



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

COVID-19

Anticorrupção - Transparência - Integridade

Edição nr. 04 | Março 2020 |

Distribuição Gratuita

MEDIDAS PARA CONTENÇÃO DA COVID-19:

Com restrições ou com relaxamento, Moçambique é afectado negativamente por ser uma economia seguidora

I. Contexto

O ano de 2021 iniciou com o país a registar um aumento exponencial de casos de COVID-19, de uma média de 52 casos diários em 2020, que totalizaram 18.794 casos até Dezembro, para uma média diária de 690 casos de 1 de Janeiro a 11 de Fevereiro de 2021, tendo elevado o número para 47.790 casos em finais de Fevereiro, correspondendo a um aumento de 1.226,92% da média diária. O número de mortes também cresceu, de 167 registados em 2020, desde o início de 2021, já foram registados 334 mortes pela doença até 11 de Fevereiro. O surgimento da nova variante do vírus muito tem contribuído para esta situação (MISAU, 2021b e 2021c).

Em princípios de 2020, acompanhando-se os desenvolvimentos da COVID-19 a nível internacional, esperava-se que o Governo traçasse um plano de acção para que o país pudesse fazer face a esta doença quando chegasse a Moçambique. Neste sentido, o governo desenhou um documento denominado “Plano Nacional de Preparação e Resposta à COVID-19”, que, explicitamente, é uma estratégia do Governo para o país neste contexto.

Após a eclosão da pandemia no país, todos os sectores económicos e sociais começaram a ressentir-se, induzindo a um crescimento negativo do PIB em 1,28% no ano de 2020. Até ao terceiro trimestre do ano findo, a balança comercial nacional apresentava um défice de USD 146,4 milhões significando que neste período o país importou mais bens e serviços do que exportou (BM, 2021).

Em finais de Dezembro último, enquanto grande parte das economias do mundo decidiu incrementar as suas medidas restritivas, Moçambique decidiu relaxar estas medidas. Como consequência, houve um aumento exponencial de casos e de mortes por COVID-19 (100% só nos primeiros 42 dias do ano comparativamente a todo o ano de 2020) e a economia decresceu em 2,37% no quarto trimestre, mais grave do que o terceiro trimestre.

Em resposta a esta situação, o Governo veio a público, em princípios de Fevereiro do ano corrente, declarar a aplicação de medidas de contenção mais restritivas, que incluem o recolher obrigatório para a região do grande Maputo, o maior centro de infecções e mortes - cerca 64% dos novos infectados e 86% de óbitos são da província e cidade de Maputo (MISAU, 2021c). Neste contexto, a sociedade questiona sobre a racionalidade destas medidas e sobre a transparência do governo e da comissão técnico-científica criada para assessoria ao governo neste período de pandemia.

