são comuns nos grandes provedores de serviços públicos, por exemplo na educação e saúde mas não só.

As capacidades institucionais fundamentalmente têm que atender a três funções. A primeira é a operação quotidiana de funcionamento das instituições – por exemplo, educar as crianças que se encontram nas escolas existentes, distribuir materiais escolares a esses alunos, formar e actualizar os professores, atender às mães grávidas e crianças nos postos de saúde e hospitais, manter e reparar o parque infraestrutural, etc. – utilizando o pessoal, infra-estrutura, equipamento, sistemas, políticas e legislação existentes. A segunda está ligada aos programas de investimento cujo objectivo é ampliar as capacidades de provisão de bens e serviços, em quantidade e qualidade, assim como expandir a infra-estrutura e bens públicos. A terceira função está ligada à concepção e identificação de estratégias, objectivos de desenvolvimento a alcançar e definição de políticas e sistemas que permitam as economias desenvolverem-se, explorar o melhor possível as suas vantagens comparativas, assegurar ganhos em produtividade e competitividade e garantir o crescimento do emprego, rendimentos e bem-estar da população.

Estas funções impõem às instituições a maximização da prestação de serviços e abrangência da população. Impõem ainda a procura constante por políticas de desenvolvimento conducentes ao crescimento sustentado e abrangente e sempre fazendo face aos recursos disponíveis. Isto é somente possível através de boa governação, transparência e diálogo contínuo com os diferentes participantes da agenda de desenvolvimento do país – a sociedade civil, academia e ciência, sector privado, parceiros da comunidade internacional e parceiros regionais, confissões religiosas e as organizações não-governamentais.

As independências das instituições são também cruciais. As instituições tendem a operar mais eficientemente à medida que as suas independências são maiores, em particular no que se refere à sua operação corrente. Ser independente não significa não ter que prestar contas a outrem nem menor pressão para que resultados concretos e, em tempo, sejam atingidos. A independência aumenta as responsabilidades institucionais e individuais. As independências determinam

objectivos e prazos claros para prestação de serviços de qualidade, assim como a utilização transparente dos recursos postos à disponibilidade dessas instituições e, ainda, as instâncias a quem prestar contas pelo desempenho.

As operações correntes das instituições devem ser determinadas pelos objectivos que definiram a implantação dos sistemas em vigor, assim como das infra-estruturas e equipamentos materializados para tal fim via investimento público. Realizar despesa de investimento que depois não seja acompanhada de despesa corrente que utilize essa infra-estrutura e sistemas em pleno é, deliberadamente, decidir pela subutilização desses investimentos e pela prestação de menos serviços e menor qualidade. A necessidade de programação, a longo prazo, para a melhoria e ampliação dos serviços é imperativa assim como a existência de um balanço eficiente entre investimento e despesa corrente.

Os sistemas e quadros determinam a capacidade de resposta e prestação de serviços das instituições. Essa capacidade pode estar a ser subutilizada, pode vir a ser expandida mas é sem dúvida sempre limitada. As capacidades das instituições não são muito diferentes das capacidades físicas de produção das fábricas, do ponto de vista conceptual. Uma fábrica é criada para um determinado nível de produção com o equipamento, pessoal e materiais que lhe são entregues. Em geral, as fábricas podem produzir perto dos 100 por cento, mas nem sempre isso é verdadeiro. Normalmente as empresas fabris têm que fazer manutenção quotidiana e periódica e estas reduzem a magnitude da utilização máxima da fábrica. Mas mesmo assumindo que uma fábrica produza a 100 por cento, produzir acima desse nível será somente possível se a fábrica (equipamento, pessoal e materiais) for expandida. As instituições não são exactamente a mesma coisa, mas este exemplo funciona bem. Uma clínica tem uma capacidade máxima de atendimento de pacientes, assim como uma escola tem uma capacidade máxima de educar um determinado número de alunos com qualidade. Aumentar o número de alunos por sala implicaria a redução da qualidade de educação de cada uma das crianças nessa sala. Aumentar estas capacidades sem afectar a qualidade obrigará a novos investimentos, reforma e modernização e maiores produtividades e eficiência e, portanto, mais recursos.

