

Moçambique: Governo e FRELIMO em mares conturbados

Gustavo Plácido dos Santos

Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança (IPRIS)

Moçambique colocou-se no centro das atenções internacionais devido à descoberta de 1,350 milhões de dólares em dívidas escondidas com garantia do Estado, ao que acresce uma dívida de 850 milhões de dólares relativo a empréstimos contraídos pela Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), também com garantia estatal. A dívida pública é hoje de 11,66 mil milhões de dólares, 9,89 mil milhões de dólares dos quais são dívida externa, ou seja, 70% do PIB.¹

Os problemas de Moçambique, porém, não se ficam por aqui. O país vive um período de tensão político-militar entre o Governo e a RENAMO e uma grave crise económico-financeira. A situação ganha contornos ainda mais graves com a suspensão de apoio orçamental do Grupo dos 14 — inclui o FMI, o Banco Mundial e países ocidentais —, como resposta às dívidas escondidas, e com as reduções do *rating* de crédito, devido à percepção de riscos crescentes de incumprimento.²

Por outro lado, os sucessivos adiamentos do investimento externo na exploração do gás natural vieram estragar os planos dos governantes, os quais contavam com essas receitas para cobrir obrigações do Estado, financiar infra-estruturas e servir interesses privados.

Posto isto, coloca-se o desafio de procurar novas fontes de financiamento. Neste contexto, importa ter em conta a visita do Presidente Filipe Nyusi à China em Maio de 2016, em que as autoridades de Pequim expressaram a intenção de ajudar Moçambique a superar as dificuldades.³ Contudo, a eventual ajuda de Pequim será seguramente insuficiente para suprir as necessidades de um país cujo orçamento depende em cerca de 25% de ajuda externa.

A escassez de fontes de financiamento e a necessidade de adoptar medidas de contenção orçamental — isto é, austeridade —,

1 “FMI vai a Moçambique avaliar impacto da dívida escondida” (*Lusa via Jornal de Negócios*, 18 de Maio de 2016).

2 A empresa estatal Mozambique Asset Management (MAM) falhou a primeira prestação do empréstimo de 535 milhões de dólares com

garantias do Estado, vencida a 23 de Maio. Ver Ben Livesey e Borges Nhamire, “S&P Cuts Mozambique Rating on Diminished Ability to Repay Debt” (*Bloomberg*, 28 de Maio de 2016).

3 Felisberto Arnaça, “Para superar adversidades económicas: China disposta a apoiar esforço de Moçambique” (*Notícias*, 19 de Maio de 2016).

poderá levar à suspensão ou cancelamento de projectos e infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento socioeconómico, bem como impactar a provisão de serviços públicos. Destas eventuais falhas institucionais decorrerão o aumento dos níveis de pobreza e da criminalidade, bem como a mobilização da sociedade civil e protestos populares.

A afirmação política do Presidente Nyusi

Dada a linha ténue que separa o Estado do partido em Moçambique, o actual contexto adverso traduzir-se-á em contestação ao Governo e, inevitavelmente, à própria FRELIMO, por seu turno podendo fomentar divisões internas no partido. De forma a atenuar o eventual impacto de fracturas internas, urge que o Presidente Nyusi procure formas de inverter o ciclo económico negativo e de consolidar o seu poder e controlo sobre o Estado e o partido, os quais se mantêm sob forte influência do antigo Presidente Armando Guebuza e seu círculo próximo.

É, porém, pouco provável que Nyusi perca a liderança da FRELIMO e do governo, visto que foi uma solução de compromisso entre três membros influentes e históricos da FRELIMO — Guebuza, Chissano e Alberto Chipande —, o que por si só tem garantido estabilidade e entendimento no seio do partido. Esta capacidade de entendimento interno foi comprovada com a renúncia de Guebuza à liderança da FRELIMO, “com vista à manutenção da união, coesão do partido”, e com a eleição pacífica de Filipe Nyusi como seu sucessor.⁴

Tudo isto representa um sinal de disciplina e de tradição dentro do partido — a sucessão de Guebuza seguiu uma linha muito semelhante à de Chissano — e demonstra que os seus membros têm noção de que a

⁴ Eleito com 186 votos a favor, dois em branco e um nulo. Ver Nelson Mucandze, “Guebuza renunciou ao “batuque” para manutenção do partido” (*Jornal Debate*, 2 de Abril de 2015).

instabilidade interna serviria apenas para prejudicar o domínio e influência da FRELIMO em todas as dimensões a nível nacional, ultimamente beneficiando a oposição.