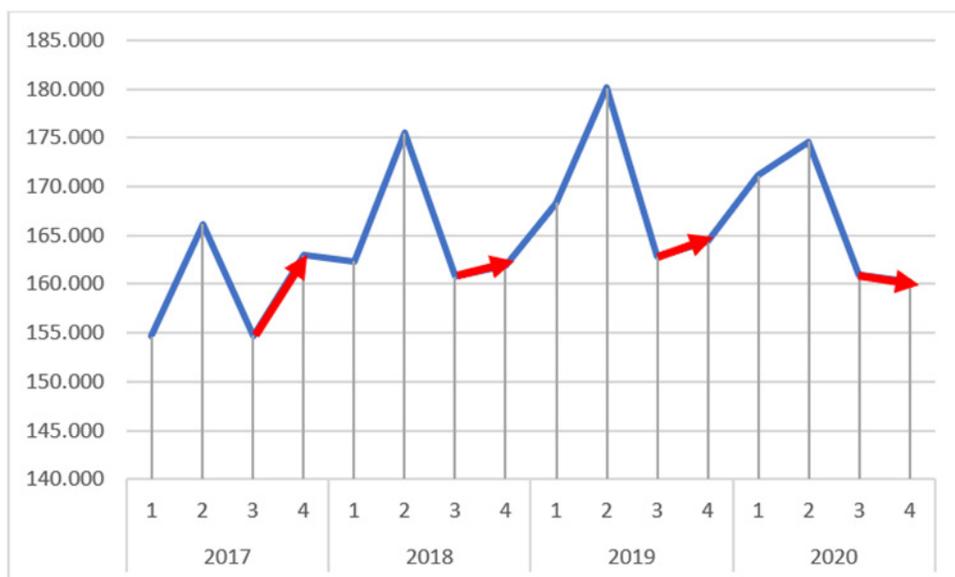
2. Análise

Desde o mês de Abril de 2020, o início da implementação de medidas de contenção da propagação da COVID-19 até Outubro do mesmo ano, o Governo vinha adoptando medidas restritivas no país. Entretanto, após dois trimestres de sucessivos crescimentos negativos do produto nacional e com pressões para o relaxamento das medidas restritivas, o Governo deu início, a partir de Setembro, relaxar as estas medidas, com maior destaque para o mês de Dezembro.

Geralmente, o último trimestre do ano constitui um período onde a economia moçambicana normalmente verifica maior dinamismo nas actividades em relação ao período anterior. Há maior produção, procura e oferta de bens. Esta tendência pode ser verificada pelo gráfico 1 (abaixo) da evolução do PIB por trimestre de 2017 ao terceiro trimestre de 2020. Nota-se, pelo gráfico, que, no geral, no segundo trimestre a economia moçambicana verifica o seu pico de produção, abranda no terceiro e volta a crescer no quarto trimestre, impulsionado pelo aumento da procura que é característica na época festiva em Moçambique. Neste sentido, após um baixo desempenho no segundo e terceiro trimestres de 2020, comparativamente aos períodos homólogos de 2019, o Governo pode ter-se sentido pressionado a relaxar as medidas para dinamizar a procura.

Contudo, a medida de relaxamento tomada pelo Governo, foi contrária ao que se verificava no resto do mundo. Enquanto a grande maioria dos países decidiu manter um nível alto de restrições, principalmente de circulação de pessoas e bens, Moçambique permitiu que tal acontecesse. Como consequência, os primeiros meses de 2021 estão a ser caracterizados por crescentes números de casos e de mortes por COVID-19, conforme apontado anteriormente.

Gráfico 1: Evolução do PIB por trimestre em mil milhões de MT (2017-2020)



Fonte: INE (2021a e 2021b)

Apesar deste relaxamento das medidas, o quarto e último trimestre de 2020 registou uma queda do PIB em 2,37%, mais grave que o registado no terceiro trimestre (Gráfico 1). Portanto, as medidas tomadas pelo Governo não foram suficientes para levar a economia para uma trajectória crescente de crescimento.

Tabela 1: PIB Trimestral por Ramos de Actividade -2020: Variações percentuais em volume (período homólogo)

Ano	Trimestre	Agricultura	Pescas	Ind. Extraç. Mineira	Industria Transformadora	Electricidade Gás e Água	Construção	Comércio e Serv. Reparação	Hotéis e Restaurantes	Transportes, Armazenagem e Informação e Comunicações	Serviços Financeiros	Alug. Imo. Serv. Prest. Emp.	Administração Pública	Educação	Saúde e Acção Social	Outros Serviços	Valor Acrescentado	Impostos sobre Produtos	PIB a preços de mercado
2020	1	2.9	1.5	-11.7	2.5	6.5	1.7	2.9	-1.4	5.0	-0.1	2.6	-6.0	-3.4	5.7	3.9	1.0	6.2	1.68
	2	3.5	-1.8	-25.6	-5.3	6.3	0.5	-5.7	-35.8	-4.7	-0.6	1.7	-6.4	-0.4	9.5	3.7	-3.3	-2.5	-3.23
	3	3.2	-2.8	-16.2	-0.9	4.1	-0.2	0.2	-31.4	-1.2	-1.9	-0.4	-5.5	-0.2	11.4	3.2	-1.9	4.5	-1.09
	4	1.1	1.6	-13.1	-1.1	-5.2	-3.8	-1.8	-22.5	-7.5	-2.1	-0.2	-6.7	-0.4	3.0	2.5	-3.4	6.4	-2.37