Este mesmo princípio aplica-se a todos os serviços públicos. Por exemplo, os tribunais tomando em consideração o número de salas, juizes, defensores públicos, procuradores e outro pessoal só consegue resolver um determinado número de casos por ano. Está claro, em Moçambique, que existe um acumular de casos por resolver devido à existência muito limitada de infra-estruturas de justiça, pessoal e recursos materiais e financeiros. Mas a produtividade e eficiências são também muito baixas e é bem possível que se possa resolver mais com os recursos existentes desde que se seja mais eficiente e organizado.

Esta problemática das capacidades institucionais aplica-se a todas as instituições do estado, sem exclusão. Para umas é relativamente simples identificar quais os seus limites de prestação de serviços enquanto para outras talvez não seja tão simples. Porém, as instituições estão todas elas limitadas pelas suas capacidades.

Expandir as capacidades institucionais é um processo moroso e de certo modo delicado. Ele é moroso porque exige novos investimentos da despesa pública para aumentar as capacidades físicas da infra-estrutura, mas primeiramente exigem a reforma e modernização de sistemas, recrutamento

e formação de novo pessoal e maiores disciplinas e responsabilidades institucionais e individuais. Este processo de desenvolvimento institucional é sem dúvida demorado, pode ser acelerado mas tem as suas limitações e não as resolvendo será uma irresponsabilidade e afectar-se-á a eficiência da governação.

Um factor importante é que a expansão de serviços é, em geral, inimiga da qualidade. Expandir o número de crianças nas escolas, em geral, afecta a qualidade da educação de todas as crianças se a expansão não for feita com cuidado, pensada e planeada com bastante atenção e tempo. A expansão da educação é uma prioridade – não se podem deixar crianças fora das escolas também porque estas crianças serão aquelas que garantirão o crescimento a longo prazo. Porém, trazer mais crianças para as escolas significa construir mais escolas, formar mais professores, distribuir mais materiais didácticos atempadamente e, tudo isto, não é fácil de se fazer bem ao mesmo tempo que se tem que educar as crianças que estão já no sistema. Quanto menor for o tempo para se implementar tal reforma maior é a probabilidade de que a qualidade de educação de todas as crianças tenha que diminuir – possivelmente é o caso dos péssimos resultados dos exames de 2011 que reflectem uma deterioração da qualidade no sistema de educação. Este problema não se resolve, sem qualquer dúvida, somente através da concessão de mais recursos financeiros a este sector – este sector foi usado a título de exemplo.

Deste modo, em geral e em todas as economias, o problema fundamental das instituições não é somente um problema de falta de recursos. O problema básico encontra-se nos sistemas ineficientes e obsoletos e nas políticas que determinam esses sistemas que, por sua vez, definem as capacidades institucionais. Caso se decidisse afectar mais recursos às instituições, a resposta destas instituições poderia ter dois cenários. O primeiro seria a resposta de uma instituição responsável que iria rever as suas políticas e sistemas de modo a melhor poder responder às necessidades acrescentadas de forma eficiente. Esta instituição iria programar o desenvolvimento das suas infra-estruturas, modernização de sistemas, formação de quadros, revisão das responsabilizações e, gradualmente, iria aumentando a sua geração de serviços e qualidade. O segundo cenário seria uma instituição desesperadamente tentar gastar pensando que o problema é somente de falta de recursos. Esta instituição verificará que a prestação de serviços não aumenta, a qualidade dos serviços será reduzida e, o pior, que a corrupção e esbanjamento cresceram aceleradamente em resposta ao excesso de disponibilização de recursos que não tem capacidade de gastar nem certamente sabe onde e porquê gastar.

Indícios de problemas de absorção em Moçambique?