Filipe Nyusi percebeu também a importância em se garantir um certo grau de continuidade em relação ao Governo anterior, como modo de assegurar a estabilidade no partido. Figuras do tempo do executivo de Guebuza e que beneficiaram da sua liderança foram mantidas em cargos governativos e outras nomeadas governadores provinciais.⁵ Em Fevereiro de 2016, foram escolhidos quatro novos membros para o Secretariado do Comité Central, tendo todos eles assumido funções de Estado no Governo anterior.⁶ Acresce que o Governo manteve a chefe da bancada parlamentar da FRELIMO e a presidente da Assembleia da República.

Todavia, é provável que Nyusi procure substituir elementos do Comité Central durante o Congresso de Setembro de 2017 e que ocorram mudanças governativas a nível nacional e provincial por altura das próximas eleições. Fazê-lo é essencial para que Nyusi e os seus aliados consolidem poder e influência, algo que, no entanto, poderá promover tensões dentro da FRELIMO. Uma outra fonte de potencial fricção será a disponibilidade de Nyusi em negociar com a RENAMO, indo contra o discurso de Guebuza enquanto Presidente e não agradando à ala dura da FRELIMO.

Alteração no equilíbrio de poderes?

Ao contrário dos seus predecessores, o Presidente Nyusi tem pouco capital político e legitimidade. Dito isto, terá de se apoiar em outros membros influentes da FRELIMO de modo a consolidar a sua

⁵ “Moçambique tem novo governo” (*Voice of America*, 17 de Janeiro de 2015) e, “Filipe Nyusi nomeia os governadores provinciais” (*Agência de Informação de Moçambique*, 19 de Janeiro de 2015).

⁶ “Comité Central da Frelimo: os novos rostos do Secretariado” (*Notícias*, 6 de Fevereiro de 2016).

posição, destacando-se Alberto Chipande. Antigo combatente, ministro da Defesa no primeiro governo pós-independência e em tempos considerado como sucessor natural de Guebuza, Chipande é conhecido como o ‘padrinho’ de Filipe Nyusi.⁷

Analistas nacionais alegam mesmo que Chipande terá imposto Nyusi dentro da Comissão Política da FRELIMO, bem como que terá sido o grande apoiante da sua nomeação como candidato presidencial em 2014 e sucessor de Guebuza na liderança da FRELIMO.⁸

Acresce que é provável que Chipande tenha assumido um papel central na renúncia de Guebuza, visto que essa foi anunciada após ter “consultado alguns camaradas do partido”.⁹ De facto, a renúncia inesperada — os estatutos permitiam que se mantivesse como líder do partido até ao Congresso de 2017 — foi entendida como fruto de pressão interna, a qual pode ser exercida por poucos membros da FRELIMO, entre os quais se destaca Chipande.

Tal não significa, no entanto, que Guebuza tenha perdido poder e influência no partido. Porém, a ascensão de outros actores no seio da FRELIMO e no aparelho de Estado implicará uma maior partilha de oportunidades que será seguramente aproveitada por outros elementos influentes. Dito isto, a afirmação de Chipande como baluarte político de Nyusi afecta não apenas os interesses políticos de Guebuza e seus aliados, mas também económicos.

Alberto Chipande tem uma forte presença em negócios no norte do país, nomeadamente no sector do gás natural. De acordo com analistas moçambicanos, Chipande pretende expandir a sua presença económica, o que significa entrar em confronto com

os vastos interesses económicos do círculo de Guebuza, em particular nos negócios que beneficiam de ligações com o Estado.¹⁰

De facto, tal parece estar já a acontecer. Em Março de 2016, a empresa sul-africana SacOil anunciou a conclusão de um acordo de cooperação com a Profin Consulting, detida pela família de Alberto Chipande, para a construção de um gasoduto entre a província de Cabo Delgado e a África do Sul. O comunicado refere ainda que em Outubro de 2015, já com Nyusi na presidência do país, a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos E.P. (ENH) e a Profin assinaram um memorando de entendimento “com vista à participação [conjunta] em projectos integrados de gás natural”.¹¹

Dado os vastos interesses de Guebuza e do seu círculo próximo,¹² isto sugere que estamos a assistir a uma disputa de interesses entre Chipande e o antigo presidente pelo acesso aos rendimentos da exploração de gás natural, o que irá seguramente promover tensões no partido.