Fonte: INE, 2021

2.1 O plano de preparação e resposta à COVID-19

Inicialmente, o plano de acção do governo em resposta à COVID-19 foi desenhado com foco para medidas a serem levadas a cabo no sector da saúde. Por via disto, esperava-se que com o decorrer do tempo e com o aumento do número de infectados pelo novo corona vírus no país, o Governo redesenhasse este plano de modo a albergar acções para os demais sectores da economia, uma vez que até meados de 2020 os efeitos desta pandemia já se faziam sentir em toda a economia nacional, principalmente no turismo que teve uma contracção de 22,8% neste ano (BM, 2020).

Ao mesmo tempo, esperava-se que os cerca de USD 700 milhões que o governo pediu aos parceiros internacionais fossem baseados numa estratégia pública, e com o detalhe necessário, ou que fossem considerados como parte adicional deste plano previamente elaborado. Entretanto, o que se nota é que mesmo com desembolsos de cerca de 94,5% deste montante, ainda não existe, pelo menos em domínio público, uma estratégia de acção detalhada com desenho de resultados esperados a partir destes fundos para a COVID-19 no país.

Esta situação levanta questionamentos sobre que directrizes tem conduzido as acções do Governo neste período de pandemia e onde o Governo pretende chegar com estas acções. É sabido que qualquer acção de grande envergadura que se pretenda levar a cabo, se não for baseada em uma estratégia clara, bem desenhada e integrada, tem grandes possibilidades de resultar em fracasso.

“If you fail to plan, you are planning to fail.”¹ – Benjamin Franklin

2.2 Moçambique, uma economia seguidora??

Aos longo dos anos, a percepção que se tem sobre a governação em Moçambique é que as escolhas e prioridades político-económicas tiveram lugar em ambiente de corrupção, falta de transparência e de prestação de contas e não necessariamente visando esforços para um crescimento e desenvolvimento inclusivo e sustentável. A corrupção, falta de transparência, dentre outros aspectos negativos presentes em todos os sectores a todos os segmentos, coloca em risco qualquer plano de desenvolvimento de um país.

Ademais, a negligência em traçar estratégias concretas para a diversificação da economia através de investimentos mais eficazes em sectores-chave como a agricultura, área em que o país tem grandes possibilidades de ter vantagens competitivas, muito tem prejudicado a economia nacional. Entretanto, apesar do fraco esforço do Governo, em termos de investimento, curiosamente o sector da agricultura foi o que mais cresceu em 2020, apresentado taxas de crescimento anual positiva de 2,7%, comparativamente a 2019, quando todos os outros sectores contraíram (INE, 2021a), ressaltando a necessidade de maior enfoque neste sector..

O nível de dependência do país em relação às importações, especialmente da vizinha África do Sul, que tem adoptado medidas de restrição mais severas, explica em grande medida a derrapagem da economia nacional neste período de pandemia. A fraca produção interna e a alta dependência de importações faz com que, até aos dias que correm, haja dificuldade em identificar um grupo de produtos (pelo menos 10) em que o país apresente vantagens competitivas e que abasteçam, pelo menos, a demanda do mercado nacional, de produtos de primeira necessidade.

Esta situação repete-se um pouco por todos os sectores produtivos. Por essa razão, no mercado internacional Moçambique encontra-se como um tomador de preços³. Portanto, é neste sentido que o CIP levanta esta hipótese de o país ser uma “economia seguidora” - uma descrição que se encaixa perfeitamente ao cenário em que Moçambique actualmente se encontra.

A consequência dos aspectos acima descritos é uma balança comercial estruturalmente deficitária e grandemente dependente da vizinha África do Sul (RSA), da China e de Portugal. O fraco nível de produção torna Moçambique tão dependente que não permite sequer que medidas restritivas severas sejam tomadas para conter a propagação do novo corona vírus no país.