Os Indicadores Mundiais de Governação,⁴ uma publicação do Banco Mundial, providenciam uma imagem bastante informativa sobre Moçambique – ver o Gráfico 1 a seguir. A publicação mede os seguintes 6 indicadores: (i) voz e responsabilização; (ii) estabilidade política/não violência; (iii) efectividade da governação; (iv) qualidade regulatória (emissão e implementação de leis e regulamentos); (v) lei e ordem; e (vi) controle da corrupção. Os indicadores são medidos entre -2,5 (fraco) and +2,5 (forte). O indicador relacionado com as capacidades institucionais e efectividade é o de “efectividade da governação”. Este indicador mostra a qualidade da prestação de serviços,

⁴ Esta publicação do Banco Mundial denominada em inglês “*Worldwide Governance Indicators (WGI)*” pode ser obtida via a ligação: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

as capacidades institucionais e, conseqüentemente, a absorção. Este indicador para Moçambique evoluiu de -0,14 em 1996 para -0,55 em 2011, uma deterioração de quase 40 por cento num nível que era já bastante baixo.⁵ Este indicador conjugado com a despesa orçamental realizada neste período – ver Gráfico 2 abaixo – mostra que apesar da despesa de ter sido bastante maior não gerou uma melhoria deste indicador. Isto pode bem ser o efeito de excesso de recursos financeiros face às capacidades existentes, isto é problemas de capacidades de absorção e transformação dos recursos em resultados. Pode ser já uma indicação, portanto, que a questão em Moçambique não seja expandir a despesa orçamental/pública mas rever o que se está a passar com as capacidades institucionais. A única forma de se aumentar a capacidade de absorção e a efectividade da governação tem que incluir programas de construção de capacidades institucionais em paralelo com reformas que permitam a modernização e simplificação de sistemas, definição de maiores níveis de responsabilização institucional e individual e só depois, então, aumentar a despesa.

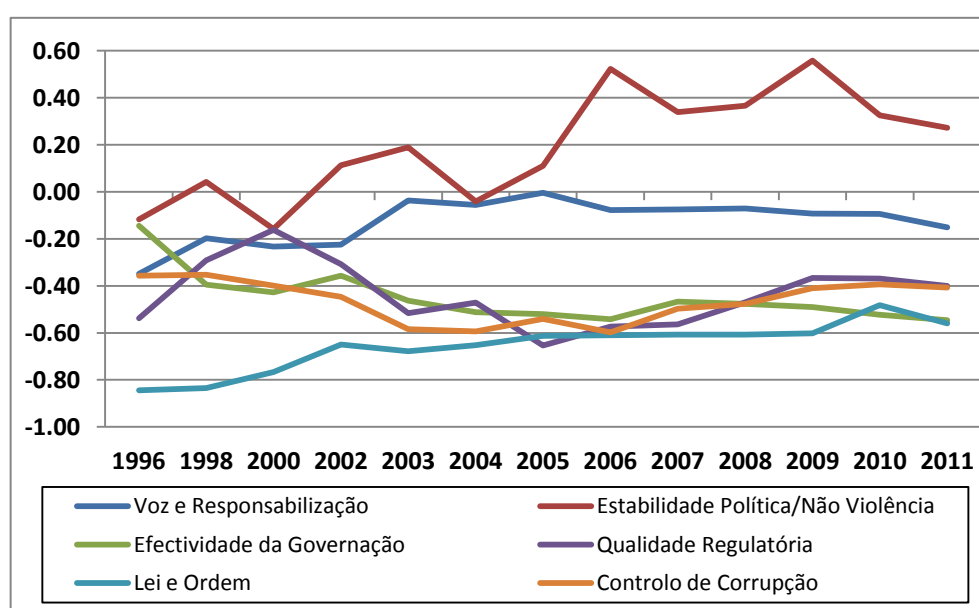
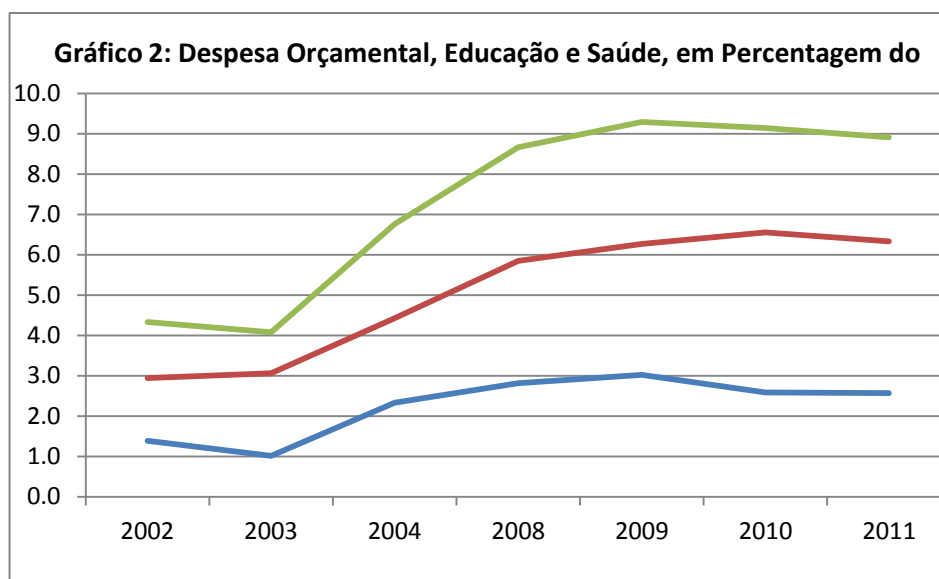