O campo minado da dívida escondida

A forma como o Governo decidir lidar com a crise da dívida será crucial para definir a emergência de eventuais divisões. Ora, importa ter em conta a pressão externa, nomeadamente do G14, para que o governo garanta o acesso às suas contas e que realize uma auditoria internacional e independente às dívidas.¹³ Apesar de as autoridades nacionais terem já iniciado

7 Acresce que Alberto Chipande é originário da mesma região — província de Cabo Delgado, no norte do país — e etnia — Maconde — que Nyusi.

8 Marcelo Mosse, “Ascensão de Nyussi: recomposição do poder dentro da Frelimo” (*Moz Africa View*, 24 de Março de 2014).

9 Nelson Mucandze, “Guebuza renunciou ao “batuque” para manutenção do partido”.

10 Nádía Issufo, “Alberto Chipande, o influente “general do norte” de Moçambique” (*Deutsche Welle*, 14 de Janeiro de 2015).

11 “Cooperation agreement concluded with new partners and the China Petroleum Pipeline Bureau for the construction of the African renaissance gas pipeline in Mozambique” (*SacOil*, 1 de Março de 2016).

12 “Governo de Guebuza concede Tratamento preferencial a empresas da Nomenklatura” (*Centro de Integridade Pública*, 18 de Setembro de 2012).

13 Matt Wirz, “IMF Calls for Audit of Mozambique’s Undisclosed Debt” (*The Wall Street Journal*, 24 de Junho de 2016).

investigações, o governo tem ainda de autorizar uma auditoria internacional.

Apesar do potencial de melhorar a imagem do país e restituir a confiança dos mercados e parceiros, ceder a essas pressões iria certamente afectar os interesses de Guebuza e do seu círculo próximo, muitos dos quais têm influência suficiente para desestabilizar o Governo e a FRELIMO. Acresce que realizar uma auditoria independente e até mesmo atribuir as culpas a Guebuza e ao seu Governo pela dívida seria um risco para o próprio Nyusi, as elites e estruturas do Estado.

O actual Presidente era ministro da Defesa aquando do empréstimo à EMATUM. Quanto à ProIndicus, segundo a comunicação social moçambicana, essa é detida em 50% pela empresa Monte Biga, que por sua vez pertence ao Ministério da Defesa e tem como accionista o Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE). A EMATUM foi criada quando Nyusi era ministro da Defesa, sendo detida pelo SISE e pelo Instituto de Gestão de Participações do Estado (IGEPE). Quanto à MAM, 98% pertence a uma empresa participada pelo SISE, sendo o resto das acções distribuídas pela EMATUM e Proindicus.¹⁴

Esta interligação entre a elite explica a razão porque o Governo resiste, por um lado, em garantir que os parceiros internacionais tenham acesso às contas do Estado e, por outro, em atribuir as culpas ao Governo de Guebuza. Dito isto, apesar das diferenças e fricções, esta teia intrincada de interesses torna improvável que Guebuza seja posto em causa, o que por sua vez mitiga a hipótese de surgir um movimento de contestação interna que ameaça Nyusi.

¹⁴ Adérito Caldeira, “Além dos 850 milhões de dólares da EMATUM outra estatal, a Proindicus, endividou Moçambique em mais 622 milhões” (*Verdade*, 5 de Abril de 2016); Guilherme Correia da Silva, “Compra milionária de barcos franceses em Moçambique levanta suspeitas” (*Deutsche Welle*, 2 de Outubro de 2013); e, Adérito Caldeira, “MAM falha pagamento de empréstimo e o povo moçambicano vai ter que pagar, quer os credores executem a garantia do Estado ou Governo de Nyusi o assumam como dívida pública” (*Verdade*, 25 de Maio de 2016).

Negociações sem fim à vista

Não obstante a aparente tendência de manutenção do *statu quo* político, será de esperar a ocorrência de mais protestos em Maputo e nos principais centros urbanos. A RENAMO irá seguramente aproveitar a situação, quer discretamente apoiando e promovendo as manifestações populares, quer aumentando a actividade parlamentar, com vista a afirmar-se como alternativa política séria aos olhos dos cidadãos.