O relaxamento das medidas restritivas em Dezembro de 2020 custou ao país um aumento exponencial no número de casos e de mortes por COVID-19 e um fraco crescimento económico. Por via disto, em Janeiro de 2021, o governo viu-se na obrigação de retomar a aplicação das medidas restritivas por forma a evitar a deterioração desta situação.

Contudo, é notável que qualquer opção de política e/ou decisão que o Governo tomar para conter a propagação da pandemia da COVID-19 vai trazer consigo efeitos negativos para o país, tomando em consideração 3 possíveis cenários de medidas do Governo, abaixo apresentados:

¹ Traduzido do inglês, “Se você não planejar, está planejando falhar!”

² Entenda-se economia seguidora como aquela cuja base de produção é fortemente influenciada por outros países, exportador natural de produtos primários e importador de produtos acabados. Neste sentido, a sua capacidade de negociação dos termos de troca internacional é quase nula isto é, economia tomadora de preços.

³ Um produtor que não tem poder para influenciar preços os do mercado.

Caixa 1: Possíveis cenários de tomada de decisão de medidas contra Covid-19

Cenário 1 - abertura da economia e relaxamento das medidas contra Covid-19: assumindo este caminho, a recente situação vivida no mês de Dezembro de 2020, de relativo relaxamento das medidas de contenção da pandemia, os efeitos poderão ser desastrosos pois o país “importa casos da Covid-19” da vizinha África do Sul devido, tanto à entrada de moçambicanos residentes naquele país que entram em Moçambique, como devido à entrada de sul-africanos que recorrem a Moçambique como destino turístico e ainda devido aos moçambicanos que se deslocam à RSA. Esta situação pode gerar um aumento significativo do número de casos e mortes.

Numa perspectiva holística, o relaxamento das medidas pode ser benéfico apenas para o reaquecimento da economia, mas a custos elevados reflectidos no aumento de casos da COVID-19, o que pode levar a restrições maiores, como a que se “vive actualmente” na região do grande Maputo.

Provavelmente, o Cenário 1 fosse menos grave sem a existência da nova variante da COVID-19⁴ descoberta na RSA e de maior contágio, que o Ministro da Saúde alega que chegou a Moçambique em Novembro 2020 embora esta informação só tenha sido tornada pública em Janeiro do corrente ano.

Este cenário, certamente contribuiu positivamente para influenciar as expectativas de recuperação da economia em 2021, facto visível no documento recentemente publicado pelo Standard Bank⁵ que mostra um incremento do índice de pessoas empregadas. Entretanto, este cenário também contribuiu para que o mês de Janeiro fosse considerado o mês com o maior número de mortes por COVID-19, e está a contribuir para o colapso do sistema nacional de saúde. Por via disto, actualmente, está-se a observar uma revisão das perspectivas de arrecadação da receita fiscal no primeiro trimestre e revisão das prioridades da despesa até ao primeiro semestre.

Cenário 2 – medidas restritivas com encerramento de fronteiras: considerando um cenário hipotético 2, no qual o Governo moçambicano decide pelo encerramento da maior parte das actividades económicas. Neste cenário é expectável, a curto prazo, que o Governo aloque recursos e garanta o mínimo de sustento para as pessoas que vivem de pequenos negócios, como mercados e comércio informal, de modo a evitar que morram a fome e evitar que outros males como a criminalidade se exacerbem.

Entretanto, pode-se questionar se o país tem condições para tal. Há condições de abastecimento com a produção interna? As evidências mostram que não. De acordo com o documento da balança de pagamentos do Banco de Moçambique⁶, dentre os principais produtos de importação encontram-se o Milho, o trigo, a energia eléctrica e medicamentos.