Gráfico 1: Indicadores Mundiais de Governação -- Moçambique

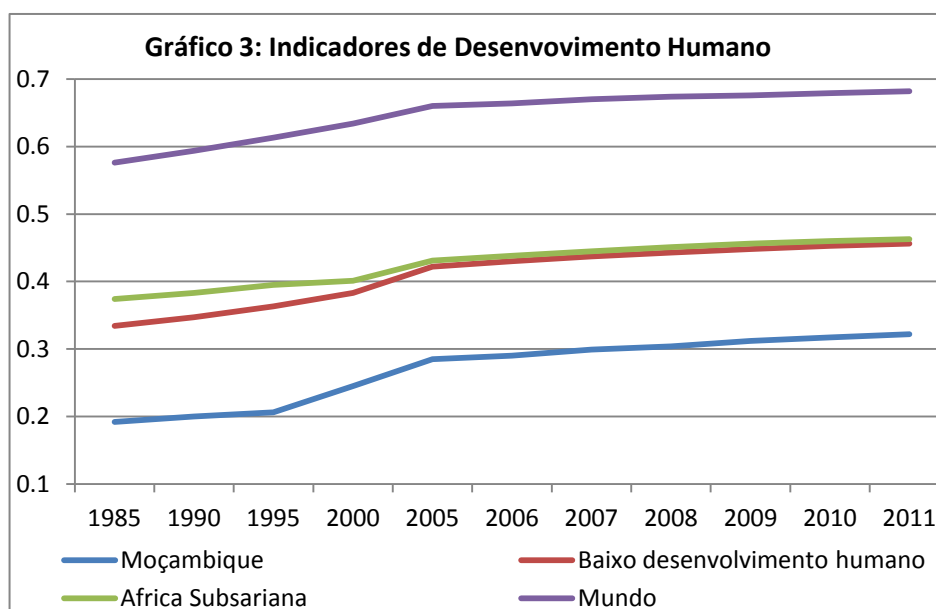
Indo a um caso específico para se explicar melhor a questão da absorção, veja-se o que se tem passado com a despesa orçamental e resultados nos sectores da educação e saúde. A despesa orçamental nos sectores de educação e saúde cresceu. De acordo com o Gráfico 2,⁶ a despesa orçamental agregada nos sectores de educação e saúde passou de 4 por cento em 2003 para quase 9 por cento do PIB em 2011. Isto é um crescimento de mais do que 2 vezes, o que é bastante significativo. A pergunta que se colocaria agora seria o que estará a acontecer aos indicadores de Moçambique de desenvolvimento humano?

⁵ O país que teve o melhor desempenho neste indicador é a Dinamarca com 2,17 em 2011.

⁶ Foram utilizadas várias fontes para a computação deste gráfico. Estas incluem documentos das Contas Gerais do Estado, Contas Nacionais, IPC, FIM e Banco Mundial principalmente. Estas fontes são: www.mf.gov.mz, www.mpd.gov.mz, www.ine.gov.mz, www.imf.org, www.worldbank.org



Os indicadores de desenvolvimento humano em Moçambique melhoraram -- ver Gráfico 3⁷. Estes melhoraram de 0,192 em 1985 para 0,322 em 2011. Em 2003 o indicador de desenvolvimento humano rondava os 0,265. Deste modo, o indicador melhorou em quase 22 por cento entre 2003 e 2011. Esta melhoria, porém, não foi suficiente para que Moçambique se conseguisse localizar melhor do que a posição 184, isto é o 4º pior país no mundo, somente seguido pelo Burundi, Níger e RD do Congo.⁸ Moçambique conseguiu mesmo registar níveis de desenvolvimento humano mais baixos do que 9 países, todos eles Africanos, que têm menores PIBs *per capita* (calculados em termos constantes de 2005 e usando a paridade do poder de compra - ppp). A despesa orçamental dobrou mas o indicador melhorou somente em 22%. Este é mais outro sinal de que os recursos financeiros que estão a ser alocados aos principais sectores em Moçambique não estão a gerar



⁷ Os Indicadores de Desenvolvimento Humano podem ser obtidos através da ligação: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/>

⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano e suas componentes pode ser obtido através da ligação: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1.pdf

serviços e qualidade correspondente e, conseqüentemente, o problema de absorção é já uma realidade no país. Então, o problema principal não é e nem pode ser, em grande modo, a falta de recursos financeiros como é amplamente apregoado.

A despesa agregada nos sectores da educação e saúde mais do que dobrou em termos do PIB, entre 2003 e 2011. Esta correlação entre gasto da despesa pública e impacto nos resultados dos indicadores de desenvolvimento humano é positiva mas é fraca – isto é, para cada ponto percentual de aumento da despesa pública nos sectores de educação e saúde verifica-se somente uma melhoria de 0,2 por cento nos indicadores de desenvolvimento humano. Este resultado é um sinal que os problemas nos sectores de educação e saúde não possam ser resolvidos somente via aumento dos recursos financeiros a dar a estes dois sectores. Aumentar a despesa real nestes sectores, que não seja acompanhada de reformas institucionais que melhorem a eficiência e eficácia, tudo indica que venha mesmo a gerar menores qualidade e quantidade e impactos reduzidos nos indicadores de desenvolvimento humano.⁹

O que fazer?

A despesa pública não pode de qualquer forma estar ligada à potencial geração de recursos financeiros que os sectores de petróleo/gás e de minérios irão gerar. Esta geração de recursos vai crescer aceleradamente e mais rápido do que aquilo que pode ser o crescimento das capacidades institucionais. Tentar gastar, o que é o caso em situações semelhantes em muitos países em que recursos minerais aparecem repentinamente, tem sido o desastre dessas economias. Tentar gastar à velocidade de entrada desses recursos, porque as capacidades são muito limitadas, gerará imediatamente perdas enormes, corrupção galopante e perdas de qualidade na prestação dos serviços. A tentativa de gastar esses enormes montantes de recursos gerará também enormes pressões sobre a macroeconomia, entre elas a possibilidade de explosão da inflação, a apreciação acelerada real da moeda e efeitos perniciosos sobre a produção interna (quer para consumo e substituição de importações, quer para exportação) e pobreza, sem mencionar as pressões que poderão ser exercidas sobre a estabilidade política no país.

A opção de política a seguir tem que passar pelo fortalecimento e crescimento de capacidades institucionais, em primeiro lugar. O aumento da despesa pública deve ser controlado e ligado às capacidades institucionais, isto para se garantir que não se vejam mais reduções da efectividade da governação no futuro, o que iria produzir ainda mais impactos negativos nas capacidades de absorção.

A opção de políticas deve ser mista. Deve incluir reformas e capacitação institucional e, seguidamente, mais recursos financeiros. Esta política mista deveria tomar em conta 4 componentes. A primeira componente seria definir-se uma estratégia e política que permita à função pública recrutar alguns dos melhores especialistas Moçambicanos. Deste modo, seria possível ter um quadro chave de capacidades técnicas que permitiriam à administração lidar com a

⁹ É preciso chamar a atenção que os resultados alcançados nestes dois sectores são vitais para os indicadores de desenvolvimento humano mas não são condição suficiente – existem a pobreza e rendimentos das famílias, a problemática da iniquidade na formação de rendimentos, o género e como este afecta as oportunidades de rendimento, a sustentabilidade ecológica das economias e as políticas demográficas – que também afectam o desempenho deste indicador.

questão da agenda de reforma, a modernização e simplificação, preparação de recomendações de opções de políticas a seguir e, ainda, assegurar a implementação, monitoria e avaliação da implementação dessas reformas e a responsabilização pela implementação das decisões. A segunda componente deveria ser a reforma do sector público com o objectivo da modernização e simplificação de sistemas, melhoria da eficiência e eficácia na prestação de serviços e na definição de prioridades e políticas. A terceira deve incluir investimentos acrescidos na educação e saúde – a água e saneamento, infraestrutura básica e utilidades são também cruciais para o desenvolvimento, mas esta Nota está dedicada à problemática da absorção – para que estes sectores possam prestar melhores e mais serviços com qualidade, ao mesmo tempo que se devem intensificar despesas em formação profissional e vocacional que respondam rapidamente às procuras da economia por aptidões profissionais. A última e quarta componente deveria ser o desenho de uma política e sistema de recrutamento de especialistas estrangeiros que tragam a Moçambique aquelas que são as melhores práticas em termos de opções de políticas económicas e sociais, sejam contribuintes para a expansão das capacidades institucionais e apoiem o país a enfrentar os desafios que existem.

Em Moçambique não existem dúvidas que é crucial não só melhorar a qualidade dos serviços mas também a sua cobertura. Os indicadores de desenvolvimento humano de Moçambique são muito baixos. Estes não poderão ser melhorados se a qualidade e quantidade dos serviços públicos não for substancialmente aumentada. Índices de desenvolvimento humanos mais altos garantirão que o país conseguirá fazer face ao crescimento económico sustentável e, mais importante do que o crescimento global, reduzir a pobreza através do incremento de oportunidades e emprego massivo. É o capital humano que irá transformar este país numa economia desenvolvida e entre as melhores no mundo. Será este capital humano que irá colocar os recursos dos sectores não-renováveis (petróleo e gás e recursos minerais) a bom uso do desenvolvimento, crescimento do emprego, transformação da economia e, sem dúvida, a redução da pobreza.

Aumentar a despesa orçamental terá que acontecer e, em particular, nos sectores que afectam a grande maioria dos Moçambicanos. Porém, isso não pode ser feito sem programação a médio e longo prazo com objectivos e resultados claros, responsabilização institucional, transparência e boa governação. Adjudicar recursos sem estes princípios seria uma irresponsabilidade, não gerará mais serviços com qualidade, não transformará a estrutura económica e social do país e consumirá os recursos não-renováveis.

A preparação de cenários fiscais de médio prazo e orçamentos de médio prazo são críticos. Estes cenários e orçamentos têm que estar ligados ao desenho de políticas, sistemas e nova infraestrutura a nível de cada sector ou instituição. Este processo tem que ser gradual e responsável, questionado e justificado como os recursos adicionais irão gerar maior e melhor prestação de serviços.

Conclusão

O futuro de Moçambique pode ser brilhante mas existem perigos enormes em frente. Pode bem acontecer que à medida que os recursos gerados pelo gás natural e minérios comecem a fluir para Moçambique que se tente aumentar automaticamente a despesa do orçamento. Não existe dúvida que é importante melhorar a quantidade e qualidade dos serviços prestados pelas diferentes instituições para que o país consiga ter um crescimento económico e social sustentável a longo

prazo. Porém, as capacidades institucionais são já limitadas. O problema não se resolve somente através do aumento de mais recursos financeiros a serem adjudicados às instituições – este aumento da despesa tem uma grande probabilidade mesmo de exacerbar o problema. A melhoria das capacidades institucionais depende de programação apurada e responsabilizada, definição clara de objectivos, resultados bem determinados e expansão das capacidades das instituições.

Em paralelo e porque o desenvolvimento institucional demora tempo, é crítico verificar a importância e aplicabilidade de instrumentos que possam responder às necessidades imediatas mais básicas dos mais pobres e desprotegidos. Parte das receitas a serem capturadas poderiam ser transferidas em forma monetária para grupos bem definidos de cidadãos que estejam em situações deploráveis tais como os idosos, deficientes e suas famílias, mães-grávidas e crianças menores de 5 anos que estejam malnutridas. Estas transferências monetárias podem ser veículos bastante sofisticados em termos de objectividade em atingir grupos específicos de beneficiários, mas quanto mais sofisticados maior será o tempo e administração necessárias para a sua definição, implementação e monitoria. A experiência mostra também que transferências monetárias, condicionais ou não, são óptimos instrumentos para apoiar os mais necessitados, são viáveis e podem ser rapidamente implementados.

O processo de melhoria das capacidades institucionais é demorado mas tem que ser acelerado. Isso terá que passar pela contratação de alguns dos melhores e mais capacitados moçambicanos. Serão estes especialistas que, conjuntamente com os melhores técnicos actualmente na função pública, serão capazes de produzir as reformas necessárias e modernização dos sistemas de administração e gestão, assim como definir programas efectivos de formação dos melhores funcionários. Este grupo de técnicos será capaz de apoiar na definição de objectivos e resultados de políticas, desenho de políticas e programas, garantir a implementação destes programas e atingir os objectivos e resultados esperados, isto é aumentar e melhorar a efectividade da governação.

É fundamental começar-se de imediato com a preparação de programas sectoriais de desenvolvimento. Que objectivos alcançar, quais os resultados a atingir e recursos necessários. Estes recursos devem ser parte integrante de cenários fiscais de médio e longo prazo uma vez que é crítico o estabelecimento de envelopes de recursos. Estes programas devem ter ampla discussão dentro do sector e envolver os principais participantes, desde a sociedade civil até à academia, sector privado, organizações não-governamentais, confissões religiosas e partilha de informação com países em situações similares.

Em paralelo, é imperioso que se consiga manter a estabilidade económica. A inflação tem que ser mantida baixa e estável, a taxa de câmbio não pode ser deixada apreciar e aceleradamente,¹⁰ a transformação económica tem que ocorrer para que a economia gerada fora dos recursos não-renováveis cresça rápida e aceleradamente. Sem isto, pode bem acontecer por que os enormes volumes de recursos venham a não produzir efeitos na melhoria do bem-estar da população se exerçam enormes pressões na estabilidade política do país – este é o melhor indicador de Moçambique nos Indicadores Mundiais de Governação que passou de -0,12 em 1996 para 0,27 em

¹⁰ O SPEED em parceria com a CTA produziu já uma serie de Notas e Relatórios sobre a taxa de câmbio, problemática da sua apreciação real, competitividade da economia e, em particular, impacto nos bens transaccionáveis, fundos soberanos de riqueza e outros que podem ser obtidos através das páginas da internet do SPEED <http://www.speed-program.com/> e da CTA <http://www.cta.org.mz/>

2011; este indicador atingiu 0,56 em 2009 e, infelizmente, tem estado a cair gradualmente desde esse ano.

Nada fazer não será a melhor solução para Moçambique. A maldição de recursos e a doença Holandesa serão instaladas, as possibilidades de criação de emprego serão reduzidas ao mínimo uma vez que a taxa de câmbio a apreciar irá drasticamente reduzir a competitividade da economia e a pobreza, em particular rural será aprofundada uma vez que aqueles que hoje são já pobres não terão hipóteses de o deixar de ser. A questão não pode ser deixar os mercados ajustarem-se e nada fazer. Isso condenará o país à maldição de recursos e a história condenará aqueles que permitiram que isso acontecesse. Acção e reforma devem ser imediatas se não se quer que problemas já existentes na economia se agudizem e se tornem cada vez mais difíceis de resolver – Samora Machel, primeiro Presidente de Moçambique, dizia frequentemente que se devia e matar o crocodilo quando era ainda pequeno, porque uma vez se torne grande é muito difícil de matar.