No entanto, tal não significa que a RENAMO decida abdicar dos ataques armados. Num contexto económico-financeiro adverso e uma imagem internacional denegrida, estes ataques visam fragilizar ainda mais o Governo e a FRELIMO, enfatizando a incapacidade do Governo em garantir segurança em território nacional. Em geral, a RENAMO usa os ataques para pressionar Governo no sentido de fazer concessões, em particular no que respeita ao controlo sobre as seis províncias em que a RENAMO reivindica ter vencido nas eleições legislativas de 2014.

Essa tem sido uma estratégia de relativo sucesso. De facto, os ataques levaram a que o Governo acordasse não apenas sentar-se à mesa de negociações com o maior partido da oposição, mas também a aceitar mediação internacional — tal como Afonso Dhlakama vinha exigindo desde meados de 2015 — e a estabelecer como primeiro ponto da agenda a questão das seis províncias.¹⁵

O Executivo de Nyusi reconhece que dificilmente conseguirá superar a crise económico-financeira, ao mesmo tempo que tem em mãos uma situação de instabilidade político-militar e uma RENAMO cada vez mais assertiva, o que torna necessária a continuação das negociações.

No entanto, a história recente das negociações entre a RENAMO e os governos moçambicanos mostra que

¹⁵ Elisio Muchanga, “Suspendida discussão da governação das seis províncias pela Renamo” (*Magazine Independente*, 18 de Julho de 2016).

chegar a um entendimento sólido e duradouro é pouco provável, não obstante esses serem marcados por cedências de parte a parte e sucedidos por um relativo apaziguamento. A isto acresce o facto de Dhlakama estar relutante quanto a chegar a um entendimento sem compromissos sólidos. Em Julho de 2016, numa entrevista ao jornal *Savana*, afirmou que a cessação de hostilidades estaria dependente de primeiro “resolvermos os problemas que estão a provocar o conflito,” pois não o fazer “significa que meses depois voltaríamos ao conflito militar”.¹⁶

Por seu turno, é altamente improvável que o governo ceda àquela que é a principal exigência da RENAMO, pois implicaria que o governo e as elites abdicassem do controlo sobre regiões estratégicas para a economia e interesses privados.

O factor gás natural

Neste contexto, importa ter em conta as promissoras reservas *offshore* de gás natural localizadas na província de Cabo Delgado. Apesar de não ser reivindicada pela RENAMO, Cabo Delgado tem entre si e Maputo as províncias reivindicadas pela RENAMO, o que colocaria o transporte do gás natural nas mãos do maior partido da oposição.

Todavia, o Governo tem clara noção de que os ataques da RENAMO não representam uma ameaça considerável aos projectos de exploração de gás

natural, dado que estes estão maioritariamente localizados *offshore*. De facto, a Eni — cuja concessão abrange dois enormes campos de gás natural — parece estar disposta a tomar a sua Decisão Final de Investimento já em Outubro de 2016, o que sugere que a instabilidade político-militar e a crise da dívida são preocupações menores.¹⁷

Ora, assim que as decisões finais forem tomadas é altamente provável que o *rating* de crédito de Moçambique melhore no curto a médio prazo, o que lhe permitirá contrair empréstimos nos mercados internacionais e a taxas mais favoráveis. A confirmar-se, não é pela ameaça às benesses da exploração de gás natural que o Governo estará disposto a fazer concessões à RENAMO.

Em suma, não obstante um entendimento com a RENAMO ter o potencial de reforçar a confiança dos mercados e parceiros internacionais, não se adivinha um acordo sólido e duradouro. É expectável que, enquanto os interesses do Governo e da elite forem servidos, o *statu quo* se mantenha nos próximos tempos e que Nyusi consolide a sua influência na FRELIMO com ajuda de membros influentes focados em aprofundar a sua pegada política e económica no país.

¹⁶ Francisco Carmona, “Dhlakama quer um acordo sério antes do fim das hostilidades militares” (*Savana*, 22 de Julho de 2016).

¹⁷ Joe Brock, Ed Cropley e Stephen Jewkes, “Mozambique closes in on huge gas deal after years of delays” (*The Africa Report*, 25 de Julho de 2016).

IPRIS Comentário 60

Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança
(IPRIS)
Rua da Junqueira, 188 - 1349-001 Lisboa
PORTUGAL

<http://www.ipris.org>
email: ipris@ipris.org

IPRIS Comentário é uma publicação do IPRIS.
As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos
autores e não reflectem necessariamente as opiniões do IPRIS.