Aliado a fraqueza em abastecer o mercado nacional de bens e serviços essenciais para a sobrevivência da população, persistem, no sistema de protecção social praticado em Moçambique, problemas em garantir uma assistência social condigna conforme aponta um estudo do CIP com o título “*COVID-19: Recursos alocados para protecção social podem não chegar na totalidade aos beneficiários, é urgente adoptar medidas eficazes para melhorar o desempenho deste sector*”⁷. Os programas de assistência social, especialmente, têm um papel importante na minimização da situação de pobreza e vulnerabilidade e garante do mínimo de condições para a resiliência da população moçambicana. Assim, numa situação de um sistema de segurança social fragilizado um encerramento total seria catastrófico para a população mais vulnerável.

Portanto, está claro que neste segundo cenário hipotético, os benefícios seriam, a priori, a contenção da propagação da doença, mas com custos elevados para a economia pois as escolhas político-económicas do país ao longo dos anos não permitem esse tipo de medidas.

O país não se tem preparado para a eventualidade de passar um período de confinamento, quer por imposição externa, quer para a defesa da vida dos seus cidadãos, isto é, mantém desde a sua independência a situação de economia seguidora, cuja capacidade de negociação no mercado internacional deteriora-se a cada ano que passa. A deterioração poderá ser vista pelos termos de troca internacionais (exportações sobre importações) que por exemplo, de 2010 para 2019 tendem a deteriorar-se conforme se pode ver pelo gráfico 2 abaixo.

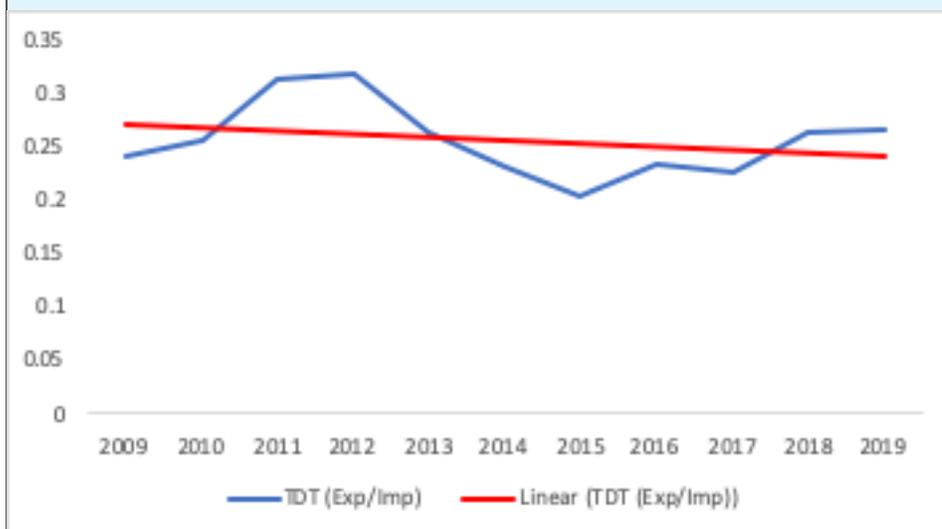
4 Segundo o Ministro da saúde, 70% das amostras positivas de COVID-19 do mês de Dezembro eram constituídas pela nova variante. <https://www.dw.com/pt-002/covid-19-vacinas-adiadas-na-%C3%A1frica-do-sul-s%C3%A3o-balde-de-%C3%A1gua-fria-em-mo%C3%A7ambique/a-56502703>

5 https://ws15.standardbank.co.za/ResearchPortal/Report?YYY2162_FISRqWkWXsgM0sYttkFQu73+M3wrCutWuoS5U4Pf6r8bzU/XIKpht/mJx4Y/OqK/xoilTm+eZwh-mEgtWP70yw=&a=-1

6 BOP 2019 http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=73

7 <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/09/protecc%CC%A7a%CC%83o-social.pdf>

Gráfico 2: termos de troca moçambicanas excluindo os grandes projectos (2010-2019)



Fonte: CGE (2010-2019)

Por ser “economia seguidora” seria relativamente eficiente se a implementação das políticas inspiradas em outros países fossem reajustadas à realidade moçambicana e fossem aplicadas a tempo oportuno, o que não tem acontecido em Moçambique.

Cenário 3 - aplicação de medidas restritivas sem encerramento de fronteiras: um terceiro cenário seria aquele em que o Governo, considerando as fragilidades em deixar a economia totalmente aberta ou a fechar por completo, tomasse medidas restritivas mais severas como por exemplo, o encerramento das actividades que constituem maior risco de contaminação e propagação da pandemia, como são os casos de mercados e transportes públicos, restringindo o movimento de pessoas e bens. Neste cenário pressupõe-se que as fronteiras internacionais estariam abertas para a circulação de bens e serviços essenciais para a economia e para o Governo garantir o abastecimento e a assistência de bens e serviços básicos a toda a população. Mas, como a actividade económica estaria praticamente paralisada, faltariam os recursos dos impostos para o Estado importar os bens e serviços.

A materialização deste cenário pressupõe um Governo com capacidade assistencial muito eficiente para evitar falta de bens e serviços básicos à população e pelo já exposto nos cenários acima não é aplicável para o caso de Moçambique pelo que, qualquer decisão que for tomada pelo Governo a economia será sempre duramente afectada.

2.3 Há falta de transparência e racionalidade na tomada de decisões pelo Governo no contexto da pandemia

A pandemia da COVID-19, dentre vários desafios, levantou a necessidade de os governos tomarem medidas restritivas severas, como o encerramento de fronteira, incluindo na época festiva finda.

Enquanto os países do mundo firmavam as suas medidas restritivas na época do final de ano, Moçambique abriu espaço para o relaxamento destas medidas, facto que muito despertou a curiosidade da sociedade civil. Supõe-se que esta situação tenha sido motivada pelo alto nível de actividade económica que caracteriza esta época festiva, que poderia aliviar a situação de fraco desempenho económico em que o país se encontrava até aquele período.

No âmbito das acções de prevenção e resposta à COVID-19, o governo criou, através da resolução nº 20/2020 de 25 de Março, a Comissão Técnico-científica para a Prevenção e Resposta à Pandemia da COVID-19 (doravante CTC-COVID), um órgão de consulta e assessoria técnica ao governo, que funciona no Ministério da Saúde. Isto é, cabe a este órgão, em suma, fazer uma análise situacional da pandemia no país, rever e desenvolver estratégias de prevenção e resposta à pandemia e, com base científica, aconselhar ao governo sobre as acções e medidas de saúde pública e de comunicação social.

Neste sentido que o CIP procurou perceber se efectivamente as decisões do Governo com relação à prevenção e resposta à pandemia têm sido baseadas nas directrizes dadas pela CTC-COVID ou se as mesmas foram com base em directrizes políticas. O CIP procurou perceber, especificamente, quais foram as bases e a racionalidade por detrás de decisões como:

- Relaxamento das medidas restritivas na época festiva finda;
- Imposição de um recolher obrigatório para Maputo a partir das 21 horas;

- Encerramento das aulas presenciais;
- Continuidade do funcionamento dos mercados nos moldes actuais; e
- Nenhuma intervenção no sector de transportes, um dos maiores focos de contaminação.

Um aspecto que muito se tem discutido no seio da sociedade sobre as novas medidas impostas pelo Governo é a racionalidade das mesmas. Um exemplo amplamente usado é o facto de se ter decretado um recolher obrigatório a partir das 21 horas enquanto o encerramento de estabelecimentos como restaurantes é até as 20 horas. Tem-se conhecimento de que grande parte das pessoas que trabalha na zona urbana de Maputo tem a sua residência fora desta área (em média a 2 horas de distância dos seus postos de trabalho), acrescendo-se o problema do deficitário sistema de transportes na província.

Um facto preocupante neste contexto, é que as decisões tomadas, possivelmente entre a CTC-COVID e o Governo, são restritas. Não permitem a participação do cidadão/sociedade civil. Estes aspectos levam ao de cima a questão da falta de transparência do governo sobre as medidas adoptadas para a prevenção e a resposta à pandemia no país.

Através de uma carta datada de 9 de Fevereiro de 2021 (em anexo), o CIP procurou obter os argumentos técnicos da CTC-COVID por detrás das decisões tomadas no quadro da contenção da propagação da Covid-19 reflectida nos decretos do Conselho de Ministros. Até ao presente momento nenhuma informação foi facultada em resposta à carta enviada, o que consubstancia falta de transparência num processo que pela sua complexidade carece de debate para melhor actuação.

2.4 Considerações Finais

A governação em Moçambique constitui um problema que vem desde que o país ficou independente em 1975 e muito tem lesado a economia e o bem-estar do cidadão nacional. Facto é que o país ficou independente da dominação administrativa directa mas, continua dependente do exterior até para a satisfação das necessidades básicas da população.

Neste sentido, enquanto o Governo não tomar em conta o desenho de estratégias com aplicação prática, e a tempo útil, e que, principalmente, tomem como base a realidade actual do país e enquanto acções como a transparência, dentre outros aspectos de boa governação, continuarem a ser prioridade apenas nos discursos políticos, Moçambique vai continuar a ser uma “economia seguidora”, com decisões governamentais a lesarem o cidadão nacional.

É crucial que a sociedade civil não seja excluída dos processos de tomada de decisão, actualmente sobre a COVID-19, no país devendo o Governo reconhecer o papel importante do cidadão como principal interessado das suas decisões, mas também colaborador.

Assim sendo, sugere-se a criação de uma plataforma formal de participação da sociedade civil nas conversações entre o Governo e a Comissão Técnico-científica criada no âmbito da pandemia, para que esta possa intervir em representação do cidadão moçambicano.

Documentos consultados

1. Banco de Moçambique (2021), *Resumo Mensal de Informação Estatística Janeiro de 2020*, disponível em: <http://www.bancomoc.mz/> consultado a 10/02/2021, as 15h04
2. Banco de Moçambique (2019), *Balança de Pagamentos 2019*, disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=73 consultado a 02/03/2021, as 16h01
3. GdM (2020), Resolução nº 20/2020 de 25 de Março, cria a Comissão Técnico-científica para a Prevenção e Resposta à Pandemia da COVID-19.
4. INE (2020a), Contas Nacionais, 3º Trimestre de Novembro de 2020, disponível no site http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/trimestrais/contas-nacionais-iiitrimestre-novembro_2020.pdf/at_download/file, consultado no dia 11/02/2021 as 18h26
5. INE (2020b), Quadros trimestrais, 2º Trimestre de 2020, disponível no site http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/quadrosv_iitrim20_agosto_2020-isp.xlsb/at_download/file consultado no dia 11/02/2021 as 18h26
6. Ministério da Economia e Finanças (2020), *Relatório nº4 - Ponto de Situação dos Compromissos com os parceiros no âmbito da Covid-19: Posição de Outubro*, disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/covid-19/1177--253/file>, [consultado a 10/02/2021, as 15h59].
7. MISAU (2020a), *Plano de Preparação e Resposta à Pandemia da COVID-19*, Moçambique Maputo.
8. MISAU (2021b), Boletim Diário de COVID-19 nº331, disponível no site: <https://covid19.ins.gov.mz/wp-content/uploads/2021/02/boletim-diario-331.pdf>, consultado no dia 11/02/2021 as 17h30.
9. MISAU (2021c), Boletim Diário de COVID-19 nº290, disponível no site: <https://covid19.ins.gov.mz/wp-content/uploads/2021/01/boletim-diario-290.pdf>, consultado no dia 11/02/2021 as 17h30.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



OXFAM



UKaid
from the British people



EMBAIXADA DA NORUEGA



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



PROGRAMA DE AÇÕES PARA UMA
GOVERNAÇÃO INCLUSIVA E RESPONSÁVEL



OSISA
Open Society Initiative
for Southern Africa

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autores: Inocência Mapisse, Rui Mate e Leila Constantino

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique