

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2019

organização
Sérgio Chichava



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2019

ORGANIZAÇÃO

SÉRGIO CHICHAVA

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

DESIGN E PAGINAÇÃO

RUI CARVALHO – 004 F* @ #ING IDEAS

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

NUNO CARVALHO

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT – A CASA DO LIVRO

NÚMERO DE REGISTO

9993/RLINICC/2019

ISBN

978-989-8464-45-3

TIRAGEM

1500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA DO ZIMBABWE, 1214, MAPUTO MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: + 258 21 486 043

MAPUTO, 2019

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC)

Fundação MASC

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

Oxfam-IBIS e Embaixada da Suécia

AUTORES

António Francisco

É director de investigação e coordenador do Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É professor associado da Faculdade de Economia (FE) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), licenciado em Economia (FE-UEM, 1987), mestre (1990) e doutorado (1997) em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália. O foco actual da sua pesquisa é a natureza da estratégia de crescimento económico e suas implicações para a poupança interna, a transição demográfica moçambicana, o gerontocrescimento e a configuração da protecção social.

antonio.francisco@iese.ac.mz.

Carlos Arnaldo

Doutorado em Demografia (2003) e Mestre em Estudos de População (1999) pela Australian National University, licenciado em Geografia (1996) pela UEM, é investigador e director do Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA) e professor associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), onde também exerce as funções de director do Centro de Estudos Africanos (CEA). As suas áreas de interesse incluem: estimação e dinâmica demográfica, fecundidade, nupcialidade, saúde reprodutiva e HIV e SIDA.

carnaldo@cepsamoz.org.

Carlos Muianga

É investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane (2009) e mestre em Desenvolvimento Económico pela School of Oriental Studies (SOAS), Universidade de Londres (2013).). Suas áreas de investigação incluem economia política da transformação agrária e dinâmicas de acumulação rural.

carlos.muianga@iese.ac.mz

Celeste Banze

Coordenadora e pesquisadora do Pilar de Receita e Despesa Pública no Centro de Integridade Pública (CIP), Celeste é formada em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa incluem: análise de políticas macroeconómicas, gestão de finanças públicas com ênfase na gestão da dívida pública, fontes de arrecadação de receita, monitoria da despesa nos sectores sociais e descentralização fiscal.

celbanze@gmail.com.

Danilo Marcondes

Doutorado em *Politics and International Studies* pela Universidade de Cambridge e mestre e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, é professor da Escola Superior de Guerra (ESG) do Rio de Janeiro, onde actua como Coordenador do Núcleo de Estudos de Diplomacia de Defesa (NEDD). As suas áreas de pesquisa incluem: diplomacia de defesa, política externa e de defesa do Brasil, relações Brasil-África e questões de segurança e defesa no espaço do Atlântico Sul.

danilomarcondes@gmail.com.

Eduardo Nguenha

Pós-graduado em Administração Pública e licenciado em Economia. Professor de Finanças Públicas no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e de Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane. É, actualmente, consultor no município de Maputo. Foi assessor para programas de capacitação institucional da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização – PADEM) e da Agência Norte-americana para Desenvolvimento Internacional (Projecto de Governação Democrática – PROGOV). Áreas de interesse: descentralização, desenvolvimento local, finanças públicas e orçamento participativo.

eduardo.nguenha@gmail.com.

Lídia Cabral

É doutorada em Estudos de Desenvolvimento pelo Institute of Development Studies (IDS), Sussex, Inglaterra, onde trabalha actualmente como pesquisadora. As suas áreas de pesquisa estão relacionadas com políticas de ajuda e políticas públicas, com enfoque na agricultura e no desenvolvimento rural em África.

l.cabral@ids.ac.uk.

Lúcio Posse

Investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Mestre em Estudos Africanos pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) e licenciado em História pela Universidade Eduardo Mondlane. Áreas de investigação: Estado, descentralização, nação e nacionalismo.

lucio.posse@iese.ac.mz.

Luís de Brito

É director de investigação e coordenador do Grupo de Investigação sobre Cidadania e Governação no IESE, professor associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia do Político) pela Universidade de Paris VIII.

luis.brito@iese.ac.mz.

Michael Sambo

Investigador no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Mestre em Estudos de Desenvolvimento com especialização em Políticas Sociais para o Desenvolvimento pela Universidade de Erasmus, International Institute of Social Studies (ISS – EUR) na Holanda, e licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM). As suas áreas de investigação incluem: cooperação Sul-Sul, desenvolvimento internacional e movimentos sociais transnacionais.

michael.sambo@iese.ac.mz.

Michel Cahen

Director de investigação do Centre National de la Recherche Scientifique no centro de estudos Les Afriques dans le Monde do Instituto de Estudos Políticos de Bordéus. É historiador da colonização portuguesa contemporânea em África e analista político dos PALOP.

m.cahen@sciencespobordeaux.fr.

Moisés S. Siúta

Mestre em Economia pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies (SOAS) (2018), e licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane (2014), é Investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. O foco actual da sua pesquisa é o papel e os determinantes da(s) poupança(s) no crescimento económico em Moçambique.

moises.siuta@iese.ac.mz.

Natália Fingermann

Doutorada em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e mestre em *Social Development* pela University of Sussex, é, actualmente, investigadora e professora do bacharelato em Relações Internacionais na Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), além de consultora independente em relações internacionais e administração pública. As suas áreas de pesquisa incluem: relações entre as economias emergentes na África Subsariana, cooperação Sul-Sul, política externa brasileira e internacionalização de políticas públicas.

nataliafinger@yahoo.com.br.

Rogers Hansine

Doutorando em Geografia Social e da População pela Bayreuth University e mestre em Estudos de Desenvolvimento pelo International Institute of Social Studies from the Erasmus University of Rotterdam é, actualmente, docente no Departamento de Geografia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), investigador no Centro de Análise de Políticas na UEM e no Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA). As suas áreas de pesquisa incluem: dinâmica demográfica e desenvolvimento social no Sul global, geografia urbana em África e crescimento urbano sustentável.

Yasfir Ibraimo

Mestre em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa (Portugal) e licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). É, actualmente, investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e assistente estagiário na Faculdade de Economia da UEM. A sua área de pesquisa é a macroeconomia, com enfoque na política fiscal, política monetária e endividamento público.

yasfir.ibraimo@iese.ac.mz.

Sérgio Chichava

É Director adjunto para investigação e presidente do Conselho Científico do Instituto de Estudos Sociais E Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. Suas áreas de pesquisa são: processos de democratização e relações entre Moçambique e economias emergentes.

sergio.chichava@iese.ac.mz

ÍNDICE

INTRODUÇÃO Sérgio Chichava	15
PARTE I: POLÍTICA	
O DEVER DE PESQUISAR NA PERIFERIA DO MUNDO Michel Cahen	21
MULTIPARTIDARISMO, GEOGRAFIA DO VOTO E DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE Luís de Brito	45
DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL EM MOÇAMBIQUE: O CASO DOS MUNICÍPIOS Celeste Banze	55
«GRÃO A GRÃO ENCHE A GALINHA O PAPO?» EVIDÊNCIAS SOBRE O IMPOSTO PESSOAL AUTÁRQUICO EM 13 CIDADES MOÇAMBICANAS Eduardo Nguenha	95
IDENTIDADES ÉTNICAS E GOVERNAÇÃO MUNICIPAL: ALGUMAS NOTAS PARA REFLEXÃO A PARTIR DO CASO DA BEIRA Lúcio Posse	111
PARTE II: ECONOMIA	
DINÂMICAS DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE NA DÉCADA 2009–2018: UMA ANÁLISE DO CONTRIBUTO DO LIVRO <i>DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE</i> Yasfir Ibraimo	131
INVESTIMENTO, RECURSOS NATURAIS E <i>DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE</i> Carlos Muianga	147

PARTE III: SOCIEDADE

PROTECÇÃO SOCIAL NOS LIVROS <i>DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE</i> : REFLEXÃO INSPIRADA NOS 12 ANOS DE PESQUISA DO IESE António Francisco	167
PROTECÇÃO SOCIAL E POUPANÇA EM 10 EDIÇÕES DO <i>DESAFIOS</i> : QUE TIPO DE PROTECÇÃO SOCIAL PODE MOÇAMBIQUE DESENVOLVER? Moisés Siúta	239
NATUREZA DEMOGRÁFICA E CONSEQUÊNCIAS DO CRESCIMENTO URBANO EM MOÇAMBIQUE Rogers Hansine & Carlos Arnaldo	297

PARTE IV: MOÇAMBIQUE NO MUNDO

O IESE E A PESQUISA SOBRE «MOÇAMBIQUE NO MUNDO» (2010-2018) Sérgio Chichava	321
PANORAMA, REFLEXÕES E DESAFIOS DO IDE DA CHINA EM MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO DOS BRICS Michael Sambo	335
BRASIL E MOÇAMBIQUE NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: ENTRE AVANÇOS E RECUOS Natália N. Fingeremann	353
BRASIL E MOÇAMBIQUE: CONSTRUINDO A COOPERAÇÃO EM DEFESA Danilo Marcondes	377
NA SENDA DOS TRACTORES: TRÊS CRÓNICAS PARA UM RETRATO DA COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE Lídia Cabral	393

INTRODUÇÃO

Sérgio Chichava

Em 2009, o IESE decidiu criar a série *Desafios para Moçambique*, que inclui um conjunto de reflexões sobre os desafios do País nas esferas política, económica, social e internacional no presente e no futuro. Além de apontar, discutirem ou debaterem o que consideram ser os principais desafios de e para Moçambique, os livros desta série têm reflectido sobre possíveis direcções ou opções de política para a construção de uma sociedade próspera.

O livro *Desafios para Moçambique* é geralmente lançado na capital, Maputo, e depois divulgado nas províncias, como forma de levar o debate para mais cantos do País num contexto em que a reflexão sobre Moçambique está excessivamente concentrada na capital. Como dizia Michel Cahen no discurso inaugural da 5.ª Conferência Internacional do IESE em Setembro de 2017, é preciso «“des-sulizar” o IESE» (Cahen, 2017). Ainda com o objectivo de atingir o máximo possível de leitores e assim cumprir o seu objectivo, o livro *Desafios para Moçambique*, assim como outras publicações do IESE, é distribuído gratuitamente às bibliotecas públicas e universitárias de todas as províncias e, seis meses após o lançamento, disponibilizado também gratuitamente em forma digital no *website* do IESE.

Na busca de pluralidade e diversidade de ideias, opiniões e abordagens, o livro procura sempre não ter apenas uma visão dos pesquisadores do IESE, mas também de investigadores nacionais e estrangeiros de outras instituições de pesquisa.

Precedida de uma conferência de dois dias, a edição de 2019 é uma reflexão sobre o próprio livro e tem dois objectivos principais: (i) fazer uma retrospectiva dos principais temas discutidos no livro *Desafios para Moçambique* desde o seu lançamento em 2010; (ii): fazer uma reflexão sobre os principais desafios de Moçambique na última década.

O livro *Desafios para Moçambique 2019* comporta 15 artigos divididos em 4 secções: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo.

A secção Política é composta por cinco artigos. Com base nas diferentes publicações do IESE, incluindo o livro *Desafios para Moçambique*, o primeiro artigo discute a pesquisa realizada pelo IESE ao longo dos cerca de 10 anos da sua existência, enfocando a diversidade temática e teórico-metodológica das suas pesquisas, assim como os desafios e as perspectivas e a relevância da pesquisa do IESE para Moçambique e para o Mundo.

O segundo artigo discute alguns temas abordados na secção política da série *Desafios para Moçambique* ao longo dos 10 anos, nomeadamente a formação do sistema político bipartidário, a partir das bases estabelecidas pelo Acordo Geral de Paz (AGP), a geografia do voto e da abstenção, a questão das autarquias e as perspectivas que se abrem para a descentralização em virtude dos últimos consensos entre o Governo e a Renamo.

O terceiro artigo desta secção olha para a revisão pontual da Constituição, aprovada através da Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho, e discute os principais desafios da descentralização fiscal em Moçambique a nível local, argumentando que, devido à fragilidade dos mecanismos de gestão de finanças públicas nos municípios, à concorrência entre a gestão municipal e distrital, à pouca informação pública referente à gestão financeira nas autarquias e à morosidade na transferência dos fundos do Governo central para os governos locais, o País ainda não tem capacidade de avançar para a descentralização de recursos.

A secção económica tem dois artigos: O quarto artigo pesquisa os factores explicativos de desempenho dos municípios na arrecadação do Imposto Pessoal Autárquico (IPA) em treze municípios moçambicanos, nomeadamente as dez capitais provinciais do País e as cidades da Matola, Maxixe e Nacala, no período de 2009 a 2016. Trata-se de 13 municípios que existem desde o início da municipalização em Moçambique em 1997. Destes, em quatro (Beira, Nampula, Quelimane e Nacala) já houve alternância política na governação. Basicamente, este estudo pretende contribuir para o debate sobre a sustentabilidade financeira dos municípios moçambicanos, entendida como condição importante para o alcance do objectivo maior para o qual os municípios foram criados: o de promover o desenvolvimento local.

Com base na experiência de vida dos munícipes da cidade da Beira, o quinto e último artigo procura, reflectir sobre as suas percepções em relação às identidades étnicas e à governação municipal, a partir das dinâmicas de acesso ao emprego neste município. O artigo conclui que as identidades étnicas podem influenciar de forma estruturante as reformas de descentralização, em geral, e da devolução, em particular.

O primeiro faz uma reflexão sobre as dinâmicas, tendências e características do endividamento público em Moçambique ao longo da década 2009-2018 com base na contribuição teórica, analítica e metodológica dos artigos publicados na secção económica do livro *Desafios para Moçambique* ao longo dos 10 anos da sua existência.

O segundo e último artigo da secção económica discute a forma como as dinâmicas de investimento e de exploração dos recursos naturais em Moçambique foram abordadas pelo IESE no livro *Desafios para Moçambique* ao longo das últimas nove edições e como este debate evoluiu ao longo deste período: os avanços e as limitações.

A secção Sociedade é composta por três artigos. O primeiro faz uma reflexão crítica à investigação do IESE sobre protecção social publicada no livro *Desafios para Moçambique* ao longo das 10 edições, mostrando que a maneira como este tema foi definido e operacionalizado não só revela o pluralismo de abordagens teórico-metodológicas e analíticas existentes no IESE, mas também a sua relevância na pesquisa feita pelo Instituto.

Partindo da questão «Que tipo de protecção social poderá Moçambique desenvolver sem poupança interna e profundamente dependente da poupança externa?», o segundo artigo discute os desafios da dependência de Moçambique em relação à poupança externa para financiar o seu

desenvolvimento económico. A discussão é feita olhando para o contributo teórico e empírico da pesquisa do IESE sobre poupança e protecção social ao longo dos últimos 10 anos.

O terceiro e último artigo desta secção discute as dinâmicas demográficas nas principais cidades de Moçambique com base nos dados dos censos de 1997, 2007 e 2017, argumentando que, se a reclassificação urbana realizada nos finais dos anos 1980 e a migração campo-cidade explicam, em parte, o rápido crescimento demográfico urbano em Moçambique, o crescimento natural é o factor mais importante.

A quarta secção do livro é composta por cinco artigos. O primeiro analisa o contributo temático e analítico da pesquisa do IESE sobre as relações entre Moçambique e o Mundo entre 2010 e 2018 publicada no livro *Desafios para Moçambique*.

O segundo artigo analisa as características, tendências e desafios do investimento directo estrangeiro (IDE) chinês em Moçambique entre 2006 e 2017, comparando-o com o dos outros BRICS (vulgo «economias emergentes») e do resto do Mundo. O artigo mostra que o IDE dos BRICS tem crescido a um ritmo relativamente mais acelerado do que o IDE do resto do Mundo em Moçambique e que, dentre as «economias emergentes», o IDE chinês, além de ser o mais importante, mostra uma tendência cada vez mais crescente.

O terceiro artigo faz uma análise das relações entre o Brasil e Moçambique nas duas primeiras décadas do século XXI, olhando para os avanços e recuos que houve na Cooperação Sul-Sul brasileira ao longo deste período. O artigo argumenta que as relações entre os dois países passaram de uma fase em que, durante a presidência de Lula da Silva (2003-2010), Moçambique era o principal parceiro da cooperação técnica, caracterizada, entre outros, por projectos inovadores, como o projecto agrícola ProSAVANA e a fábrica de anti-retrovirais para uma situação de declínio iniciada na Presidência de Dilma Rousseff (2011-2016) e aprofundada no Governo de Michel Temer (2016-2018) e no actual de Jair Bolsonaro devido a problemas domésticos no Brasil.

O quarto artigo discute a evolução da cooperação brasileira em Moçambique com foco no programa Mais Alimentos Internacional (MAI), cujo objectivo é o fortalecimento da agricultura familiar através da mecanização. Esta análise é feita com base em três crónicas que mostram a evolução do programa e da cooperação entre os dois países, nomeadamente: (i) a génese do MAI; (ii) a chegada do MAI ao contexto africano e a maneira como foi interpretado e apropriado pelo Governo de Moçambique e (iii) os desdobramentos da cooperação brasileira em Moçambique depois da conclusão das actividades de cooperação.

O quinto e último artigo discute a cooperação técnica entre Moçambique e Brasil na área de defesa e segurança, mostrando que, à semelhança das outras áreas amplamente mediatizadas, como saúde e agricultura, a cooperação neste domínio também conheceu um aumento nos últimos 10 anos. Isto explica-se, de acordo com o artigo, pelo facto de Moçambique, devido à sua localização geográfica estratégica no Oceano Índico e à participação na Comunidade dos

Países de Língua Portuguesa (CPLP), ser considerado um parceiro importante para o Brasil na sua cooperação em defesa com os países africanos.

Os artigos presentes nesta décima edição do livro *Desafios para Moçambique* mostram que os desafios do País identificados ao longo das anteriores edições, nomeadamente o desafio de inclusão política, económica e social, continuam e tendem a exacerbar-se. Do ponto de vista político, o acordo de paz assinado entre a Renamo e o Governo a 6 de Agosto de 2019 não parece garantir uma paz efectiva, uma vez que não é reconhecido por uma ala da Renamo, que também não se revê na liderança de Ossufo Momade, actual líder do partido. Ao mesmo tempo, as eleições gerais previstas para Outubro de 2019 realizam-se num contexto em que parece que as regras do jogo estão viciadas de modo a favorecer uma das partes, o que não augura um desfecho eleitoral positivo. Simultaneamente, o conflito militar que emergiu em Cabo Delgado em finais de 2017, quando um grupo de insurgentes começou a atacar civis e instituições do Estado, parece estar a alastrar-se, pondo em causa a economia e a vida das populações locais num contexto em que o Governo está visivelmente a perder o controlo da situação. Do ponto de vista económico, a economia moçambicana assim como a credibilidade do País junto dos doadores continuam bastante afectadas pelo impacto das chamadas «dívidas ocultas» (contraídas sem aval do Parlamento) e, mais recentemente, pelos ciclones que assolaram severamente o País, particularmente as províncias de Sofala e Manica (ciclone Idai) e Cabo Delgado (ciclone Kenneth).

Sérgio Chichava
Setembro de 2019

PARTE I

POLÍTICA

O DEVER DE PESQUISAR NA PERIFERIA DO MUNDO

Michel Cahen

INTRODUÇÃO

Foi com uma certa emoção que tomei a palavra, a 19 de Setembro de 2017, em frente da multidão que assistia à conferência dos Dez Anos do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), instituição de pesquisa criada em 2007. Conhecera algumas das pessoas presentes na sala aquando da minha segunda viagem a Moçambique, em Maio e Junho de 1981 – a primeira vez tinha sido em Julho e Agosto de 1975. Assim, mesmo contando a partir de 1981, faziam 36 anos de muita mudança e... permanência. O Centro de Estudos Africanos (CEA) da Universidade Eduardo Mondlane era extremamente jovem. Estavam lá Aquino de Bragança, Ruth First e muitos cooperantes internacionalistas, os chamados «pés vermelhos», que trabalhavam 20 horas por dia sem quase ganhar dinheiro, em apoio à revolução. E obviamente, jovens investigadores moçambicanos, revolucionários também. Eu também era revolucionário (ainda sou), mas o meu marxismo recusava o partido único e, por isso, nunca fui cooperante. Porém, mantive ligações até hoje.

Pedi-me a nova direcção do IESE para proferir a comunicação inaugural da V Conferência Internacional da instituição. Aceitei, mas não para discutir a totalidade dos livros, capítulos em livros, notas no boletim *Ideias* e outros textos publicados ao longo destes 10 anos. Tentei tecer considerações principalmente de historiador e de marxista não arrependido. Dois anos depois dos «Dez Anos do IESE», vem à luz o décimo volume da colecção *Desafios para Moçambique*, o *Desafios 2019* e a direcção do IESE pediu-me para retomar o essencial da minha palestra dos Dez Anos.¹

Não é por acaso que comecei por evocar o CEA. O IESE não nasceu do nada. No início, havia o CEA, que, numa comunicação ao Congresso Europeu de Estudos Africanos, em Basileia, Suíça, Carlos Fernandes chamou, com toda a razão, de «CEA marxista» (Fernandes, 2017). Não vou fazer aqui essa história, que Carlos Fernandes fez recentemente, na sua tese e em diferentes artigos, depois do estudo pioneiro do malgrado Christian Geffray (Geffray, 1988: 71-85).

¹ Este texto é uma versão ligeiramente modificada e actualizada da intervenção de abertura da conferência dos Dez Anos do IESE, Maputo, 19 de Setembro de 2017. O essencial das comunicações desta conferência foi publicado em FORQUILHA, S. (ed.), *Desafios para Moçambique 2018*, Maputo: IESE, 2018, acesso livre: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/Livrol_DesafiosMoc2018.pdf.

Mas não há dúvida alguma de que o «CEA marxista» foi uma matriz fundamental de produção da nova intelectualidade progressista de Moçambique. E, obviamente, a maioria dos moçambicanos – não falo aqui dos cooperantes – que fizeram parte dessa história, acabou por mudar de *opiniões* sobre vários assuntos – é necessário! –, mas não mudou nos grandes *valores*. Eram militantes, continuaram militantes: militantes da inteligência, militantes das ciências sociais, ao que foi acrescentado mais tarde o feminismo e a ecologia política. Mas, entre o «CEA marxista» e o IESE – vamos discutir depois se o IESE é marxista! –, houve a Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais (UFICS), que tinha como objectivo ser uma parte de uma faculdade unificada e de alta qualidade de Letras e Ciências Sociais e Humanas. Num País pobre e com poucos professores, a ideia era concentrar os esforços num número reduzido de estudantes para criar quadros de qualidade e *comprometidos com o País*. Isto é, criar excelência, o que é bem diferente de criar elite. A UFICS não conseguiu provocar a formação dessa faculdade alargada, mas formou uma impressionante série de estudantes de alto nível. Posso testemunhá-lo pessoalmente! Em Bordéus, minha cidade, faço um grande esforço para ter, todos os anos, mestrandos moçambicanos e, mais tarde, doutorandos no Instituto de Estudos Políticos, com bolsas da Cooperação Francesa. Até há poucos anos, a quase totalidade dos estudantes que satisfaziam os requisitos do recrutamento vinha da UFICS e, depois, do Departamento de Ciência Política e Administração Pública, que, em parte, é herdeiro da UFICS. E esses estudantes, apesar do choque das tradições académicas, apesar de terem o francês como terceira ou quarta língua, depois do português, do inglês e de uma língua africana, foram sempre excelentes.

O IESE nasceu de uma contradição. Aliás, o IESE nem sequer deveria existir! Com efeito, foi formado por professores favoráveis à universidade pública, e que eram quase todos professores na Universidade Eduardo Mondlane (e muitos ainda são). Mas constataram que, para fazer uma investigação de serviço público de qualidade e independente de qualquer poder, tinham de sair da universidade pública e criar uma instituição independente. Esta história é muito semelhante à do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), em São Paulo. Na verdade, estou admirado por o IESE não ter relações estabilizadas com o CEBRAP. De acordo com um artigo sobre os 50 anos do Golpe Militar de 1964, o CEBRAP «foi criado em 1969 por um grupo multidisciplinar de professores e pesquisadores ligados à Universidade de São Paulo, e, em sua maioria, afastados da universidade pelo regime. Consolidado como um centro de pesquisa em humanidades dedicado à análise de questões nacionais *e à intervenção na realidade brasileira* [grifo meu], seus pesquisadores se propuseram à compreensão da dinâmica política, social, económica e cultural da sociedade» (Carloni, 1980).

No entanto, depois da democratização do Brasil em 1984-1988 e do regresso dos professores às universidades públicas, o CEBRAP continuou a existir. Já não havia repressão política na universidade, mas lutas de poder e muita burocracia. Para qualquer projecto ou pedido de

financiamento, eram necessárias montanhas de papéis e meses de espera. Para produzir, num espírito de serviço público e longe das consultorias, uma investigação científica de qualidade, era preciso sair, pelo menos parcialmente, da universidade pública. Penso que foi, grosso modo o mesmo espírito que norteou o nascimento do IESE e que continua a ser o seu fio condutor. Aliás, ainda em 2017, a própria definição do IESE era bastante próxima da do CEBRAP: o IESE

*realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral. Tematicamente a actividade científica do IESE contribui para a análise da política pública e social e da governação, com enfoque nas problemáticas de pobreza, política e planeamento público, cidadania, participação política, governação e contexto internacional do desenvolvimento em Moçambique.*²

Há, no entanto, uma outra definição anterior do IESE sobre a qual eu quero reflectir. É a seguinte:

Metodologicamente, o IESE privilegia a problematização das temáticas e métodos de investigação com base numa abordagem de economia política, que envolve ainda a promoção de abordagens interdisciplinares e heterodoxas.

DA HETERODOXIA NO IESE E NA INVESTIGAÇÃO PÚBLICA

As abordagens interdisciplinares eram (e são) óbvias no IESE, mas já a «economia política» deve ser encarada no seu sentido lato – isto é no sentido etimológico da palavra «economia» como arte de bem gerir a casa – para envolver não só os estudos sobre os padrões da acumulação, mas também os estudos sobre a protecção social, sobre o sistema político, sobre as relações Sul-Sul, etc. Talvez esta caracterização do IESE já tenha sido um pouco ultrapassada pela própria evolução do Instituto.

Mas são sobretudo as «abordagens heterodoxas» que eu quero frisar. Na minha opinião, na paisagem científica e política de Moçambique, o IESE é altamente heterodoxo e é isso que lhe dá força. Mas também, toda gente sabe que, nas ciências económicas actuais, os ditos «ortodoxos» são os neoclássicos, muitas vezes, os neoliberais de hoje, os partidários da microeconomia e da econometria feita ciência não social, ao passo que os ditos «heterodoxos» são os pós-keynesianos, os marxistas, os ecomarxistas e os partidários da economia feminista, que trabalham mais ao nível da macroeconomia. E, entre os dois, ainda há a dita escola austríaca

² «Sobre o IESE»: <http://www.iese.ac.mz/sobre-iese/>, consultado a 15 de Agosto de 2017.

com Friedrich Hayek, etc. Portanto, «promover abordagens heterodoxas» quer dizer o quê? Eu, pessoalmente, sou marxista e a queda do Muro de Berlim nunca me fez mudar de opinião: pelo contrário, pensei que o fim dos países do estalinismo tardio (os ditos países do «socialismo real» ou «comunistas») era uma notícia muito boa para o marxismo, que não tem nada que ver com muitas coisas que foram feitas em nome dele – basta aqui dizer que não se vai encontrar na totalidade da obra de Marx nem uma palavra a favor do partido único e que até o conceito de ditadura do proletariado, ou de ditadura da burguesia, não quer dizer partido único do proletariado ou da burguesia. Porque é que estou a revelar isto? Um investigador pode ser marxista. Uma instituição deverá sê-lo? Numa famosa universidade pública brasileira, que não vou citar, há um «Centro de Estudos Marxistas» dirigido por um professor marxista e integrando investigadores marxistas. Eu, marxista, estou contra. Pode haver, numa universidade pública, um «centro de estudos *do marxismo*», sim, que integre pesquisadores de várias orientações, mas será a universidade o lugar de criar centros ou instituições de uma dada ideologia? Penso que não: a universidade – pense-se no sentido da palavra *universidade* – deve ser fundada sobre o pluralismo e a independência científica. Não estou a dizer, de forma nenhuma, que a ciência é independente das ideologias. Mas é precisamente por isso que as instituições de pesquisa devem autorizar e promover o pluralismo *como método*. A universidade deve ser universalista. Aliás, houve recentemente um movimento muito interessante de estudantes de Economia, fundado em França chamado PEPS («Para um Ensino Pluralista no Ensino Superior na Economia»)³, que se internacionalizou rapidamente, dando lugar à *International Student Initiative for Pluralism in Economics*.⁴ Os membros deste movimento são todos heterodoxos, mas não estão a pedir um ensino exclusivamente heterodoxo: estão revoltados com a hegemonia da economia dita ortodoxa no ensino superior, nas bibliografias distribuídas aos estudantes; estão revoltados com o facto de as revistas de economia que as instituições científicas internacionais consideram de melhor qualidade serem quase todas ortodoxas. Pedem um ensino e uma divulgação científica *pluralistas*. Acho isso muito bom. E penso que é, na prática, o que faz cada vez mais o IESE como instituição de investigação. Aliás, como se pode ver na *nova* redacção da página «Sobre o IESE», do *site*, a missão desta instituição é:

*[o]rganizar, realizar e promover investigação de alta qualidade, interdisciplinar, pluralista e heterodoxa sobre questões e problemáticas relevantes para o desenvolvimento social, político e económico de Moçambique. Promovendo a formação necessária para tal investigação e, publicando e disseminando os resultados de pesquisa com o objectivo de alimentar o debate público sobre as políticas e opções de desenvolvimento. [grifo meu]*⁵

³ PEPS-Économie, <https://pepseco.wordpress.com>.

⁴ ISIFE, <http://www.isife.net>.

⁵ «Sobre o IESE»: <http://www.iese.ac.mz/sobre-iese/>, consultado a 12 de Junho de 2019.

Como se pode ver, fica a heterodoxia, mas entra oficialmente o pluralismo. Será que o IESE «se despolitizou» e abandonou a contestação? Nada disso: a visão permanece a de uma sociedade intelectualmente avançada e politicamente consciente, crítica e pró-activa, capaz de articular o conhecimento, o pensamento, no debate e na contestação sobre as suas dinâmicas de desenvolvimento e a transformação socioeconómica e política, de identificar e enfrentar novos desafios e de se dimensionar no contexto da África Austral e do Mundo.⁶

Portanto, além de uma evolução certa, há também uma forte dimensão de continuidade. Nos primeiros anos da sua existência, sem advogar, no entanto, uma ideologia oficial, o IESE ambicionava ter um único tema de pesquisa, um tema que faria a grande *convergência* de todos. Passo a citar uma passagem do *Relatório de Actividades do IESE em 2009*:

A concepção do IESE para a investigação em 2009 girava em torno do desenvolvimento [de] um projecto comum, [sobre os] padrões de acumulação económica, que deveria unificar a análise económica, de pobreza e de instituições políticas. A análise realizada mostra que o IESE claramente sobrestimou as suas capacidades e subestimou a dificuldade de fazer um projecto desta natureza. Para que tal projecto se desenvolvesse, seriam necessárias duas pré-condições: os investigadores envolvidos têm que partilhar, no essencial, as mesmas abordagens paradigmáticas; e a organização tem que ter suficiente experiência de organização da investigação para lidar com as dificuldades metodológicas e organizativas. Dado que estas pré-condições não estavam reunidas, este projecto não se desenvolveu.

E o relatório prossegue:

As lições [deste fracasso] são claras: (i) é necessário partir programas e grandes temas de investigação em projectos pequenos e manejáveis de curto prazo; (ii) os investigadores devem ter mais liberdade para fazerem projectos de investigação mais focados nas suas áreas específicas, mesmo que isso implique mais fragmentação; [...]

O que me intrigou foi o uso da palavra «fracasso». Porque, a meu ver, foi uma primeira *reorientação* que permitiu um grande *sucesso*. O IESE, como instituição, abandonou a veleidade de conseguir fazer convergir *toda a gente* num metapensamento paradigmático, mas na prática, apareceu uma muito melhor operacionalidade na investigação e, em particular, na investigação sobre os padrões de acumulação capitalista em Moçambique, que foi, na minha opinião, apesar da excelência dos outros, o tema que mais «produziu» ao longo dos anos, e sobretudo nos *Desafios 2016 e 2017*.

⁶ *Ibidem*.

No entanto, se o IESE se afirmou, depois da primeira reorientação, como instituição pluralista – o que lhe deu força e heterodoxia –, não deixou de ser um pouco problemático, a meu ver, o facto de os grupos de investigação não terem operado tal viragem. Segundo as minhas leituras, o Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento parece nitidamente (mas não exclusivamente) marxista – não é de admirar quando se sabe quem foi o seu fundador! –; e o Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social parece nitidamente não marxista, talvez hayekiano – não é de admirar quando se sabe quem foi o seu fundador! Por sua vez, o Grupo de Investigação sobre Cidadania e Governação é mais indefinido em termos teóricos, mas, de qualquer maneira, próximo do neo-institucionalismo e de análises bourdieusianas. Seria, pois, um grande desafio para o IESE conseguir aumentar o grau de pluralismo, já muito grande na instituição, dentro de cada Grupo de Investigação. O pluralismo não como mera convivência e respeito mútuo, *mas como método de avançar, como método heurístico*. Por isso, penso também que podia haver, nas publicações do IESE, discussões abertas sobre as várias escolhas paradigmáticas. Porque não, por exemplo, exactamente a mesma pesquisa, mas examinada por duas «orientações» diferentes? Até porque se as escolhas paradigmáticas podem ser diferentes, o objectivo não o é necessariamente. Lendo os textos, tive a nítida impressão de que segundo uns, para erguer um Estado social em Moçambique, é preciso acabar com o capitalismo – talvez não instaurando o socialismo, que, de qualquer maneira, deveria ser bem diferente do anterior, mas praticando «vias não capitalistas de desenvolvimento»⁷ –; ao passo que, de acordo com outros, se pode erguer um Estado social reformando o Estado sem romper com o capitalismo. Pois bem, tenho a minha opinião pessoal sobre o assunto, mas será que não existe aqui um objectivo comum, o Estado social à volta do qual se pode desenvolver uma investigação de anos?

Até o próprio marxismo podia, um dia, ser discutido no IESE. *Mas com precisão*. Se se incluir, por exemplo, a Coreia do Norte nas «diversas variantes» do marxismo (Francisco, Siúta & Semedo, 2016: 271-328), pois bem, deverá incluir-se Adolfo Hitler nas «diversas variantes» da democracia cristã. São poucos os textos publicados pelo IESE que discutem as posições das várias correntes presentes no marxismo. Cada um defende as suas posições, sem, a meu ver, debater suficientemente com os outros. Houve, no entanto, um artigo que o tentou fazer no volume *Desafios para Moçambique 2016*. Foi o de António Francisco, Moisés Siúta & Ivan Semedo (*ibidem*). Voltarei a este assunto.

Antes de discutir mais alguns grandes temas da pesquisa do IESE, queria tecer mais algumas considerações sobre o que foi e era, a meu ver, o IESE como instituição ao longo da sua história até a conferência dos Dez Anos. O «CEA marxista» era bem conhecido pela sua investigação colectiva, os relatórios colectivos em que, por vezes, nem sequer apareciam os

⁷ Não discutirei aqui a noção de «desenvolvimento não capitalista», que foi tema de grande debate entre correntes marxistas nos anos 1970-1990.

nomes dos autores. O que era importante não eram os autores individuais, mas a produção científica da «estrutura», no sentido político moçambicano da palavra. O CEA também fazia parte das «estruturas» – sempre pensei que a fase dita «marxista-leninista» foi a mais weberiana da história de Moçambique (o «marxismo-leninismo» como fase suprema do weberianismo em África, com uma burocracia exclusivamente definida pela sua função e quase sem nome de personalidades)! Em 2017, o IESE era uma instituição unitária em que – cito um parágrafo das *Linhas Estratégicas 2012-2015* – «grupos e projectos de investigação diferentes não são *niches* individuais, mas, em vez disso, são parte integral de uma dimensão de investigação mais alargada e comum que constitui a cultura do IESE» (IESE, 2011). Não eram *niches* individuais, mas o IESE reconhecia a autoria e a individualidade do ofício de investigador – a um dado momento, o trabalho de escrever é sempre individual, e o nome dos autores é sempre indicado. Aliás, isto permite o debate, porque se pode assim responder ao autor, ou criticá-lo sem necessariamente criticar a instituição. Mas, quase sempre, cada indivíduo-investigador estava integrado num grupo de investigação (GI), num projecto. Os artigos de iniciativa meramente individual existiam – acho muito bem – mas não eram a maioria e, regra geral, incidiam sobre temáticas novas para as quais ainda não havia um GI ou um projecto no IESE. Era um bom equilíbrio. O «CEA marxista» também fazia muita investigação de terreno. É de constatar que, nos seus primeiros anos, o IESE se dedicou menos a este tipo de investigação, mas isso devia-se à temática então principal, que era a economia política. Nem havia antropologia económica, com inquéritos junto de centenas de famílias para produzir amostras estatísticas, para evidenciar redes de troca, etc. Era uma investigação mais sustentada em bases de dados, não obstante o tremendo esforço do IESE para *produzir* essas bases de dados, para ter um uso crítico das séries estatísticas internacionais e nacionais. De qualquer maneira, esse tempo acabou e rapidamente houve projectos do IESE inteira ou fortemente baseados em trabalho de terreno – estou a pensar, por exemplo, no projecto sobre participação eleitoral e abstencionismo (Brito, 2017), mas também em várias outras pesquisas em certas províncias e distritos, como as dedicadas aos conflitos de terra e água, à «comoditização» da terra ou ainda à nutrição, ao género e ao emprego. E também não se deve ter uma visão reduzida do «terreno». Quando um investigador do IESE vai para o Brasil, a Índia ou a China para fazer a sua pesquisa, ele está a fazer investigação no «terreno»!

Dois anos depois da conferência, pode-se constatar que os grupos de investigação foram também abandonados. Com efeito tinham o perigo de transformar o IESE numa *confederação* de grupos quase independentes. O IESE virou-se para uma metodologia de projectos empíricos, o que permitiu que pessoas de orientações diversas trabalhassem em temas comuns e facilitou a apresentação dos resultados a toda a comunidade do IESE como *federação* de pesquisas pluralistas. Último reparo nesta parte: o IESE, desde o seu nascimento, sempre se definiu como tendo um dever de intervir na cidadania e mesmo na vida política do País. Intervir não como partido,

obviamente, nem como ONG, mas à sua maneira: porque os investigadores são cidadãos, mas são cidadãos que adquirem, em certa medida, e mercê do trabalho científico, uma *competência profissional específica* que lhes dá um certo olhar sobre problemas da actualidade. Portanto, é seu *dever* retribuir à sociedade, dando a conhecer os produtos das suas investigações e das suas reflexões, a sua *produção de conhecimentos*. Esta componente do IESE é altamente dependente da conjuntura, porque é mais intensa em certos momentos, mais relaxada noutros. Assim, quando houve novamente confrontos militares no País (2014-2016), foi dever do IESE discutir publicamente os meios de resolvê-los; discutir a descentralização; discutir a proposta de uma Assembleia Constituinte ou de uma Conferência Nacional à imagem das que houve em certos países africanos nos anos 1990; discutir a atitude frente às dívidas públicas ilegais, etc. Será que, fazendo isso, o IESE já não seria mais do que um *think tank*?

Não é pejorativo ser um *think tank*, mas penso que não foi o caso. Com certeza que, dentro do IESE, se pensa! Mas um *think tank* é um grupo de reflexão, regra geral, especializado numa temática, cujo *fim* é propor pareceres. Esse não é o fim do IESE. É um *meio*, uma das *vias da difusão* dos resultados das suas pesquisas. É, a meu ver, o que acontece quando um investigador do IESE participa num estágio sindical para auscultar, *com toda a sua competência específica*, as políticas públicas de austeridade e, assim, empoderar melhor os sindicalistas, para que, depois, eles concebam uma política de defesa dos trabalhadores. Aliás, o IESE posicionou-se muito bem nesta matéria nas *Linhas Estratégicas 2012-2015*, que volto a citar:

... o IESE guia-se pelo seguinte: «Investigação económica, social e política relevante, interdisciplinar, heterodoxa e de alta qualidade, disseminada e ao alcance de todos, como meio para o desenvolvimento do pensamento, acção e cidadania» (IESE, 2011). [Grifos meus.]

Não se trata de um mero *think tank*. Trata-se de um centro de pesquisa fundamental comprometido com o País, empenhado no melhoramento da cidadania moçambicana. Como dizia Christian Geffray no seu famoso livro *La cause des armes: «Il ne peut y avoir d'autre motivation à la recherche que le désir de comprendre»* [não pode haver outra motivação na investigação senão o desejo de perceber] (Geffray, 1990). E quando se quer perceber, também se quer, e se deve, explicar.

Agora, gostaria de tecer algumas considerações de historiador sobre a investigação do IESE.

A ACUMULAÇÃO DO CAPITAL: SERIA «PRIMITIVA»?

Um tema muito importante ao longo dos anos do IESE foi a famosa questão da «acumulação primitiva do capital» como meio de produzir uma «burguesia nacional». Não sei se a Frelimo, nos seus textos de congressos ou outros, alguma vez utilizou a expressão «acumulação *primitiva*

de capital». Segundo Carlos Nuno Castel-Branco, Armando Guebuza, no que o primeiro chamou de «Manifesto capitalista» (Castel-Branco, 2017: 257-302), fala da «acumulação capitalista nacional». Em contrapartida, o MPLA de Angola fala sem problema desta «acumulação primitiva de capital». São, provavelmente, as únicas palavras marxistas que este partido angolano ex-«marxista-leninista» ainda utiliza. As pesquisas feitas pelo IESE sobre o assunto são impressionantes, muito concretas, mas também com forte pendor teórico. Não vou discutir o detalhe, mas a interpretação global. Questiono-me sobre o conceito de acumulação primitiva no século XXI. A acumulação primitiva do capital foi um processo histórico descrito por Marx, Rosa Luxemburgo e outros. Citando Marx, Castel-Branco lembra que:

o processo de acumulação primitiva de capital [não foi] nada mais do que a separação dos produtores dos meios de produção. Isto é, a acumulação primitiva de capital é um processo social, económico e político que opera duas transformações fundamentais na sociedade: por um lado, os meios sociais essenciais de subsistência e de produção são transformados em capital e, por outro lado, os produtores directos são transformados em trabalhadores assalariados, separados da posse desses meios sociais de subsistência e produção (Marx, 1976: 873-940).

Isto é, no processo de privatização da terra e de industrialização, os camponeses são expulsos de várias maneiras das suas terras, os artesões são arruinados, o que provoca a proletarização. Marx dizia que, na origem do capitalismo, há sempre banditismo, uma vez que os processos iniciais para separar os produtores dos meios de produção utilizam violência, abusos e ilegalidades de todas as espécies, etc. É bom ler o romance *Predadores* (Pepetela, 2005) de Pepetela, para entender o processo em Angola e o estudo mais recente de Ricardo Soares de Oliveira sobre Angola desde a guerra civil (Oliveira, 2015a).

Mas quando Marx escreve isso, no século XIX, ele descreve um processo com certeza ainda em curso, mas que começou desde o século XVII e sobretudo no século XVIII. Portanto, ele descreve o *resultado* de um processo começado muito anteriormente. E ele pode *concluir* e *constatar* que esta «acumulação primitiva» (provavelmente nos dois sentidos da palavra: acumulação *original* e acumulação *selvagem*) produziu burguesias nacionais e depois imperialistas, que, nas colónias, continuaram moldes de acumulação primitiva mesmo nos tempos imperialistas. Assim, designar *hoje em dia* por «primitivos» os processos de acumulação em curso em Angola, Moçambique ou algures na periferia do capitalismo significa uma postura teleológica: será a acumulação «primitiva» porque *vai* produzir uma burguesia nacional à imagem do processo europeu dos séculos XVII-XIX? É considerar que é o mesmo fenómeno que se desdobra agora na periferia do capitalismo. Castel-Branco explica bem que há diferenças e que, por exemplo, que a proletarização do campo em Moçambique ainda é muito parcial. Mas fica o conceito de acumulação primitiva ligado ao que, para mim, é um *prognóstico*, isto é, à ideia de que isso vai

produzir uma burguesia nacional. No entanto, Castel-Branco é prudente, falando das primeiras privatizações de «proprietários sem capitais» e, depois, de «oligarcas sem produção» (Castel-Branco, 2017). Concordo plenamente com Castel-Branco e penso que o mesmo seria, em larga medida, válido também para Angola, que é interessante estudar porque, regra geral, antecipa em dez anos o que Moçambique faz. Mas será que «oligarcas sem produção» vão produzir uma burguesia (nem diria «nacional» porque exportam o máximo possível dos seus capitais para fora)?

Quando houve a acumulação primitiva do capital na Europa e na América Latina e depois na Ásia e na África colonizadas, o objectivo foi *organizar a produção* e fazê-lo num novo molde economicamente revolucionário, o modo de produção capitalista (MPC) à escala mundial, utilizando, no entanto, processos capitalistas locais que não se enquadravam no MPC, como era o caso do trabalho forçado. Disse bem: «organizar a produção». Será que é isso que acontece? Acontece parcialmente: tudo começou com a famosa «criação de patos». Mas a componente produtiva da acumulação deve ser muito minoritária. Isto é: o que está a aparecer é uma camada rendeira e só o tempo permitirá dizer se vai transformar-se em burguesia. Com efeito, é bom lembrar que «rico» não é sinónimo de «burguês», tal como «pobre» não o é de «proletário». No sentido histórico, Mobutu Sese Seko, do Zaire, que foi classificado como detentor de uma das maiores fortunas mundiais, não era um burguês; era um bandido, cuja fortuna não vinha da sua capacidade de organizar a produção e a comercialização, mas do roubo do Estado e dos seus sujeitos. Também é bom lembrar que, na génese dos oligarcas pós-soviéticos (Hoffman, 2001; Oliveira, 2015b:171-194), houve uma mortalidade muito forte por assassinatos mútuos e muitos falhanços: nem todos os maiores burocratas do estalinismo tardio eram capazes de se tornarem capitalistas profissionais. Será que os filhos dos bandidos e dos primeiros oligarcas, com a passagem das gerações, se tornarão burgueses? No caso pós-soviético, a resposta é, obviamente parcialmente positiva, mas qual é a proporção de sobreviventes? E a Rússia, apesar dos seus problemas, está no centro, ou pelo menos na semiperiferia, do capitalismo, não na periferia como Moçambique.

A minha pergunta de historiador é: *será possível haver, no século XXI, revoluções nacionais-burguesas na periferia, em países que não tenham já uma burguesia nacional?*⁸ Se olhar para trás, para a segunda metade do século XX, pessoalmente, vejo só três, talvez quatro, casos, cada um altamente particular: – o caso da China popular: a revolução de 1949-1953 e o estabelecimento de um regime dito comunista (i.e. estalinista à moda chinesa) destruiu os elementos de burguesia nacional que existiam antes e permitiu, no meio de grandes sofrimentos, uma acumulação primitiva forte, a industrialização (apesar do período maoísta «ruralista») e a formação de elites importantes.

⁸ Isto é, excluo desta pergunta a maioria dos países da América Latina que já tinha, historicamente produzidas antes da fase imperialista, burguesias nacionais (e coloniais), embora dependentes.

Quando o regime, sem cair (diferentemente da URSS), procedeu à transição capitalista, pôde-se constatar que o resultado *objectivo* de 40 anos de «comunismo» foi o de uma revolução burguesa conseguida. Nunca a China semicolonial teria podido acumular capital nesta escala, ficando sem ruptura na periferia do capitalismo;

– o caso da Coreia do Sul: é um subproduto da revolução chinesa. Para travar o avanço «comunista» no Sudeste asiático, os Estados Unidos permitiram no Sul da península exactamente o contrário do que impuseram na América Latina: um Estado forte e desenvolvimentista, um proteccionismo produtivista, etc. O resultado *objectivo* também foi o de uma revolução burguesa, o que não quer dizer que a Coreia do Sul tenha saído do que, outrora, se chamava «Terceiro Mundo»;

– o caso da África do Sul pós-*Apartheid*: já existia uma burguesia nacional, principalmente branca, alguma de origem indiana e *coloured*. A revolução democrática que abateu o *Apartheid* não destruiu em nada essa burguesia, mas permitiu o *empowerment* de elites negras. Ainda que as divisões continuem fortes hoje em dia, pode-se pensar que, historicamente, há um processo burguês de fusão em curso.

– o quarto caso é a Índia: não houve revolução comunista como na China, mas a Índia sempre recusou aplicar as «receitas» do FMI e sempre desenvolveu um nacionalismo económico.

Obviamente, há outros casos intermédios (Indonésia) ou excepcionais (Singapura, que é uma cidade-estado e que não pode ser analisada independentemente do resto da área malaio-indonésia). Sempre que um país capitalista da periferia (não falo aqui de Cuba, do Vietname, etc.) quis negociar melhor as condições da sua inserção no sistema-mundo capitalista, houve tensões, crises e até golpes de Estado, como aconteceu muitas vezes na América Latina ao longo do século xx, mas também em África. As tensões actuais com o Irão podem, sem prejuízo das especificidades, ser integradas neste fenómeno.

Moçambique também pode ser inserido nestas tentativas: apesar da sua ideologia oficial na fase radical, Moçambique nunca foi uma Cuba em África, nunca rompeu decisivamente com o capitalismo. Seguiu, sim, um paradigma de modernização autoritária definido principalmente de maneira negativa, numa leitura simplista do marxismo em que o modo de produção doméstico e as relações sociais originais no seio do campesinato eram consideradas como feudalismo. Daí a série dos «abaixos» (abaixo o feudalismo, abaixo o obscurantismo, abaixo o regionalismo, abaixo o tribalismo, abaixo os «xiconhocas», isto é, abaixo 95 % da população), com poucos «vivas», na realidade, também eles de teor negativo (viva a Frelimo, um só povo, um só partido, uma só nação de Rovuma até Maputo).

Mas então qual é o balanço, relativamente à acumulação do capital, do período dito «marxista-leninista»? O Estado quis proletarizar o campo, transformando os camponeses em assalariados de machambas estatais ou trabalhadores dependentes de cooperativas – proletarização que é uma característica importante da acumulação primitiva do capital –, mas não o conseguiu.

Depois, houve a viragem neoliberal. Isto significa que a fase dita «marxista-leninista» resultou, objectivamente, numa *tentativa falhada* de revolução burguesa.

Então fica a pergunta: será que os processos actualmente em curso em Angola e Moçambique são comparáveis com os da Europa nos séculos XVII-XIX, ou mesmo com os da China e da Coreia do Sul na segunda metade do século XX? A acumulação primitiva de capital é coroada de sucesso se for provocada por pessoas capazes de organizar a produção e o comércio, ou se provocar o aparecimento de tais pessoas no quadro de uma proletarização de fracções importantes da população. Em Moçambique, a quase totalidade da produção está inserida no sistema capitalista, *o que não quer dizer que o modo de produção capitalista, embora dominante, esteja generalizado*. Ainda persiste o que os antropólogos marxistas chamaram de articulação desigual dos modos de produção (Rey, 1973), isto é, uma relação onde o modo de produção capitalista tira parte da sua rentabilidade da manutenção de esferas ainda não directamente capitalistas da produção. Por exemplo, o trabalho forçado no Moçambique colonial podia funcionar *se, e somente se*, mantivesse o modo de produção doméstico, que assegurava a reprodução social das famílias mercê do trabalho das mulheres e permitia assim pagar o *chibalo* (trabalho forçado) abaixo do custo da reprodução social dos trabalhadores e das suas famílias. Ou seja: o interesse do capitalismo colonial *não* era *proletarizar*, mas subalternizar e «generizar» (porque a economia colonial não podia funcionar sem o trabalho das mulheres na esfera doméstica) (Cahen, 2015: 129-155). Hoje, já não há trabalho forçado em Moçambique (excepto alguns casos em explorações de pedras preciosas, e em Angola, nas zonas dos diamantes), mas também não é interesse do capitalismo periférico proletarizar a totalidade, ou mesmo a maioria, da população camponesa. Não pode haver «ProSAVANAS»⁹ em todo o País. Se houvesse, os salários baixíssimos dos operários rurais das plantações de soja transgénica nem sequer lhes permitiriam comprar os produtos alimentares que teriam podido produzir directamente, e haveria uma fome massiva a curto prazo.

Na realidade, não sou capaz de responder à minha própria pergunta: talvez parte dos filhos dos «proprietários sem capitais» e dos «oligarcas sem produção» consigam tornar-se burgueses, isto é, capitalistas produtores ou comerciantes eficientes como na Nigéria. Com certeza outros continuarão rendeiros, estreitamente dependentes da sua proximidade com a Presidência da República (qualquer que seja o partido no poder), isto é, numa posição sempre débil com o passar das gerações. Serão suficientemente numerosos os que conseguirão tornar-se burgueses, para constituir uma verdadeira *classe* historicamente enraizada, que, sem abandonar a proximidade da cimeira do poder – nunca uma burguesia abandona a sua vontade de gerir

⁹ Trata-se de um projecto nipo-brasileiro-moçambicano de reordenamento rural autoritário para uma viragem para um agronegócio produtivista de exportação, transformando a população camponesa quer em proletários rurais, quer em trabalhadores dependentes. A implantação do ProSAVANA estava prevista para as províncias de Nampula e Niassa, mas foi em grande medida abandonada face à resistência camponesa e à oposição da sociedade civil.

o poder político –, não dependerá totalmente dele para a sua reprodução social, deixando de ser simplesmente um corpo social (Meillassoux, 1998: 9-58) rendeiro procedente da burguesia internacional? *Não sei*.

Mas este «não sei» basta para questionar-me sobre o conceito de acumulação *primitiva* – isto é, como primeira fase de imposição do modo de produção capitalista –, na periferia, no século XXI globalizado. Acumulação, sim, mas *rendeira*; sim, mas *periférica*. É, com certeza, capitalista, na medida em que funciona totalmente integrada no sistema-mundo capitalista, mas isso não é suficiente para *prever* que ela venha a desenvolver, a uma escala massiva, o modo de produção capitalista e a proletarizar – no sentido de Marx – a maioria da população. Pode-se pensar, ao contrário, que ela vai *plebeinizar* a população sem lhe permitir a plena integração no modo de produção capitalista, tanto na cidade como no campo. Ou seja, muitas pessoas vão continuar a deixar o campo para se amontoar nas cidades, mas sem conseguir trabalhos assalariados, sem conseguir entrar no modo de produção capitalista, num processo de urbanização sem a proletarização correspondente. Além disso, se o conceito de economia extractiva como forma historicamente específica de acumulação me parece adequado (IESE, 2015), não é específico de Moçambique, visto que acontece em muitos outros países, incluindo no Brasil, que conhece, desde há 30 anos, um intenso processo de *desindustrialização* (Salama, 2012).

Este fio condutor da acumulação permite-me fazer outros reparos sobre alguns outros aspectos da pesquisa do IESE ao longo destes anos.

PARA UMA ANÁLISE MATERIALISTA DA CORRUPÇÃO

Recentemente, o IESE tomou várias posições públicas, muitas vezes em parceria com outras entidades, como o Observatório do Meio Rural (OMR), o Centro de Integridade Pública (CIP), o Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC), etc., a propósito das «dívidas ocultas», do Orçamento de Estado, etc. É a componente *think tank* do IESE. Mas isto tudo está ligado à corrupção que vou chamar aqui de estrutural, e eis porquê. Precisamente, se entendermos que a elite moçambicana não é uma burguesia, mas um corpo social rendeiro procedente da burguesia internacional – isto é um corpo social que negocia a sua inserção específica no sistema-mundo –, se entendermos que ela não tira o grosso da sua remuneração da sua capacidade de organizar a produção para extrair directamente a mais-valia dos trabalhadores, mas que ela vive da protecção política para obter parte das acções de projectos internacionais sem as capitalizar, ou de privatizações que ela paga só muito parcialmente, chegamos à conclusão de que o lucro característico do capitalismo não é o seu principal meio de subsistência. Mesmo os bons salários da alta função pública ou da administração das grandes empresas não são suficientes. Para isso tudo funcionar, é preciso um rendimento adicional. Assim, surge a corrupção como a remuneração adicional dada a uma elite que não é uma burguesia, uma

remuneração que também é a *flexibilidade internacionalmente aceite* para assegurar a estabilidade desta elite que o sistema-mundo não deixará transformar-se em burguesia (Cahen, 2010:113-140; Cahen, 2014: 43-81). Assim, «comer» é aceite; o que é recusado é «comer demais» porque põe em perigo a própria estabilidade do Estado da periferia. Por isso, ao contrário do que vai escrevendo um certo sociólogo moçambicano segundo o qual a corrupção não é um problema (Macamo, 2019), a corrupção é bem característica do capitalismo periférico. Com certeza há corrupção no centro do capitalismo e com dimensões até ainda maiores em valores absolutos; mas, em percentagem do PIB, a corrupção é muito mais catastrófica nos países periféricos e, regra geral, não provoca acumulação produtiva, mas a fuga de capitais. A corrupção estrutural é constitutiva da elite rendeira como corpo social não burguês, procedente do sistema-mundo capitalista. Por isso, estudar os processos da corrupção, lutar contra a corrupção, não é só uma atitude ética, mas um combate político a favor do Estado social. Parabéns ao IESE, por esse trabalho.

A MUITO DIFÍCIL INDUSTRIALIZAÇÃO DA PERIFERIA AFRICANA

Há outro aspecto que interessa analisar. O IESE desenvolveu uma componente de pesquisa sobre as economias ditas emergentes, sobre as relações Sul-Sul, etc. Não vou discutir aqui muito o conceito de «Sul», defendido em particular pelo bem conhecido sociólogo português Boaventura de Sousa Santos – conceito que pessoalmente recuso por ser cem por cento neoliberal, típico da tendência do capitalismo em naturalizar a sua exploração: já não há *capitalismo* ou *exploração*, há só a «economia». Já não há *periferia*, há só «pobreza» ou «atraso». Já não há divisão capitalista internacional do trabalho, há «Norte» e «Sul». Já não há uma luta de classes à escala mundial, há uma luta de «mundos», etc. Embora seja imperfeita, prefiro a antiga expressão de «Terceiro Mundo» porque, na analogia com o *tiers-état* da revolução francesa de 1789-1793, incluía a noção de subalternidade e de dependência (Cahen & Braga, 2018: 31-73). Também se pode discutir o conceito de «economia emergente» porque, dentro de uma dada economia, pode haver formações sociais emergentes, sem que isso concirna a toda a sociedade. A China é bom exemplo disso: em PIB *per capita*, ela é claramente um país do Terceiro Mundo. Mas, de qualquer maneira, há um fenómeno importante no quadro da globalização desde os anos 1990, que é o reforço das relações económicas da periferia ou semiperiferia com a própria periferia ou semiperiferia. E, neste contexto, há o caso específico do reforço das relações económicas dentro dos países da CPLP.

Mas aqui, a minha pergunta incide principalmente sobre as relações entre o Brasil, a China e Moçambique. Como é sabido, as exportações do Brasil para a China aumentaram muito, mas de uma maneira colonial: o Brasil exporta minerais, petróleo e soja transgénica e importa da China bens transformados. Isso faz parte do processo de desindustrialização do Brasil (Salama, 2014: 11-31). Acontece o mesmo nas relações entre a China e Moçambique, que

estuda, nomeadamente, Sérgio Chichava (Chichava *et al.*, 2013; Scoones *et al.*, 2013; Alden & Chichava, 2014; Chichava, Li & Sambo, 2019; Chichava *et al.*, 2013:101-115; Scoones, Cabral & Tugendhat, 2013: 1-126; Alden & Chichava, 2014; Chichava, Li & Sambo, 2019). Claramente, não são relações de tipo «Sul-Sul» (permitam-me utilizar provisoriamente esta expressão!) mas «Norte-Sul», só que este «Norte» já não é somente relativo à Europa e América do Norte.

Mas, e as relações Brasil-Moçambique? O que é que vão produzir a prazo? O Brasil conhece, já o disse, um intenso processo de desindustrialização. Portanto, com certeza não é do Brasil que virá para Moçambique um reforço da industrialização (Alden, Alves & Chichava, 2018). A prazo, o reforço das relações económicas com o Brasil poderia ter, como efeito modesto, simplesmente o de diversificar as relações de Moçambique e, assim, melhorar um pouco as relações de força na sua inserção no sistema-mundo e em particular com os países do capitalismo central. Aliás, uma maneira de entender a fragilidade das relações económicas Brasil-Moçambique é ver a sua forte dependência do contexto político mais imediato. O novo Governo populista de extrema-direita que governa o Brasil desde 1 de Janeiro de 2019 quase que parou os projectos, podendo-se concluir que, se houve um interesse dos presidentes dos governos do Partido dos Trabalhadores (Lula da Silva, 2003-2010; Dilma Rousseff, 2011-2016) para fortalecer os laços com África, essa não é uma tendência longa e enraizada da economia brasileira como tal.

Se o Brasil é incapaz de favorecer a industrialização de Moçambique, qual pode ser o papel da China? Este é um país que conhece um contínuo processo de industrialização e proletarização, mas também é pouco provável que venha a favorecer a industrialização de Moçambique, uma vez que o tipo de relação que estabelece com Moçambique e outros países africanos não é diferente do dos países do capitalismo central. E a China não tem nenhum interesse em modificar a divisão internacional do trabalho, produzindo concorrentes.

Quer isto dizer que Moçambique não pode ganhar absolutamente nada com um fortalecimento das relações com a China? Não. Mas impunha-se a construção de uma relação de força e uma forte vontade política. Moçambique, como o resto da África, pode tirar partido do interesse da China nos seus recursos naturais desde que se abandone a «política do ventre» e se comece a pensar no colectivo;¹⁰ desde que haja uma visão clara daquilo que se pretende nas relações com a China. O exemplo da Etiópia – quiçá o único país de África a conhecer um processo vigoroso de industrialização – comprova que é possível ganhar algo (mesmo sendo pouco) com as relações com a China. Mas, de qualquer maneira, a industrialização de Moçambique não poderá advir somente de um endividamento gigantesco (em percentagem do PIB), mas precisará de um proteccionismo desenvolvimentista baseado no progresso massivo da agricultura familiar (isto é, de uma acumulação de capital localmente engendrada e sem

¹⁰ Pode-se pensar aproximadamente da mesma maneira sobre os megaprojectos vindos do mundo capitalista central. Uma boa maneira de avaliar a resposta de Moçambique será observar com grande atenção a criação e o funcionamento do Fundo Soberano. Quando se vê como funcionou, em pequena escala, a caixa do INSS, pode-se ficar muito inquieto.

endividamento) e da formação de uma pequena burguesia *produtiva*. Isto não é nada menos que sinónimo de uma revolução económica, política e cultural em Moçambique. Precisamos de sonhar...

UM ESTADO SOCIAL?

Queria voltar agora ao importantíssimo problema da protecção social, estudada em particular pelo Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social. Moçambique está, a esse respeito, numa situação catastrófica. Com efeito, a sua revolução demográfica, embora em curso, é muito parcial: a taxa de natalidade está baixando nas categorias altas e médias da sociedade urbana, menos nas classes pobres urbanas e muito pouco no mundo rural. Na verdade, tradicionalmente, a protecção social é constituída pelas crianças. É o sentido etimológico, e não marxista, de *proletário* para definir quem não tem outra riqueza a não ser a sua descendência, a sua *prole*. É o que estudou Christian Geffray na sua tese de doutoramento e, depois, no seu livro *Nem Pai, Nem Mãe. Crítica do Parentesco, o Caso Macua* (Geffray, 2000), com a identificação da famosa estruturação social em forma de «feijão», os avós vivendo com os netos deixados pelos pais para ajudá-los no trabalho do campo, e eles próprios sabendo que terão o apoio dos netos da geração a seguir. A taxa de natalidade continua forte (Francisco, 2012) porque as mentalidades atrasam-se sempre em relação à situação objectiva, mas esta cooperação intergeracional acontece cada vez menos, os jovens deixando o campo para a cidade e os pais, cada vez mais, ficando sozinhos. A situação da velhice em geral e da velhice rural em particular é, pois, um dos maiores problemas de Moçambique. É um problema político. A reivindicação de uma protecção social universal para os idosos moçambicanos é uma resposta a este problema, que vem muito bem explicada em várias publicações do GI. Num sentido mais lato, num dos capítulos do livro *Desafios para Moçambique 2016*, António Francisco, Moisés Siúta e Ivan Semedo concluíam que

a sociedade moçambicana precisa urgentemente de um tipo de Estado que assume a função protectora dos desafios nefastos e insidiosos à segurança individual e nacional, através de um sistema de instituições judiciais, políticas, de segurança pública e protecção civil, entre outras (Brito *et al.*, 2009).

A isto se chama Estado social, ou República social. Toda gente no IESE e à sua volta vai concordar que é isso o que é preciso. Mas será que o Estado capitalista da periferia pode consegui-lo, isto é, será que (i) faz parte das suas intenções? e (ii) faz parte das suas possibilidades? Para haver um sistema de protecção social universal à velhice, por exemplo, é preciso uma forte capacidade de poupança, não só das classes altas, mas da população inteira, e de redistribuição. De qualquer maneira, isto implica uma muito melhor partilha da riqueza.

No Brasil, país da semiperiferia, o Governo de Lula tentou, e, em grande medida, conseguiu, fazê-lo com o programa «Fome Zero» e a instituição da «Bolsa Família», que tirou 30 milhões de pessoas da pobreza absoluta. Mas o Governo de Michel Temer, oriundo do golpe civil de Agosto de 2016, e o de Jair Bolsonaro, oriundo das eleições «sob tensão» de 28 de Outubro de 2018, estão a pôr em causa grande parte desse formidável avanço social. Isto significa que, mesmo num país da semiperiferia como o Brasil (e não da periferia como Moçambique), a protecção social depende, em grande medida, de um contexto sempre instável de relações de forças favorável às categorias modestas. No Brasil, a protecção social ainda não conseguiu estar quase institucionalizada como em França (onde, no entanto, está sob o fogo do actual Governo neoliberal), na Alemanha, na Suécia, etc. Assim, por maioria de razão, num país da periferia como Moçambique, a instauração do Estado social desejado pelos autores do artigo citado significaria, sem dúvida alguma, uma profunda revolução popular. Mas isto é precisamente o que eles parecem recusar, advogando mais em favor de um capitalismo de poupança e investimento, que pensam possível na periferia do mundo. Afinal, voltamos à questão da possibilidade ou impossibilidade de uma revolução burguesa na periferia do capitalismo no século XXI.

PESQUISANDO A DEMOCRACIA POLÍTICA

Outra grande vertente da pesquisa do IESE, nomeadamente do seu Grupo de Investigação sobre Cidadania e Governança, é a estrutura política do País e o sistema eleitoral. A insistência no sistema eleitoral reflecte, com certeza, as profundas preocupações democráticas que estão no ADN do IESE. Em 2017, numa boa forma de divulgação, o *site* do IESE – *site* que é uma verdadeira biblioteca virtual e gratuita – listou todos os estudos sobre processos eleitorais publicados entre 2007 e 2017, incluindo uma cartografia sobre as eleições de 1994, 1999, 2004, 2009 – estamos à espera da de 2014!¹¹ Esta lista conta nada menos do que 33 textos publicados em relatórios de investigação, em *Cadernos IESE*, no boletim *Ideias*, em capítulos dos livros da colecção *Desafios para Moçambique*, em relatórios de pesquisa, ou ainda em capítulos de outros livros. A questão da abstenção chamou a atenção dos autores, como tendência longa dos cidadãos na sua relação para com o seu Estado. Como perceber, com efeito, que muitas pessoas que se recenseiam, que ficam horas em fila para o efeito, depois não vão votar? (Rosário & Muendane, 2016: 73-94). Mas a abstenção está longe de ter sido o único tema privilegiado pelo grupo: o voto nulo, a transparência eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições (CNE), a legislação eleitoral, as autarquias, etc. foram também alvo de pesquisa. Além disso, fora do âmbito das questões eleitorais, é importante referir os estudos sobre descentralização, sobre os famosos «sete milhões», etc.

¹¹ Acesso à lista: <https://www.iese.ac.mz/publicacoes-do-iese-sobre-processos-eleitorais-em-mocambique/>.

Gostaria de salientar, no entanto, o que me parece uma fraqueza que é de estranhar: o fraquíssimo número de estudos incidindo directamente sobre os partidos políticos. Dos 33 trabalhos listados, só três incidem sobre partidos: dois sobre a Renamo, da autoria de Luís de Brito (Brito, 2008) e Sérgio Chichava (Chichava, 2009: 16-48) e um sobre o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), também da autoria de Sérgio Chichava (Chichava, 2010). Nenhum incide sobre a Frelimo! Há, claro, muitos estudos do IESE sobre o Estado que são, em certa medida, também estudos sobre a Frelimo. Mas não é a mesma coisa. Precisamos de estudos sobre a própria Frelimo, até para estudar o Estado. Por exemplo, fico sempre admirado, quando leio estudos (não só do IESE) sobre o processo de descentralização em Moçambique, ao ver que essa descentralização é estudada de uma maneira institucional e não política. Com efeito, por exemplo, pode-se estudar o funcionamento das estruturas desconcentradas do Estado, mas se não se tiver em conta que, atrás de cada chefe de posto, de cada administrador de distrito, há um escalão equivalente da Frelimo que tem o poder real e que o partido não é nada descentralizado, não se percebe nada. Hoje em dia, ainda menos.

Com a nova «descentralização centralizadora» estranhamente aceite pela Renamo e pelo MDM, não é o partido «para-constitucionalmente» na sombra de cada escalão do Estado que emerge, mas o próprio Estado central, que, por via dos Secretários de Estado nas províncias, duplica o Estado descentralizado. Esta replicação já existe a nível dos municípios, sobretudo quando são da oposição (governo do distrito/município). Mas aqui, criou-se um monstro burocrático de propósito. Da mesma maneira, precisamos de um grande estudo sobre as ditas «autoridades comunitárias», que são também, na prática, uma duplicação local da Frelimo. Isto é: o funcionamento concreto do Estado a todos os seus níveis é dependente de um factor que não aparece na Constituição do Estado, que é o partido antigamente único e hoje dominante e misturado com o próprio Estado.

TEMAS PARA O FUTURO

Aqui, enfrentamos obviamente outro problema: a escolha forçada do IESE em não contratar mais investigadores, para não pôr em perigo o seu equilíbrio financeiro, circunstância que não permite estudar tudo o que deveria ser estudado. No entanto, queria assinalar mais alguns pontos que deveriam, quando for possível, ser estudados, ou mais estudados.

Penso, por exemplo, que há pouquíssimas investigações no IESE sobre questões de género. A II Conferência do IESE realizada a 22 e 23 de Abril de 2009 teve, entre os seus quatro temas, um que incluía o género; «Pobreza, emprego, género e discurso político». No *Caderno IESE*, n.º 3, de 2010, organizado por Carlos Nuno Castel-Branco sobre *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique*, o género aparece também. Em 2012, houve um trabalho de campo sobre «Emprego, género, nutrição e industrialização rural no Cabo Delgado». É pouco. Com certeza,

há outros grupos em Moçambique que produzem excelentes pesquisas sobre questões de género (estou pensando na WLSA – Woman Liberation in Southern Africa). Mas, não se trata de fazer do género um tema à parte e menos ainda uma disciplina de estudo. Trata-se de integrar a problemática do género em todos os estudos do IESE.

Outra fraqueza é a ausência completa do IESE – salvo erro da minha parte – nos grandes debates internacionais sobre a etnicidade, o pós-colonial, a colonialidade, o feminismo negro e a interseccionalidade e as mudanças ambientais. Claro que o IESE se define como centro de estudos sobre Moçambique e a África Austral. Mas tudo o que acabei de citar não existiria também em Moçambique e na África Austral?

E, a propósito, porquê «África Austral»? Será o facto de a sede do IESE estar em Maputo que faz esquecer que Moçambique, pelo menos a partir do rio Save, é um país da África Oriental, é um país do Índico?

Em 2014, 63 % das distribuições gratuitas de publicações pelo IESE concentravam-se em Maputo, 7 % em Nampula, 2 % em Sofala (IESE, 2015) etc. Confesso que fiquei admirado ao ler estes valores. Talvez se devesse «des-sulizar» um pouco mais o IESE...

«Des-sulizar» e internacionalizar mais. Vários avaliadores da actividade do IESE ao longo dos anos repararam no pequeno número de artigos de investigadores do IESE publicados em revistas «internacionais», ou seja, na prática, de língua inglesa. Não é verdade para todos, mas é verdade para boa parte e pode constituir um problema quando um(a) investigador(a) do IESE quiser obter, por exemplo, um pós-doutoramento no estrangeiro. Os avaliadores da candidatura vão olhar para as publicações do candidato e ver que a quase totalidade está nas próprias publicações do IESE, o que, na arena do mercado científico mundial, é mau. É um problema de difícil solução porque o IESE, considerando, com toda a razão, que tem de intervir no melhoramento da cidadania em Moçambique, obviamente consagra a esmagadora maioria dos seus esforços no interior do País. Mas deveria haver um melhor equilíbrio.

Aliás, não há só o inglês. Como sou francês, e os franceses são bem conhecidos por defender sempre a sua língua, será que vou falar da necessidade de publicar em francês? Poderia fazê-lo, mas aqui queria falar da necessidade de publicar mais... em português, nas revistas portuguesas e, sobretudo, brasileiras. O Brasil é um país gigante, com excelentes revistas científicas e um enorme *site* de difusão electrónica gratuita, a Scielo. Como disse no início do texto, o IESE deveria ter cooperação científica com centros de pesquisa brasileiros e os seus investigadores deveriam publicar também em revistas brasileiras.

PESQUISANDO A DESGRAÇA

Os investigadores do IESE estão entre os que são frequentemente acusados de fazerem parte dos «apóstolos da desgraça».¹² Acho muito bem e o IESE deveria reivindicar essa pertença. Ser «apóstolo da desgraça» é um método eficaz de lutar contra a própria desgraça, para ela não acontecer sem ter sido pelo menos prevista. E os cientistas sociais têm o dever de serem um dos vigias de que a sociedade precisa. No entanto, há outra razão para aumentar a visibilidade internacional do IESE: os tempos estão cheios de incerteza e o IESE nunca pode considerar que está ao abrigo de uma repressão política, aberta ou insidiosa. Uma forte visibilidade internacional também é uma protecção dentro do País.

Teci aqui algumas considerações, até algumas críticas, sobre trabalho feito nestes 10, agora 12, anos. Mas, caros leitores, estejam certos de que escrevi tudo isto com o máximo respeito pela obra pluralista feita e com grande amizade. Não sei se Moçambique é a perola do Índico, mas o IESE é, com certeza, uma pérola da pesquisa em ciências sociais na faixa oriental da África. Para encontrar qualquer coisa comparável, teremos de ir até ao Uganda, ao Makerere Institute for Social Research, dirigido por Mahmood Mamdani, em Kampala.

Os tempos estão cheios de incerteza, acabei de dizer, não só em Moçambique, mas no planeta. A 12 de Agosto de 2017, Jean Jouzel, um dos maiores climatólogos e glaciologistas do mundo, membro do bem conhecido Grupo Intergovernamental de Peritos sobre a Evolução do Clima, declarou numa rádio francesa de grande difusão:

Não é preciso fazer catastrofismo: a situação é catastrófica [...] Para esperar poder ficar aquém dos dois graus centígrados de aquecimento em relação à média das temperaturas da era pré-industrial, seria preciso que o pico das emissões de gases com efeito de estufa ocorresse o mais tardar em 2020 [...] Mais um grau empurrará o mundo para um outro ambiente (Jouzel, 2017).

Isto é, em 2017, tínhamos três anos para agir... O mundo está cheio de incertezas e em Moçambique acrescentam-se gravíssimas incertezas da conjuntura económica, financeira, político-militar... A «promessa do gás», que, antes mesmo de haver uma *Dutch Disease*,¹³ provocou imediatamente o descalabro das «dívidas ocultas», mas que podia também alimentar esperanças legítimas de gerar capitais para desenvolver o País, surge quando, para salvar o planeta, se deveria deixar o petróleo e o gás no solo, para não aumentar mais o efeito de estufa, os ciclones e

¹² Foi uma expressão usada pelo Presidente Armando Guebuza para apelar os críticos à sua governação.

¹³ Lembro que a *Dutch Disease* («doença holandesa») é um fenómeno que aparece quando uma súbita entrada de capitais num país na forma de empréstimos provoca uma importação massiva de bens de consumo, em particular para as classes médias e altas. Essas importações não desenvolvem os meios de produção, e assim endividam o país que não tem a capacidade de reembolso. Em Moçambique, nem foi necessário esperar pela entrada efectiva dos capitais, bastou a hipótese desta para enlouquecer o neopatrimonialismo local...

deixar de fazer da Terra um caixote do lixo do plástico. Quando o gás e o petróleo não trazem nenhuma melhoria numa região onde reina uma grande pobreza e desespero social, não é de admirar que, sem haver provavelmente uma ligação directa, seja favorecida uma vontade de dissidência para com o Estado moderno, uma resposta religiosa sectária, e uma situação onde a guerra se torna um projecto social de vida para uma juventude masculina paupérrima e sem esperança alguma. Não é «o gás» que cria a Al-Shabaab, mas sim uma situação de enorme injustiça social no quadro da qual «o gás» aparece como factor agravante. A tragédia é que essa enorme injustiça social não provocou uma luta camponesa, mas, na ausência de um forte movimento social rural, uma resposta milenarista e apocalíptica.

Temos uma só certeza: a luta continua.

REFERÊNCIAS

- Alden, C., Alves, A. C. & Chichava, S. (2018). *Mozambique and Brazil: Forging New Partnerships or Developing Dependency?* Joanesburgo: Jacana Media.
- Alden, C. & Chichava, S. (2014). *China and Mozambique: From Comrades to Capitalists*. Joanesburgo: Jacana Media.
- Brito, L. de (2008). *Beira - o fim da Renamo? Boletim Ideias 5*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf.
- Brito, L. de (2017). *Os Estudos Eleitorais em Moçambique (1994-2017): Elementos para um balanço*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/11/VConfIESE_Lbrito.pdf.
- Brito, L. de; Castel-Branco, C.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds). (2009). *Proteção social: Abordagens, desafios e experiências para Moçambique*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProtecaoSocial.pdf.
- Cahen, M. (2010) «Il n'y a pas d'État néopatrimonial». In: D. Darbon (ed).. *Le Comparatisme à la Croisée des Chemins*. Paris, Karthala. pp. 113-140.
- Cahen, M. (2014). «Il n'y a pas d'État néopatrimonial». *Revista África*. 1 (1), 43-81.
- Cahen, M. (2015). «Seis teses sobre o trabalho forçado no império português continental em África». *Revista África*. (35), 129-155.
- Cahen, M. & Braga, R. (eds). (2018). «O que pode ser e o que não pode ser a colonialidade. Uma abordagem “pós-pós-colonial” da subalternidade». In: *Para Além do Pós-colonial*. São Paulo: Alameda Editorial. pp. 31-73.
- Carloni, K. (1980). «Entre a memória e a História: o Cebrap e os 50 anos do Golpe Civil-Militar». *Revista Tempo*. 21 (38).
- Castel-Branco, C. (2017). «Lógica histórica do modelo de acumulação de capital em Moçambique». In: Brito, L. de (ed).. *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE. pp. 257-302.
- Chichava, S. (2010). «Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana?» *Cadernos IESE 2*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf.
- Chichava, S. (2009). «Uma província “rebelde”. O significado do voto Zambeziano a favor da Renamo». In: Brito, L. de (ed).. *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE. pp. 16-48.
- Chichava, S.; Duran, J.; Cabral, L.; Shankland, A. et al. (2013) «Brazil and China in Mozambican agriculture: Emerging insights from the field». *IDS Bulletin*. 44 (4), 101-115.
- Chichava, S., Li, S. & Sambo, M. (2019). «The Blind Spot: International Mining in Angoche and Larde, Mozambique». *Working Paper 28*. Washington DC: Johns Hopkins

- University. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/WP-2019-28.pdf> e <http://www.sais-cari.org/publications-working-papers>.
- Fernandes, C. (2017). «*Socialism, post-socialism and intellectual legacies in post-colonial Mozambique: the case of the CEA (1976-1986) and IESE (2007-2016)*».
- Francisco, A. (2012). «Moçambique e a explosão demográfica: somos muitos? somos poucos?» *Boletim Ideias*, n.º 45. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf.
- Francisco, A., Siúta, M. & Semedo, I. (2016). «Estratégia de crescimento económico em Moçambique. Desta vez é diferente?». In: Brito, L. de (ed).. *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE. pp. 271-328.
- Geffray, C. (1988). «Fragments du discours du pouvoir: du bon usage d'une méconnaissance scientifique». *Politique africaine*. 71-85.
- Geffray, C. (1990). *La Cause des Armes. Anthropologie d'une Guerre Civile*. Paris, Karthala.
- Geffray, C. (2000). *Nem Pai, Nem Mãe. Crítica do Parentesco, o Caso Macua*. Lisboa, Caminho.
- Hoffman, D. E. (2001). *Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. Nova Iorque: Public Affairs.
- IESE (2011). *Linhas Estratégicas de Desenvolvimento do IESE - 2012-2015*. Maputo: IESE.
- IESE (2015). *Relatório de actividades do IESE (Janeiro-Dezembro 2014)*. Maputo: IESE.
- Jouzel, J. (2017). «Nous n'avons que trois ans pour agir». In: Europe 1 (ed).. «*Réchauffement climatique*». Disponível em: <http://www.lejdd.fr/societe/rechauffement-climatique-pour-jean-jouzel-climatologue-nous-navons-que-trois-ans-pour-agir-3409817> (Consultado a 13 de Agosto de 2019).
- Macamo, E. (2019). «Muita corrupção resulta do excesso de valores morais». *Jornal de Angola*.
- Marx, K. (1976). «Capital: A Critique of Political Economy». In: Castel-Branco, C. (ed).. *Lógica histórica do modelo de acumulação de capital em Moçambique*. Londres: Penguin Classics. pp. 873-940.
- Meillassoux, C. (1998). «Du bon usage des classes sociales». In: Schlemmer, B. (ed).. *Terrains et engagements de Claude Meillassoux*. Paris, Karthala. pp. 9-58.
- Oliveira, R. S. (2015a) *Magnífica e Miserável: Angola desde a Guerra Civil*. Lisboa: Tinta-da-China.
- Oliveira, R. S. de (2015b) «Autour d'un Livre». *Politique Africaine*. 3 (139), 171-194.
- Pepetela (2005). *Predadores*. Lisboa: Dom Quixote.
- Rey, P. P. (1973). *Les alliances de classes. Sur l'«articulation des modes de production», suivi de «Matérialisme historique et luttes de classes*». Paris: Maspéro.
- Rosário, D. M. do & Muendane, E. E. (2016). «Se faire recenser ? Oui, mais voter ? Le cens caché du matériel du vote au cours des élections de 2014 au Mozambique». *Politique Africaine*. (144), 73-94.

- Salama, P. (2014). «Chine-Brésil, une comparaison instructive». Problèmes d'Amérique Latine». *Problèmes d'Amérique Latine*. 4 (95), 11-31.
- Salama, P. (2012). *Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*. Paris: Armand Colin.
- Scoones, I.; Cabral, L. & Tugendhat, H. (2013). China and Brazil in African Agriculture. *IDS Bulletin*. 44 (4), 1-126.

MULTIPARTIDARISMO, GEOGRAFIA DO VOTO E DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Luís de Brito

INTRODUÇÃO

A história recente de Moçambique, desde o fim da guerra civil em 1992, tem conhecido uma sucessão de crises entre o Governo da Frelimo e a Renamo, de cada vez suscitadas pelos processos eleitorais. A violência armada recomeçou em princípios de 2013, foi temporariamente interrompida com um acordo de paz que permitiu a participação da Renamo nas eleições de 2014, mas acabou por ser retomada em Abril de 2015, depois de mais uma crise pós-eleitoral. Em Dezembro de 2016, foi decidida uma trégua, mas o esperado acordo de paz, dependente da resolução dos diferendos a propósito da integração de homens da Renamo nos comandos do exército e da polícia, só foi assinado em Agosto de 2019, à semelhança do que aconteceu em Agosto de 2014.

Neste artigo, escolhemos abordar, de forma resumida, algumas questões que foram sendo tratadas em textos anteriores ao longo dos 10 anos da série *Desafios para Moçambique*. Escolhemos para isso três tópicos: em primeiro lugar, a formação do sistema político bipartidário, a partir das bases estabelecidas pelo Acordo Geral de Paz (AGP); em segundo lugar, a geografia do voto e da abstenção, mostrando a implantação dos «territórios eleitorais» de cada um dos dois principais actores políticos; em terceiro lugar, a questão das autarquias e, sobretudo, as perspectivas que se abrem com as novas decisões acordadas entre o Governo e a Renamo para a descentralização.

O ACORDO DE ROMA E O BIPARTIDARISMO

O princípio do multipartidarismo foi adoptado na Constituição de 1990 como resultado de três dinâmicas complementares que se desenvolveram no final dos anos 80. A nível global, ocorreu o desmoronamento do Bloco de Leste e o conseqüente alargamento dos princípios da democracia liberal e multipartidária para os países dessa zona, o que levou a uma profunda mudança nas alianças internacionais e enfraqueceu a posição dos países que, como era o caso de Moçambique, até então beneficiavam da sua cooperação e apoio. A nível regional, agudizou-se a crise do regime sul-africano em resultado das sanções internacionais e da luta

do African National Congress (ANC) e de outros movimentos sul-africanos anti-*Apartheid*, o que levaria ao fim do *Apartheid* e à instalação de um sistema democrático e multipartidário para todos os cidadãos. A nível nacional, a crescente crise económica, social e humanitária provocada pela guerra civil suscitava uma também crescente pressão da parte da Igreja Católica, exprimindo um sentimento partilhado por amplos sectores da sociedade moçambicana, para que os beligerantes se entendessem por forma a alcançar a paz. Tal objectivo acabaria por ser alcançado em Roma, no dia 4 de Outubro de 1992, com a assinatura do AGP. Estavam assim, em princípio, criadas as condições básicas para a efectiva implementação do sistema político democrático multipartidário previsto pela Constituição. No entanto, não foi exactamente isso que aconteceu.

Durante cerca de 20 anos, a experiência moçambicana de transição da guerra para a democracia multipartidária foi considerada um sucesso exemplar. Porém, apesar de ter permitido a pacificação do País por um período relativamente longo,¹ o AGP não foi um bom acordo, especialmente do ponto de vista da institucionalização do regime democrático. Na verdade, ele permitiu apenas uma abertura relativa do espaço político e, sobretudo, uma acomodação precária entre os dois ex-beligerantes, sem que tivesse criado condições favoráveis à sua reconversão democrática. Por um lado, a Frelimo, cujo Governo foi oficialmente reconhecido pela Renamo nos termos do acordo alcançado em Roma, saiu vencedora das primeiras eleições presidenciais e legislativas (1994) e de todas as eleições subsequentes, sempre com uma maioria absoluta na Assembleia da República, mantendo assim a sua natureza histórica de partido-Estado e, por outro, a Renamo, tendo-se encontrado desde as primeiras eleições remetida ao estatuto de oposição e sem poder aceder ao controlo de recursos estatais (excepto o financiamento público correspondente à sua bancada parlamentar), optou por manter uma força armada de reserva (e com ela a organização de uma força militar de guerrilha, à qual se subordinava o seu aparelho partidário civil nascente) por forma a assegurar algum poder negocial na sua relação com a Frelimo.

Esta situação foi, em grande medida, o resultado do facto de as negociações que culminaram com a assinatura do AGP, assim como de o processo de transição política até às primeiras eleições multipartidárias previsto no seu quadro, terem sido conduzidos apenas pelas duas partes beligerantes, cada uma delas preocupada em garantir o máximo de vantagens para si própria, o que se traduziu na polarização do espaço político nascente e na exclusão de todas as outras forças políticas.

As linhas gerais do sistema eleitoral foram estabelecidas no AGP. Aí foi definido, satisfazendo o pedido da Renamo, que o sistema seria de representação proporcional e não maioritário, como previa a Constituição de 1990. No entanto, apesar de ter defendido um sistema eleitoral proporcional que, em princípio e pela sua natureza, favorece uma representação parlamentar de todas as forças políticas minimamente representativas, a Renamo propôs, ao mesmo tempo, e em total

¹ Apesar de protestos da Renamo e das suas ameaças de regresso à guerra na sequência dos conflitos que marcaram sistematicamente os momentos pós-eleitorais desde 1994, os confrontos armados com as Forças de Defesa e Segurança nacionais só voltaram a acontecer em 2012, vivendo o País desde Agosto de 2014 num quadro de tréguas e negociações que, até à data, ainda não produziram um acordo definitivo sobre a cessação da violência armada.

contradição com o espírito do sistema de representação proporcional, a fixação de uma barreira eleitoral de 20 %.² Embora o artigo do AGP relativo a este aspecto tenha acabado por estabelecer que haveria uma barreira de 5 % a 20 % e a lei eleitoral posteriormente negociada tenha adoptado o valor mais baixo (5 %), era notória a vontade da Renamo de restringir o acesso de outras forças ao espaço político.

A barreira eleitoral³ em conjunto com o método escolhido para o cálculo de atribuição dos mandatos (o método de d'Hondt) permitiu que, em 1994, a votação da Frelimo se traduzisse numa maioria absoluta no Parlamento, situação que não se viria a alterar em todas as eleições posteriores. Por outro lado, além da Renamo, principal força da oposição,⁴ apenas a União Democrática (UD), em 1994, e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), a partir de 2009, conseguiram eleger um pequeno número de parlamentares, o que significa que o sistema político moçambicano se reduz a um bipartidarismo quase perfeito.⁵

Do ponto de vista da Frelimo, a adopção do valor mais baixo da barreira e a sua subsequente eliminação não correspondem tanto a uma preocupação de abertura do espaço democrático, mas ao interesse de favorecer uma eventual fragmentação e enfraquecimento da oposição,⁶ permitindo-lhe reforçar a probabilidade de obter uma maioria absoluta no Parlamento e, assim, consolidar a sua posição historicamente hegemónica.

A GEOGRAFIA DO VOTO E DA ABSTENÇÃO

Embora haja um relativo equilíbrio entre os dois partidos que dominam a cena política moçambicana, com uma ligeira vantagem para a Frelimo, a distribuição geográfica do seu voto é estruturalmente diferenciada: enquanto a Frelimo tem um domínio marcado nas províncias do Sul (Maputo, Gaza e Inhambane) e nalgumas regiões das províncias do extremo Norte (Cabo Delgado e Niassa), a Renamo tem uma presença dominante em amplas zonas das províncias de Manica, Sofala, Zambézia e Nampula.

As figuras 1 a 8 ilustram as votações dos dois partidos por distrito de 1994 a 2009.⁷ Estes mapas mostram que, apesar das variações que se registam de eleição para eleição, cada um dos partidos tem um território próprio, relativamente bem definido, que não registou mudanças profundas desde o início das eleições multipartidárias até hoje.⁸

² Isto significa que nenhuma força política que obtivesse menos de 20 % dos votos teria direito a representação parlamentar.

³ A barreira de 5 % viria a ser abolida a partir das eleições de 2009.

⁴ Em 1999 e 2004 a Renamo concorreu às eleições em coligação (Renamo União Eleitoral) com uma série de pequenos partidos sem expressão eleitoral significativa. Na realidade, o objectivo desta coligação era evitar a proliferação de candidatos presidenciais, desfavorável à candidatura do seu líder.

⁵ O cálculo do índice do número efectivo de partidos de Laakso e Taagepera para a legislatura iniciada em 1994 dá um valor de 2,14. Esse valor não sofreu praticamente alteração ao longo das várias legislaturas, sendo de 2,16 para a actual (2014-2019).

⁶ As eleições de 1994 e, particularmente, as de 1999, tinham mostrado um grande equilíbrio na distribuição do eleitorado entre a Frelimo e a Renamo.

⁷ Os resultados eleitorais por mesa de voto referentes a 2014 não foram até à data disponibilizados pelos órgãos eleitorais.

⁸ Os dados conhecidos para a eleição de 2014 indicam que a distribuição espacial do voto não se altera em relação ao padrão observado anteriormente.

FIGURA 1 - VOTO DA FRELIMO, 1994

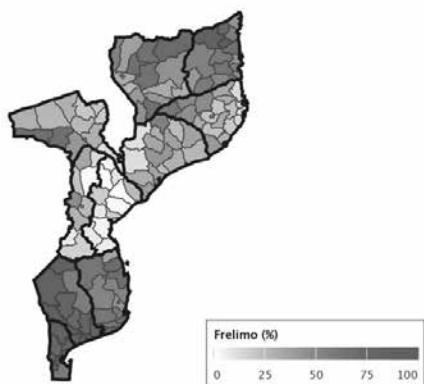


FIGURA 2 - VOTO DA RENAMO, 1994

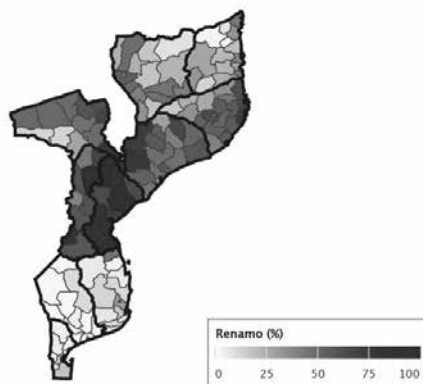


FIGURA 3 - VOTO DA FRELIMO, 1999

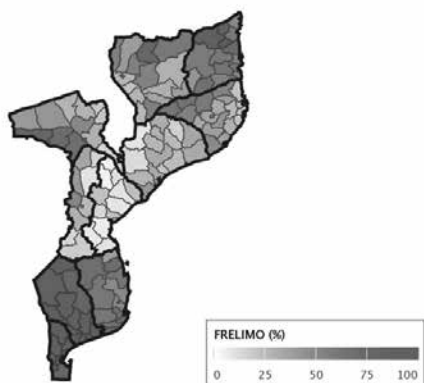


FIGURA 4 - VOTO DA RENAMO, 1999

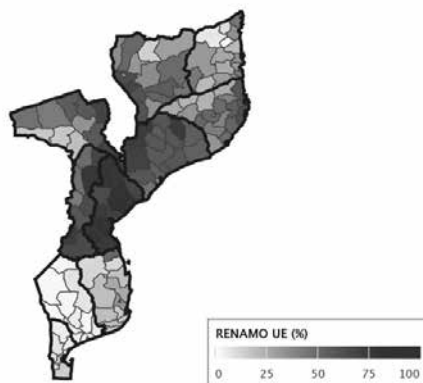


FIGURA 5 - VOTO DA FRELIMO, 2004

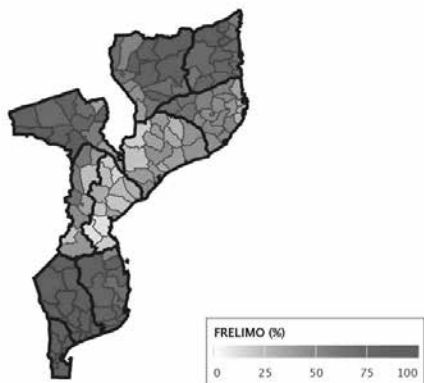
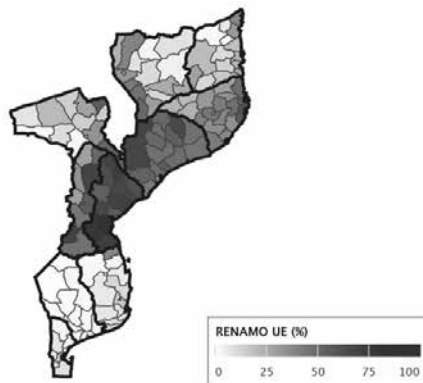
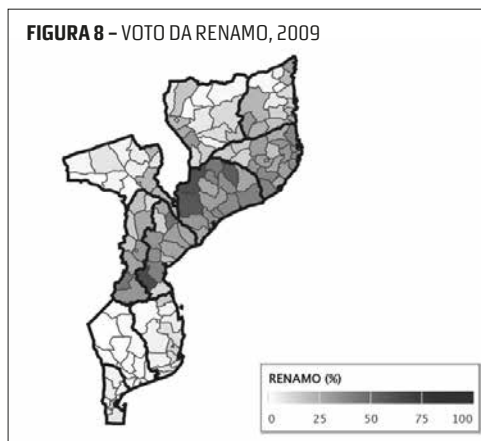
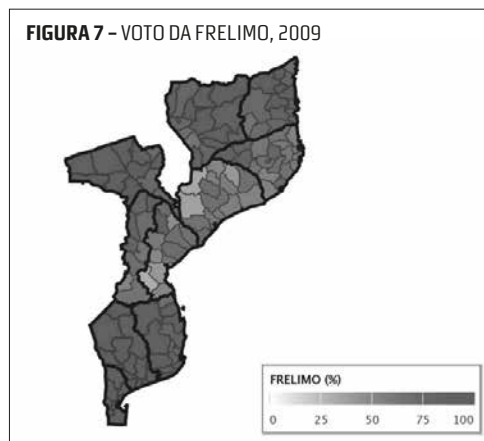


FIGURA 6 - VOTO DA RENAMO, 2004



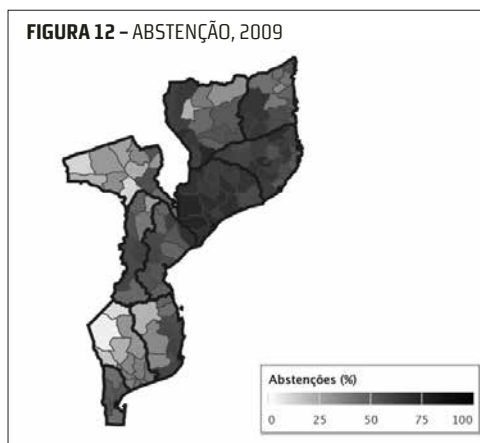
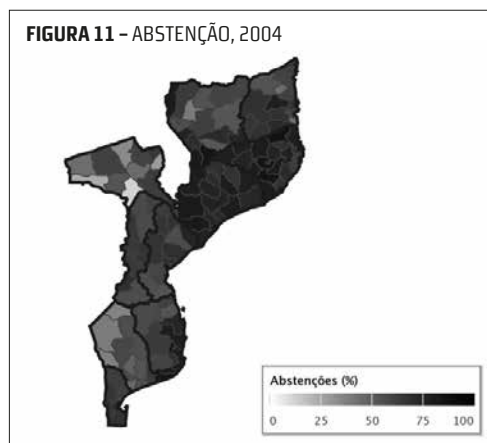
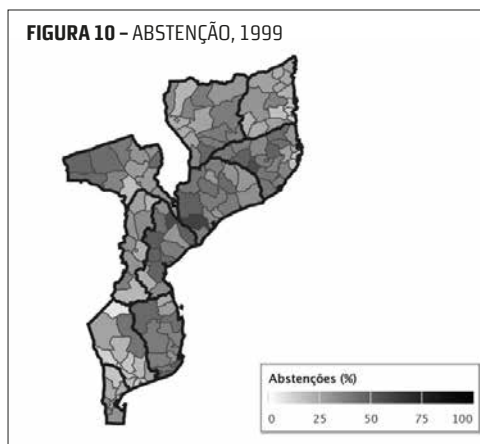
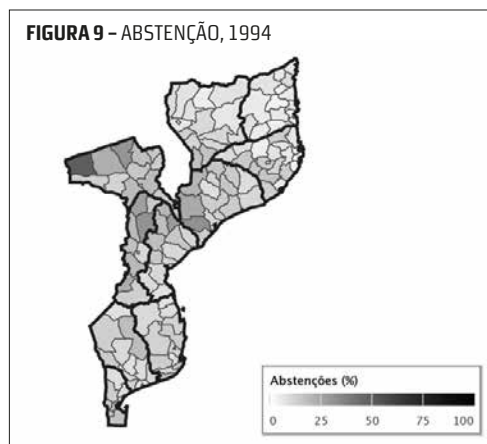


A demarcação regional do voto reflecte, em grande medida, a história do País, das suas clivagens e das oposições entre grupos, que por vezes remontam aos finais do século XIX. Da história mais recente, pode-se reter que uma boa parte dos principais dirigentes históricos e numerosos quadros da Frelimo são oriundos das províncias do Sul e do extremo Norte, o que tende a favorecer o processo de identificação das populações dessas zonas com este partido. Note-se, por outro lado, que, ao longo da luta pela independência, foram muitos os quadros da Frelimo originários das províncias centrais que foram expulsos ou abandonaram o movimento, reforçando assim a desconfiança mútua entre elites do Sul e do Centro e o facto de que foi a partir do Centro do País que se formou e desenvolveu a Renamo. Assim, o voto em favor da Renamo, cujo berço histórico se situa justamente na região central do País, e que tem especialmente importante em Manica, Sofala e parte das províncias da Zambézia e Nampula, terá dado corpo a um sentimento de exclusão – ou marginalização – em relação ao Estado da Frelimo compartilhado pela população e pelas elites locais.

Além da geografia do voto, é interessante analisar um outro fenómeno eleitoral de relevo: a abstenção. Depois de uma participação forte nas eleições de 1994 e 1999, marcadas por um nível baixo de abstenção (respectivamente 12 % e 32 %), mais de metade dos eleitores inscritos deixou de votar, tendo a abstenção sido de 64 % em 2004⁹, 55 % em 2009 e 51 % em 2014. Na verdade, como se pode observar nas figuras 9 a 12, a abstenção apresenta também um padrão que merece ser referido: enquanto nas eleições de 1994 e 1999 ela não mostra nenhuma relação espacial com a votação dos partidos, a partir de 2004 é evidente que se

⁹ Note-se que este número está inflacionado em relação à realidade por três razões: em primeiro lugar, porque para as eleições de 2004 não houve um recenseamento próprio, tendo sido usado o recenseamento de 1999, ao qual se acrescentaram dois processos de actualização, um imediatamente antes das eleições municipais de 2003 e o segundo antes das próprias eleições de 2004, o que levou a numerosas inscrições múltiplas; em segundo lugar, porque não existe um mecanismo eficiente para eliminar dos cadernos eleitorais os eleitores falecidos; finalmente, em terceiro lugar, devido à contagem múltipla dos mesmos eleitores nos cadernos eleitorais produzidos com base nas brigadas móveis de recenseamento. Num cálculo aproximado, pode-se considerar que há 10 % de abstencionistas a mais.

concentra em zonas de forte votação da Renamo, com destaque especial para as regiões muito populosas da Zambézia e de Nampula, penalizando assim de maneira particular os resultados deste partido.¹⁰



Os altos níveis de abstenção registados, aos quais ainda seria necessário acrescentar os cidadãos não inscritos,¹¹ indicam uma distanciação dos cidadãos em relação à política e às eleições que constitui um verdadeiro desafio democrático para o País.

¹⁰ Duas razões principais, que se complementam e reforçam, podem ser apontadas para explicar esta dinâmica: por um lado, a distância das mesas de voto em relação aos locais de habitação dos eleitores (que é, em geral, maior nessas regiões) e a frequente troca de cadernos eleitorais que impede muitos eleitores de exercerem o seu direito de voto; por outro lado, muitos eleitores da Renamo ficaram frustrados ao verem que o seu voto (ainda que maioritário em várias províncias) não tinha nenhum efeito prático, pois a governação local continuava nas mãos da Frelimo, acrescentando-se ainda a isso o discurso da liderança sobre a fraude, que – ainda que em grande medida verdadeiro – não ajudava a motivar os seus simpatizantes para votar. A estas duas razões, que valem particularmente para as regiões de forte implantação da Renamo, acrescenta-se uma tendência mais geral: muitos dos eleitores, desiludidos com a falta de cumprimento das promessas dos políticos, deixaram de votar, mas isso aconteceu em todo o território nacional e afectou tanto a Renamo como a Frelimo.

¹¹ A abstenção real nas eleições seria a soma da abstenção oficial (calculada apenas com base nos eleitores recenseados) com a percentagem dos potenciais eleitores não recenseados (voluntariamente, ou que são impedidos de o fazer por diferentes razões, incluindo a ineficiência do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE)).

AS AUTARQUIAS E A DESCENTRALIZAÇÃO

Embora a Constituição de 1990 abrisse o campo para o início de uma descentralização, ao prever a existência de órgãos eleitos a nível provincial e local, a questão ficou totalmente ausente dos protocolos do AGP, numa indicação clara de que se tratava de um assunto que não tinha prioridade para a Renamo, mais interessada em negociar um quadro institucional que lhe permitisse participar em eleições a nível nacional. Foi, pois, nesse quadro que foi aprovada a primeira lei de descentralização (Lei n.º 3/94) prevendo a transformação dos antigos distritos administrativos em distritos municipais com governo eleito.

A lei dos distritos municipais não chegou a ser aplicada, tendo sido revogada e substituída, em 1997, por uma nova lei com uma concepção muito diferente (Lei n.º 2/97). Sob pretexto de resolver a questão da distinção entre a representação local do Estado e o poder autárquico, a substituição da lei dos distritos municipais correspondia sobretudo à opção por um outro modelo de municipalização, essencialmente urbano e condicionado por um gradualismo indefinido,¹² que tinha a vantagem para o partido no poder de minimizar a possibilidade de a Renamo ascender a posições de governação local, especialmente nas zonas rurais do Centro e Norte onde tinha historicamente uma forte implantação.¹³

A tensão política que se gerou na sequência das acusações de fraude da Renamo em relação ao processo eleitoral de 1994 levou este partido a boicotar as primeiras eleições autárquicas (1998). A Renamo viria a participar nas eleições de 2003, tendo nessa altura conquistado quatro municípios (Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche e Beira) e ainda a presidência de um quinto município (Marromeu). Nas eleições seguintes (2008), a Renamo perdeu todos os municípios que ganhara em 2003. A perda da Beira, segunda cidade do País, é sintomática da falta de clareza e de investimento político da Renamo nas autarquias. A liderança da Renamo decidiu não reconduzir a candidatura de Daviz Simango, que dispunha de um bom balanço e de um grande prestígio na cidade, e propôs outro candidato: Manuel Pereira. Daviz Simango acabou concorrendo como candidato independente¹⁴ e ganhou, sendo, ainda hoje, o Presidente do Conselho Municipal da Beira, reeleito em 2013 e 2018.

Em 2013, com 53 autarquias em disputa, a Renamo voltou a boicotar as eleições autárquicas,¹⁵ tendo o MDM obtido a vitória em três das principais cidades do País: Beira, Nampula e

¹² Assim, em vez de cobrir todo o território, a municipalização foi definida em 1997 para apenas 33 cidades e vilas como autarquias, número que subiu para 43 em 2008 e passou para 53 em 2013.

¹³ Considerando como indicação os resultados das eleições de 1994 e o formato de distritos municipais, a Renamo poderia obter o controlo de cerca de metade do território nacional e de um pouco mais de 50 % da população.

¹⁴ Daviz Simango criou depois o seu próprio partido, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM).

¹⁵ A Renamo já não tinha votado na Assembleia da República (em Dezembro de 2012) a legislação eleitoral por falta de consenso. Um dos principais motivos era o controlo da Frelimo sobre os órgãos eleitorais, sendo especialmente contestada a composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE) (todos os candidatos independentes da sociedade civil foram preteridos em favor de candidatos de organizações próximas da Frelimo). Entretanto, a crise entre a Renamo e o partido no poder, que se vinha agudizando desde os finais de 2012, acabou por levar a confrontos armados no início de 2013.

Quelimane. Já em 2018, mantendo o mesmo número de autarquias, o MDM, que também está em profunda crise devido a conflitos internos, conservou apenas a cidade da Beira, ao passo que a Renamo, depois da morte do seu líder histórico, Afonso Dhlakama, a 3 de Maio de 2018, teve um desempenho eleitoral sem precedentes, conquistando oficialmente sete autarquias (Nampula, Nacala-Porto, Angoche, Ilha de Moçambique, Chiúre, Cuamba e Quelimane).¹⁶

Os bons resultados obtidos pela Renamo em 2018 não só permitem a acomodação em posições de poder de uma parte das lideranças e elites locais do partido, mas também acrescem as suas possibilidades de reforçar a organização e implantação partidária junto da população urbana dos municípios que ganhou, num momento em que a Frelimo enfrenta conflitos internos e dificuldades de mobilizar as suas bases devido à crise das chamadas «dívidas ocultas».¹⁷

Num contexto de crescente competitividade política nos municípios, a dinâmica das eleições autárquicas tem sido inversa ao que se observa nas eleições presidenciais e legislativas em termos de participação. Com efeito, enquanto a participação nestas últimas tem vindo a decrescer, ela não tem cessado de aumentar nas eleições autárquicas. A participação média foi de 14 % em 1998, 28 % em 2003, 46 % em 2008 e 2013 e 60 % em 2018. Considerando por outro lado que, ao contrário do que acontece a nível nacional, alguns municípios já passaram pela experiência de alternância na governação, fica claro que a descentralização é realmente uma questão fulcral no processo de democratização do País. Não só as autarquias contribuem para o alargamento do espaço público de exercício da cidadania, mas também para a transformação dos dois grandes partidos, tradicionalmente centralistas e «nacionais», que se encontram pressionados a promover uma relativa democratização interna, dando um maior lugar aos seus quadros locais,¹⁸ ou procurando desenvolver alianças com notáveis das elites locais, das quais precisam para mobilizar o apoio dos eleitores não só nas eleições autárquicas, mas também nas próprias eleições nacionais.

Depois de um longo período de relativa indiferença em relação às questões da descentralização, a Renamo acabou por investir no assunto com grande determinação nas negociações

¹⁶ De facto, a Renamo terá vencido também noutras autarquias (nomeadamente Alto Molocué, Marromeu, Moatize, Monapo e Matola), onde os resultados foram adulterados fraudulentamente pelos órgãos de gestão eleitoral em favor da Frelimo.

¹⁷ Dívidas superiores a dois mil milhões de dólares contraídas por três empresas ligadas aos serviços de segurança do Estado sem um plano de negócios sério e garantidas de forma ilegal pelo Governo do Presidente Armando Guebuza. Tais sociedades nunca funcionaram, deixando o Estado na situação de assumir o pagamento das dívidas aos credores internacionais, tendo-se vindo a saber, graças a um processo judicial em curso nos Estados Unidos, que o negócio tinha dado lugar a dezenas de milhões de dólares de comissões pagas a figuras do Governo moçambicano, dos serviços de segurança e a um filho e outros colaboradores próximos do Presidente Guebuza.

¹⁸ A importância política de líderes com forte prestígio local é evidente nos casos de Daviz Simango, que, na Beira, se pôde manter no poder e criar o seu próprio partido, depois de não ter sido reinvestido pela Renamo; de Manuel Araújo, eleito em Quelimane pelo MDM e que se transferiu depois para a Renamo e foi reeleito; mas também de Mamudo Amurane, eleito pelo MDM em Nampula, mas que rompeu com o seu partido de origem e, tendo sido assassinado, abriu o caminho para a conquista do município por um candidato da Renamo.

iniciadas com o Governo da Frelimo em 2015.¹⁹ Embora esse processo negocial ainda não tenha terminado por falta de consenso sobre as questões de reintegração dos militares da Renamo no exército e na polícia nacionais, a questão da descentralização foi já acordada e incorporada na Constituição (Lei n.º 1/2018). Assim, a partir de 2019, além das Assembleias Provinciais, também os governadores provinciais serão eleitos (o cabeça da lista do partido, coligação ou grupo independente de cidadãos mais votado para a Assembleia Provincial), passando os actuais governadores a ser designados por Secretários de Estado e a assumir o papel de representantes do Governo Central. Além disso, está previsto que, a partir de 2024, haverá, nos mesmos moldes das províncias, eleições para Assembleias Distritais e Administradores de Distrito,²⁰ mantendo-se em paralelo as autarquias e as suas eleições.

Não obstante haver na Constituição uma definição geral das atribuições que competem aos órgãos de governação descentralizada, é de esperar que a coexistência entre os representantes do Governo Central e as autoridades localmente eleitas, quer seja no nível provincial, quer no distrital, seja problemática e fonte de conflitos, em especial nos casos em que não haja coincidência entre o partido no poder a nível nacional e o partido no poder a nível local, tanto mais que a Constituição estabelece explicitamente, entre outras limitações de facto ao pleno exercício de um poder autónomo local, que a «governação descentralizada deve respeitar a política governamental traçada a nível central, no âmbito da política unitária do Estado» (ponto 2, artigo 270-J, Constituição da República).²¹ Acresce a isso a ausência de uma política descentralizadora em termos orçamentais e a dependência financeira dos órgãos locais em relação ao Estado, que mantém o monopólio da competência de criação e alteração de impostos.

CONCLUSÃO

A partir de 1994, o campo político moçambicano estruturou-se num sistema bipartidário que, por não ter produzido uma verdadeira integração e convivência democrática entre os dois ex-beligerantes, foi sendo marcado por crises e confrontações armadas (ainda que de pequena escala), sobretudo porque, com a organização político-administrativa altamente centralizada do Estado, a expressão regional do voto em favor da Renamo não se traduzia numa correspondente partilha de poder. Hoje, com a profunda reforma do Estado que significa o novo processo de descentralização, apesar de todos os seus limites e potencial de

¹⁹ Depois das eleições de 2004, ainda que numa situação de fraqueza eleitoral, a Renamo tinha conseguido a institucionalização de Assembleias Provinciais, cujas eleições tiveram lugar pela primeira vez em 2009. No entanto, o formato aprovado para as Assembleias Provinciais fazia com que tivessem um papel muito limitado, embora tivessem a função de aprovar o plano e orçamento da província e fiscalizar a acção do governo provincial.

²⁰ Recuperando, assim, a perspectiva de 1993 dos distritos municipais dirigidos por órgãos eleitos.

²¹ Também entre os governos provinciais e distritais haverá, muito provavelmente, conflitos resultantes de uma atribuição de competências e recursos pouco clara.

conflito, abre-se uma nova etapa no relacionamento entre os dois principais actores políticos nacionais. Se a descentralização for encaminhada num espírito de abertura e de respeito pela vontade dos eleitores,²² a Renamo poderá enfim ocupar o espaço político que lhe cabe, acedendo a um nível de poder e de governação correspondente à sua votação e integrando definitivamente o Estado moçambicano, não se justificando mais a manutenção de um braço armado, que até hoje foi a sua garantia de sobrevivência e capital de negociação política.

²² É preocupante, neste aspecto, que as últimas eleições municipais tenham sido marcadas por práticas fraudulentas sem precedente em Moçambique. Parece evidente que a Renamo não abandonará as armas antes das eleições de 2019 e que, se esse tipo de fraude voltar a acontecer, existe uma forte probabilidade de o processo ficar bloqueado e o País voltar a viver situações de instabilidade.

DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL EM MOÇAMBIQUE: O CASO DOS MÚNICÍPIOS

Celeste Banze

INTRODUÇÃO

A revisão pontual da Constituição da República, aprovada através da Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho, sobre a reforma da descentralização, constitui um marco político importante na história de Moçambique no âmbito dos consensos alcançados entre o Presidente da República e o líder da Renamo. No entanto, o contexto actual das finanças públicas não favorece uma descentralização efectiva dos recursos que, certamente, será o passo seguinte a ser dado após a recente aprovação do pacote de governação descentralizada pela Assembleia da República (Macamo, 2019).

A descentralização requer uma transferência de autoridade e recursos, de cima para baixo, do Governo central para os governos subnacionais, aumentando assim as fontes de receita e as responsabilidades da despesa ao nível subnacional. Além disso, nos governos democráticos descentralizados, o controlo sobre o uso dos recursos muda dos governos centrais para os cidadãos e eleitores, que são os derradeiros utilizadores dos bens e serviços.

A presente análise apoia-se no contexto actual das finanças municipais e constatou que há ainda factores que tornam o modelo actual de gestão precário, opaco e pouco escrutinado. As razões por detrás destes problemas prendem-se com o facto de o sistema de transferências para os municípios através do Fundo de Compensação Autárquico (FCA), do Fundo de Investimento e Iniciativa Autárquica (FIIA) e do Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) ser pouco transparente, pouco previsível e estimular ainda mais as desigualdades sociais entre os diferentes municípios. Isto acontece porque o FCA e o FIIA, em vez de seguirem a fórmula previamente definida, baseada no tamanho da população e na área territorial, fazem as transferências com base em outros indicadores não divulgados.

Por outro lado, os municípios ainda não foram integrados no Sistema de Administração Financeira do Estado, dado que o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica¹ só entrou na fase piloto em 2019 (nos municípios da província e cidade de Maputo). Por via disso,

¹ Vide Anexo 4.

até este ano, os processos são tratados à margem do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Este aspecto, associado ao facto de os mecanismos de fiscalização serem escassos, uma vez que o Tribunal Administrativo, em média, audita um município por ano, mostram o nível de debilidade em que se encontram as finanças locais.

Neste sentido, dada a demonstrada morosidade em transferir recursos suficientes para os municípios, bem como a ausência de condições para o pleno funcionamento e execução, baseadas na justificação de falta de cabimento orçamental para o efeito, urge recordar que, para existir autonomia dos órgãos de governação provincial e/ou distrital, o País precisará de aprimorar os sistemas de monitoria, fiscalização e prestação de contas, sob pena de este passo, recentemente dado, não ser suficientemente dinâmico e activo.

Actualmente, o modelo de descentralização em vigor e que poderá determinar o *modus operandi* dos governos provinciais a serem eleitos em Outubro de 2019 é o das autarquias. As autarquias foram criadas num processo gradual que visa a transformação de cidades, vilas e povoações em novas autarquias, por se acreditar que poderiam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Este é o mesmo pressuposto usado para a eleição dos governos provinciais baseada numa governação participativa. Neste caso, os presidentes dos conselhos e assembleias municipais são eleitos periodicamente e espera-se que tenham autonomia administrativa e financeira.

No entanto, volvidos mais de 20 anos depois das primeiras eleições autárquicas,² não se pode considerar que o sistema de gestão de finanças públicas, especificamente o sistema de transferências intergovernamentais, a capacidade institucional e o sistema de prestação de contas e controlo interno e externo, está consolidado o suficiente para servir como modelo a ser adoptado pelos futuros governos provinciais.

Algumas análises (MAP CONSULTORIA, 2017) sobre o contexto actual das autarquias mostram que continua a prevalecer um regime de concorrência entre o governo municipal e o distrital, sendo, ainda, difícil de aferir o volume de recursos fiscais que o Estado gasta através do município ou distrito. Outro aspecto digno de realce é que os recursos transferidos através do sistema de transferências intergovernamentais não são suficientes para a realização das principais tarefas das autarquias.

Portanto, estes e outros aspectos têm estado a contribuir para os sucessivos atrasos registados na efectivação de uma descentralização dinâmica nos municípios.

A descentralização pode ser vista em três dimensões, nomeadamente: política, administrativa e fiscal. É sobre a descentralização fiscal que este artigo se vai debruçar.

² As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em 1998.

REVISÃO DE LITERATURA

Trazer distinções entre os vários conceitos de descentralização é útil para destacar as numerosas dimensões necessárias para o seu sucesso. De acordo com Rivera *et al.* (2009) e o Food Agriculture Organization (2009), a descentralização pode ser vista em quatro dimensões nomeadamente:

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

A descentralização política visa dar aos cidadãos ou aos seus representantes eleitos mais poder na tomada de decisões públicas. É, frequentemente, associada a políticas pluralistas e Estados representativos, mas também pode apoiar a democratização, dando aos cidadãos ou aos seus representantes mais influência na formulação e implementação de políticas. Os defensores da descentralização política assumem que as decisões tomadas com maior participação serão mais bem informadas e mais relevantes para os interesses diversos da sociedade do que as decisões tomadas apenas pelas autoridades políticas nacionais. O conceito pressupõe que a selecção de representantes das jurisdições eleitorais locais permita que os cidadãos os conheçam melhor e que as autoridades eleitas compreendam as necessidades e desejos dos seus eleitores. A descentralização política exige, muitas vezes, reformas constitucionais ou estatutárias, o desenvolvimento de múltiplos partidos políticos, o fortalecimento de legislaturas, a criação de unidades políticas locais e o incentivo de grupos de interesse público eficazes.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A descentralização administrativa procura redistribuir a autoridade, a responsabilidade e o financiamento dos serviços públicos entre diferentes níveis de Estados. Trata-se da transferência de responsabilidade pelo planeamento, financiamento e administração de certas funções públicas do Governo central e respectivas agências para unidades de campo, níveis subordinados, autoridades públicas semiautónomas ou empresas, ou autoridades regionais, e funcionais. Rivera, citando Rondinelli (1987), explica que existem quatro formas principais de descentralização administrativa – desconcentração, delegação, devolução e transferência para instituições não-governamentais –, cada uma com características diferentes.

DESCONCENTRAÇÃO

A desconcentração é, frequentemente, considerada a forma mais fraca de descentralização e é usada com mais regularidade em Estados autoritários. Redistribui a autoridade decisória e as responsabilidades financeiras e gerenciais nos diferentes níveis do Governo central. Este apenas transfere responsabilidades de funcionários do Governo central na capital para

aqueles que trabalham em regiões, províncias ou distritos, ou cria uma forte administração de campo ou capacidade administrativa local sob a supervisão de ministérios do Governo central.

DELEGAÇÃO

A delegação é uma forma mais extensa de descentralização. Através das delegações, os governos centrais transferem a responsabilidade pela tomada de decisões e pela administração de funções públicas para organizações semiautónomas não totalmente controladas pelo Governo central, mas, em última instância, responsáveis perante o mesmo. Os governos delegam responsabilidades quando criam empresas ou corporações públicas, autoridades habitacionais, autoridades de transporte, distritos de serviços especiais, distritos escolares semiautónomos, corporações de desenvolvimento regional ou unidades especiais de implementação de projectos. Geralmente, estas organizações têm muita discricção na tomada de decisões. Podem estar isentas de restrições ao pessoal da função pública regular e podem cobrar os serviços directamente aos utilizadores.

DEVOLUÇÃO

Quando os governos transferem funções, transferem autoridade para a tomada de decisões, a gestão financeira e a administração para unidades quase autónomas do governo local com estatuto corporativo. A devolução, geralmente, transfere as responsabilidades pelos serviços para os municípios que elegem os seus próprios presidentes e conselhos, aumentam as suas próprias receitas e têm autoridade independente para tomar decisões de investimento. Num sistema descentralizado, os governos locais têm limites geográficos claros e legalmente reconhecidos dentro dos quais exercem autoridade e desempenham funções públicas. É este tipo de descentralização administrativa que se encontra subjacente à maior descentralização política.

TRANSFERÊNCIA PARA INSTITUIÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Este tipo de descentralização é organizado em duas categorias:

- a) transferência de autoridade para empresas privadas, e
- b) transferência de autoridade para organizações não-governamentais e de agricultores.

Estas duas subcategorias de descentralização para instituições não-governamentais geralmente envolvem a retirada total do Governo do financiamento ou da prestação de serviços de extensão agrícola do sector público.

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

A responsabilidade financeira é uma componente central da descentralização. Se os governos locais e as organizações privadas devem desempenhar as funções descentralizadas de forma eficaz, devem também ter um nível adequado de receitas, sejam elas recolhidas

localmente ou transferidas do Governo central, bem como autoridade para tomar decisões sobre despesas. A descentralização fiscal pode assumir muitas formas, incluindo:

- a) Autofinanciamento ou recuperação de custos através de taxas de utilização;
- b) Acordos de co-financiamento ou co-produção através dos quais os utilizadores participam na prestação de serviços e na construção de infra-estruturas por meio de contribuições monetárias ou de mão-de-obra;
- c) Expansão das receitas locais por meio de impostos sobre a propriedade ou vendas, ou encargos indirectos;
- d) Transferências intergovernamentais de receitas gerais de impostos cobrados pelo Governo central para governos locais para usos gerais ou específicos; e
- e) Autorização de empréstimos municipais e mobilização de recursos do Governo central ou local por meio de garantias de empréstimos.

Foi observado que, contrariamente a um equívoco comum, os sistemas fiscais descentralizados oferecem mais potencial para uma melhor governação macroeconómica do que os sistemas fiscais centralizados, porque exigem maior clareza sobre os papéis de vários actores e decisores e – para garantir um jogo justo – maior transparência nas regras que regem as interações.

Em muitos países em vias de desenvolvimento, os governos locais ou unidades administrativas têm autoridade legal para definir impostos, mas a base tributária é tão fraca e a dependência em relação aos subsídios do Governo central está tão enraizada que nenhuma tentativa é feita para exercer essa autoridade.

DESCENTRALIZAÇÃO ECONÓMICA OU DE MERCADO

As formas mais completas de descentralização, do ponto de vista do Governo, são a privatização e a desregulamentação, porque elas transferem a responsabilidade por funções do sector público para o sector privado. A privatização e a desregulamentação são, geralmente, mas nem sempre, acompanhadas por políticas de liberalização económica e de desenvolvimento do mercado. Elas permitem que funções que eram primordial ou exclusivamente da responsabilidade do Governo sejam desempenhadas por empresas, grupos comunitários, cooperativas, associações voluntárias privadas e outras ONG.

PRIVATIZAÇÃO

A privatização pode variar desde o acto de deixar o fornecimento de bens e serviços inteiramente para o livre funcionamento do mercado, até «parcerias público-privadas» nas quais o Governo e o sector privado cooperam para fornecer serviços ou infra-estruturas. A privatização, amplamente concebida, pode incluir:

- Permitir que empresas privadas realizem funções que antes eram monopolizadas pelo Governo;

- Promover agendas de recuperação de custos; e
- Contratar a prestação ou gestão de serviços públicos ou instalações para empresas comerciais.

Há uma ampla variedade de maneiras possíveis de organizar a função de extensão, incluindo o financiamento de programas de extensão do sector público por meio do mercado de capitais (com regulamentação para impedir que o Governo central seja responsável por qualquer empréstimo) e a autorização da participação de organizações privadas. Finalmente, a opção mais radical envolve a transferência da responsabilidade pela prestação de serviços do sector público para o privado, através da alienação de empresas estatais.

DESREGULAMENTAÇÃO

A desregulamentação reduz as restrições legais à participação privada na prestação de serviços, ou permite a concorrência entre fornecedores privados de serviços que no passado foram fornecidos pelo Governo ou por monopólios regulamentados. Nos últimos anos, a privatização e a desregulamentação tornaram-se alternativas atraentes para os governos de países em desenvolvimento, como Chile, Equador, Estónia, Paquistão, África do Sul e Uganda. Os governos locais também estão a privatizar-se, ao contratar serviços ou tarefas administrativas.

Por outro lado, Bailey (1999), Tiebout (1956:416-424), Oates (1999:1120-1149), Fjeldstad (2001) e MAP CONSULTORIA (2017) consideram que a função principal de governos locais é produzir e distribuir bens e serviços públicos e alocar recursos para tais fins. Em muitas funções, na prestação de serviços públicos, o governo local tem bastantes vantagens económicas em comparação com o Governo central, nomeadamente no que diz respeito aos serviços que requerem um conhecimento nítido dos interesses e das necessidades dos cidadãos, nas cidades e centros urbanos e rurais, e uma interacção pró-activa com estes. É o que se entende por subsidiariedade, ou seja, a divisão funcional de funções e recursos fiscais entre os principais níveis de administração pública de um Estado que corresponda à sua capacidade técnica e de gestão para produzir e distribuir bens e serviços públicos. Por isso, a descentralização de funções governamentais e administrativas associada à dotação de recursos fiscais e a uma certa autonomia em priorizar gastos e projectos faz sentido numa situação em que a tarefa principal do Estado é melhorar as condições de vida de uma grande parte da população. O impacto da descentralização sobre os serviços públicos (incluindo a educação primária) e a economia local é, geralmente, considerado positivo (Martinez-Vazquez, 2011). Contudo, a questão-chave, politicamente sensível, é o grau de partilha e a definição de funções e recursos fiscais entre o Governo central e os governos locais (provinciais e municipais). Por conseguinte, o princípio de subsidiariedade estabelece que as decisões devem ser tomadas no nível de governo/administração mais baixo possível, compatível com a área territorial

dos beneficiários dos serviços prestados e sem efeitos negativos para os níveis superiores (Martinez-Vasquez *et al.*, 2006).

De acordo com Weimer & Carrilho (2017), em Moçambique, coexistem duas concepções e abordagens diferentes da descentralização, inscritas na Constituição moçambicana desde a sua alteração parcial em 1996 e na legislação específica (Lei n.º 2/2007, 8/2003): devolução ou descentralização democrática e desconcentração ou descentralização administrativa. A primeira é, em termos legais e em termos de políticas, associada ao desenvolvimento dos municípios. Estes são dotados de uma certa autonomia fiscal e administrativa e têm eleições regulares para Presidentes dos Concelhos e Assembleias Municipais, enquanto os Órgãos Locais do Estado (OLE) central, são instituições subordinadas, com pouca autonomia, mas com algumas funções administrativas e de gestão desconcentradas.

Por sua vez, o termo descentralização fiscal é descrito em estudos do Banco Mundial (World Bank, 2010) como um conjunto de regras que definem o papel e as responsabilidades entre os diferentes níveis de governação em termos de funções fiscais, nomeadamente, o ciclo de planificação orçamental, a execução do orçamento, a geração de receitas e o financiamento. A descentralização fiscal é o centro de qualquer sistema de governação local, uma vez que as suas regras definem como serão geridos os recursos e, por conseguinte, distribuídos (entre e intragovernos) para a satisfação das necessidades dos cidadãos.

De acordo com Nguenha *et al.* (2012:197-215), ter orçamentos adequados é uma condição fundamental da descentralização, pois, para serem capazes de dar respostas às necessidades dos cidadãos, os governos locais requerem recursos e autonomia suficientes. Sem isto, o compromisso pode conduzir à frustração e à desilusão dos cidadãos. Os autores enfatizam que o tamanho do orçamento está, certamente, associado à prestação de contas e à participação dos cidadãos.

Weimer (2012), por sua vez, considera que a perspectiva de uma descentralização dinâmica, forte e de governos locais responsáveis e bem dotados é difícil devido a aspectos como a dificuldade de abertura política suficiente para o envolvimento dos governos locais na economia formal, limitando-se apenas à informal. O autor salienta que um maior envolvimento na economia formal iria exigir um esforço de descentralização mais activo, incluindo a possibilidade de uma partilha mais justa dos recursos de receita, geralmente através de mecanismos de transferência intergovernamental.

EXPERIÊNCIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO EM OUTROS PAÍSES

De acordo com o *Groupe de recherche en économie appliquée et théorique* (2009), no Mali, em 1998, foram criados estados descentralizados subdivididos em 703 municípios, 49 círculos (distritos) e 9 regiões. Todos eles são entidades legais com assembleias regionais, círculos e

conselhos consultivos municipais, bem como entidades com autonomia financeira. O conselho do círculo é composto por membros eleitos pelos conselheiros comunais para um mandato de cinco anos. As suas atribuições cobrem várias áreas, incluindo o respeito a orçamentos e contas do círculo. No entanto, do lado das finanças públicas, a pesquisa mostrou que a proposta de orçamento não disponibilizava informação sobre projecções económicas, sobre ligações entre o orçamento e os objectivos de políticas públicas do Governo central e das comunidades, sobre indicadores de execução e, muito menos, sobre informação relativa à política de redução da pobreza ou análises da distribuição da carga tributária.

No Peru, o processo de descentralização iniciou-se em 2002. Wright (2008) e o Grupo Propuesta Ciudadana (2011) indica que, só entre 2007 e 2009 é que os governos regionais se mantiveram ou melhoraram o seu desempenho nos portais de transparência e estas melhorias deveram-se, essencialmente, à vontade política, ao desenvolvimento de normas legais e a um engajamento activo dos funcionários públicos responsáveis pela gestão dos portais de transparência.

O Open Society Forum (2011), num estudo publicado em 2011, detalha que, na Mongólia, o processo de descentralização é debatido há várias décadas. A gestão fiscal altamente centralizada pelo Governo dificulta sobremaneira a participação pública e dá pouca autoridade orçamental aos governos locais, que fornecem serviços importantes como saúde e educação. No entanto, o rápido crescimento do sector mineiro garante recursos adicionais para os governos provinciais e maior atenção para a importância da transparência e responsabilidade destes recursos na gestão a nível subnacional. O estudo mostra que, entre 2010 e 2011, a nível subnacional, a transparência na Mongólia era, geralmente, bastante fraca, com uma grande variação de transparência entre diferentes províncias. Por exemplo, havia províncias com mais documentos publicados do que outras – sendo os conhecidos como *representantes dos cidadãos* os que mais se destacavam por serem mais pró-activos a assumir a abertura de informação orçamental.

Na Tanzânia, o acesso à informação orçamental e a participação pública são mais uma excepção do que uma regra, de acordo com Sikika (2013). A intenção do Governo da Tanzânia de reformar o sistema de governo local por meio da descentralização de funções e financeira, bem como da devolução de poderes de decisão política data de finais da década de 90 do século XX. No entanto, o estudo acima mencionado mostra que os cidadãos não são capazes de influenciar a proposta de orçamento dos governos locais até esta se tornar lei.

Neste sentido há questões apresentadas por Moges (1994) e pelo Africa Portal (n.d.) que, num contexto de descentralização fiscal, vale a pena tomar em consideração:

- Que nível de governo deve colectar que tipo de impostos?
- Como é que o sistema de transferências (e donativos) deve ser alocado?
- Como é que o regulamento financeiro deve ser harmonizado?

Vários países, incluindo Moçambique, têm sistemas híbridos de descentralização,³ o que não constitui um grave problema, desde que tal esteja alinhado com a legislação vigente e que seja implantado um forte sistema de prestação de contas. Ademais, a característica de debilidade no sistema de prestação de contas e de não aplicabilidade da legislação é típica dos países em vias de desenvolvimento. De acordo com Renzio & Masud (2011:607-616), países com rendimentos baixos, instituições democráticas fracas e elevada dependência em relação à ajuda externa têm tendência a ser menos transparentes.

Portanto, os países com instituições democráticas fracas, contas públicas pouco transparentes e dificuldade de abertura política suficientemente favorável à partilha de recursos financeiros com os governos locais bem como ao seu envolvimento na economia formal têm maiores dificuldades em tornar os processos de descentralização (fiscal) mais rápidos e capazes de satisfazer os objectivos para os quais foram concebidos.

REALIDADE ACTUAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS LOCAIS – DESAFIOS PARA A ADOPÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

No contexto moçambicano, tem-se estado a experimentar devolver (teoricamente) o poder aos municípios à margem de pré-requisitos básicos, tais como o investimento em formação de capital humano, a modernização e a implantação do Sistema de Administração Financeira do Estado, bem como a melhoria de mecanismos para a colecta de receitas.

Como consequência, ainda temos municípios que dependem maioritariamente do Governo central, e têm sido muito afectados pelos atrasos constantes das transferências de recursos. Contudo, esta dependência dá espaço e poder para que o Governo central continue a implementar parte das actividades que são da competência da gestão municipal. Ao fim e ao cabo, o objectivo de dar voz às necessidades dos municípios não é alcançado gerando frustração no seio dos municípios. Em todo o processo, um aspecto tem permanecido rígido: o facto de o sistema político ser altamente centralizado.

Pode-se dizer que, em Moçambique, a manter-se a tendência actual, teremos devolução apenas teórica e, na prática, vai vigorar um sistema de desconcentração, de tal forma que o Governo precisa de consolidar a descentralização política, bem como a fiscal, por serem processos paralelos. Os objectivos primordiais da descentralização são:

- Reduzir o tempo de resposta às necessidades da população, bem como aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados localmente;
- Garantir maior participação do cidadão na resolução dos problemas da sua comunidade;
- Permitir uma gestão mais eficiente dos planos de desenvolvimento económico.

³ Em Moçambique, o sistema é de devolução e desconcentração.

No entanto, estas metas só serão alcançadas se, previamente, forem definidas as regras e condições políticas, económicas e financeiras suficientes para o funcionamento pleno dos governos descentralizados.

Além disso, deve-se dar resposta às perguntas levantadas por Moges (1994), acima citado, ou pelo menos torná-las claras e operacionais:

- Que tipo de despesas devem ser executadas pelos níveis central, provincial ou distrital e autárquico?
- Que nível de governo deve colectar que tipo de impostos?
- Como é que o sistema de transferências (e donativos) deve ser alocado?
- Como é que o regulamento financeiro deve ser harmonizado?

Para responder a estas questões, há certos pré-requisitos relevantes que devem ser cumpridos previamente, nomeadamente: transparência, prestação de contas e melhoria de capacidade de colecta de recursos. Estes tópicos são detalhados nos capítulos subsequentes deste texto.

TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio de 2019, que estabelece o quadro legal da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada das províncias e das autarquias locais propõe, através do seu Artigo 6, os seguintes mecanismos de tutela:

- a) Inspeção – verificação da conformidade com a lei dos actos administrativos de natureza financeira e patrimonial, bem como dos contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada das províncias e das autarquias locais.
- b) Inquérito – averiguação da legalidade dos actos administrativos, de natureza financeira e patrimonial e dos contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais em virtude de denúncia fundada ou, ainda, em resultado de informações e recomendações de uma inspeção anterior;
- c) Sindicância – indagação profunda e global da actividade dos órgãos de governação descentralizada das províncias e das autarquias locais quando existam indícios de ilegalidade que, pelo seu volume ou gravidade, não possam ser averiguados no âmbito de mero inquérito;
- d) auditoria – análise da legalidade das operações administrativas e financeiras de organização e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada das províncias e das autarquias locais.

Note-se que estes mecanismos são bastante similares aos apresentados no Artigo 80 da Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico:

1. Cabe ao Governo fiscalizar a legalidade da gestão financeira e patrimonial das autarquias locais.

2. As autarquias com a categoria de municípios devem ser inspeccionadas ordinariamente pelo menos duas vezes no período de cada mandato dos respectivos órgãos.
3. O Governo pode ordenar inquéritos e sindicâncias, mediante queixas ou participações devidamente fundamentadas.

As similaridades residem no facto de a Lei n.º 1/2008 supracitada não ser clara em relação à obrigatoriedade de o Governo publicar na íntegra as contas anuais das autarquias e abrir espaço para a falta de transparência. Ambas não dão clareza em relação aos meios usados para publicar os resultados destas inspeções, inquéritos e sindicâncias.

O que acontece, na prática, é que existe pouca informação pública referente à gestão financeira nas autarquias. A Conta Geral do Estado tem informação ínfima sobre a execução do orçamento nas autarquias. Nas amostras de entidades auditadas pelo Tribunal Administrativo dos últimos três anos consta, em média, apenas um município.

A falta de transparência é outra lacuna que precisa de ser colmatada. O caso dos fundos alocados aos municípios, detalhado a seguir, mostra que estes têm servido para acentuar as desigualdades sociais no País.

FUNDO DE COMPENSAÇÃO AUTÁRQUICA (FCA)

O FCA, conceptualmente, apresenta os princípios mínimos de um mecanismo de distribuição equitativa de recursos, por ser objectivo (ou seja, ter uma fórmula) e apresentar um sistema de equalização (ou seja, um mecanismo redistributivo para garantir alguma equidade) baseado no número de habitantes e na área territorial. Contudo, peca por ser pouco transparente, pois a prática mostra que não obedece aos critérios acima mencionados.

De acordo com o número 1 do Artigo 43 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro:⁴

O Fundo de Compensação Autárquica (FCA) é destinado a complementar os recursos orçamentais das autarquias. O montante do FCA é objecto de uma dotação própria e é constituído por 1,5 % das receitas fiscais previstas no ano económico, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

O Artigo 44, por sua vez, define como regras de distribuição do fundo as seguintes:

A distribuição do FCA, por cada autarquia, a ser inscrita anualmente na Lei Orçamental, é determinada pela aplicação de uma fórmula que atenda, simultaneamente, entre outros, aos seguintes factores:

- a) O número de habitantes da correspondente autarquia;*
- b) A respectiva área territorial.*

⁴ Lei que define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico.

A fórmula a que se refere o número anterior é determinada da seguinte forma:

$$FCA_a = \frac{NH_a}{NHT} \times 75\% FCA + \frac{At_a}{ATT} \times 25\% FCA$$

Onde:

FCA_a – Fundo de Compensação Autárquica para cada Autarquia;

NH_a – Número de Habitantes da Autarquia;

NHT – Número de Habitantes Total do conjunto das Autarquias;

FCA – Fundo de Compensação Autárquica;

At_a – Área Territorial da Autarquia;

ATT – Área Territorial Total do conjunto das Autarquias.

Da análise feita durante o período de 2015 a 2018, foi possível constatar diferenças significativas nos montantes transferidos para cada autarquia: alguns municípios são prejudicados recebendo menos do que deviam e outros são beneficiados e recebem mais do que deviam. O montante médio alocado para todos os municípios foi de cerca de 2,3 mil milhões de meticais. Por sua vez, o montante total (médio) perdido pelos municípios foi de cerca de 290 milhões de meticais (cerca de 14 % do total), e aproximadamente o mesmo montante aplica-se às diferenças positivas.

Em outras palavras, o custo de oportunidade de abdicar de transferir correctamente as verbas para um grupo de autarquias é de 14 % do total, e este mesmo montante serve para conceder benefícios adicionais a outros, perpetuando os desequilíbrios.

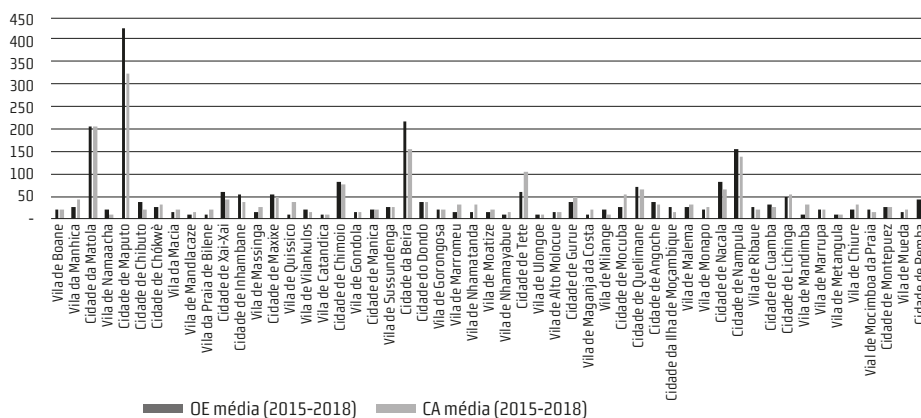
Acresce que os dados mostram que, em média, menos autarquias tiveram benefícios positivos por erro de cálculo do que o contrário, o que significa que uma grande maioria é sacrificada em benefício de um grupo minoritário.

Especificamente, no gráfico 1, se se olhar para a barra cinzenta (que representa os cálculos da autora – CA) e comparar com os montantes transferidos, barra preta (que representa o Orçamento de Estado – OE)⁵ nota-se que:

- No período de análise, as três autarquias mais prejudicadas em termos nominais foram a cidade de Tete, a vila de Quissico e a cidade de Mocuba, com diferenças negativas médias de cerca de 44,3; 26,3 e 26,2 milhões de meticais, ou seja o equivalente a uma perda de cerca de 43 %; 76 % e 48 %, respectivamente, do montante médio que devia ter sido alocado a estas localidades.

⁵ Para ter acesso aos dados completos e cálculos da autora, *vide* Anexo 2 e respectivos gráficos por ano.

**GRÁFICO 1: COMPARAÇÃO NOMINAL DA MÉDIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA (2015 A 2018)
(EM MILHÕES DE METICAIS)**



Fonte: CGE e RPCGE (2015-2018).

Por outro lado, as três mais beneficiadas foram as capitais regionais do País, nomeadamente as cidades de Maputo, Beira e Nampula, com diferenças nominais positivas médias de 97,9; 62,3 e 15,9 milhões de meticaís. Ou seja, tiveram um ganho de 30 %, 40 % e 12 %, respectivamente, em relação ao montante médio que deveria ter sido alocado⁶ a cada uma (*vide* gráfico 1 e tabelas 1 e 2 abaixo).

**TABELA 1: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS NEGATIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTE	0 A -10,9	-11 A -20,9	-21 A -40,9	ACIMA DE 41
2015 (n.º de municípios)	21	5	3	
2016 (n.º de municípios)	16	5	3	
2017 (n.º de municípios)	17	7	3	1
2018 (n.º de municípios)	15	8	4	1

Fonte: elaborado pela autora.

**TABELA 2: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS POSITIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTES ENTRE	0 A 10,9	11 A 20,9	21 A 40,9	41 A 60,9	61 A 80,9	ACIMA DE 81
2015 (n.º de municípios)	17	5		1		1
2016 (n.º de municípios)	19	7	1		1	1
2017 (n.º de municípios)	18	5			1	1
2018 (n.º de municípios)	15	8			1	1

Fonte: elaborado pela autora.

⁶ No período de análise.

As tabelas 1 e 2 mostram que há uma grande concentração de autarquias cujos excessos e perdas se situam entre os 0 e os 10,9 milhões de meticais.

Em 2018, a cidade de Dondo teve a menor perda nominal registada no período de análise, aproximadamente 44 mil meticais (cerca de 9 %), e, no mesmo ano, a cidade de Tete perdeu aproximadamente 55 milhões de meticais (cerca de 43 %). Em termos de excessos, o menor foi registado em 2016 pela vila de Gondola, que recebeu aproximadamente 500 mil meticais a mais (cerca de 3 %), e, no mesmo ano, a cidade de Maputo recebeu aproximadamente 109 milhões de meticais acima do que devia ter recebido (cerca de 38 %).

Além disso, as variações percentuais do orçamento anual total alocado a este fundo não coincidem com as variações percentuais por autarquia. O que acontece é que o orçamento variou em média 12 % no período em análise e há autarquias cujo montante alocado variou menos ou mais do que este valor, o que leva a crer que existe um outro critério para definir as transferências, à parte da fórmula, e que não é divulgado.

Se o objectivo principal das transferências aos municípios é reduzir as assimetrias regionais, este modelo actualmente implementado em Moçambique só promove ineficiência alocativa. Por exemplo, o município de Maputo é o que colecta mais receitas (*vide* detalhes abaixo) e, ao mesmo tempo, tem recebido do FCA um montante médio de cerca de 90 milhões de meticais superior ao devia receber.

Este facto levanta questões sérias sobre a necessidade de se implementar reformas urgentes na administração pública no sentido de a tornar mais transparente, estável e previsível.

FUNDO DE INVESTIMENTO DE INICIATIVA AUTÁRQUICA (FIIA) E PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA REDUÇÃO DA POBREZA URBANA (PERPU)

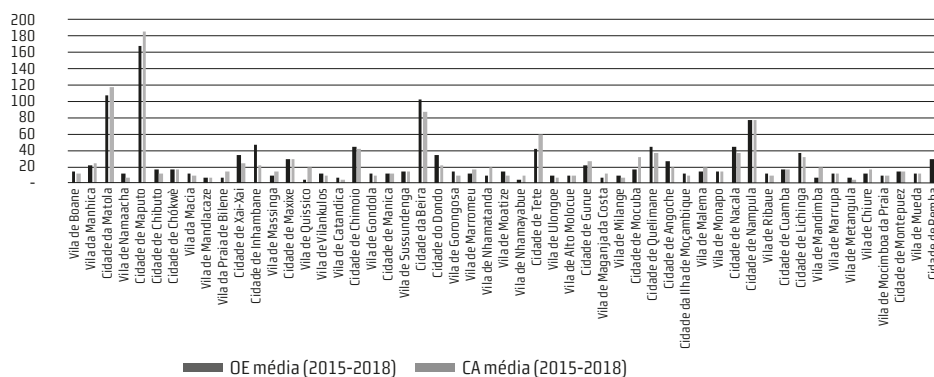
De acordo com o artigo 48 da Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro, «o Orçamento do Estado poderá contemplar, anualmente, uma dotação global para financiamento de projectos de iniciativa e decisão local, em complemento dos recursos próprios das autarquias».

É neste âmbito que surge o Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica, que segue os mesmos moldes de transferência definidos para o FCA. No entanto, o montante alocado é relativamente menor do que o que é transferido para fazer face a despesas de funcionamento (em média 1,2 mil milhões de meticais de 2015 a 2018).

Tal como acontece com o FCA, na distribuição deste fundo há municípios que são prejudicados e outros favorecidos.

O montante total (médio) perdido pelos municípios foi de cerca de 140 milhões de meticais (cerca de 12 % do total), e aproximadamente o mesmo montante aplica-se às diferenças positivas. Isto significa que o custo de oportunidade de abdicar de transferir o FIIA para um grupo de autarquias é de 12 % do total. Ao contrário do FCA, houve mais autarquias beneficiadas do que prejudicadas.

**GRÁFICO 2: COMPARAÇÃO NOMINAL DA MÉDIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA (2015 A 2018)
(EM MILHÕES DE METICAIS)**



Fonte: CGE (2015-2018).

Também no FIIA a cidade de Tete lidera o grupo das três mais prejudicadas. A seguir estão a cidade de Maputo e, novamente, a Vila de Quissico. Em termos percentuais, as perdas no período de análise, foram de cerca de 30 %, 9 % e 75 % respectivamente.

Do lado das três mais beneficiadas em termos de médias nominais, surge a cidade de Inhambane a liderar, seguida da cidade da Beira e, por último, da cidade de Dondo. Em termos de percentagens médias, estas receberam acima do que deviam em 114%; 17% e 52% respectivamente.

**TABELA 3: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS NEGATIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTES ENTRE	0 A 10,9	11 A 20,9	ACIMA DE 20,9
2015 (n.º de municípios)	20	4	
2016 (n.º de municípios)	19	5	
2017 (n.º de municípios)	17	5	
2018 (n.º de municípios)	15	5	1

Fonte: Elaborado pela autora.

**TABELA 4: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS POSITIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTES ENTRE	0 A 10,9	11 A 20,9	ACIMA DE 20,9
2015 (n.º de municípios)	26	2	1
2016 (n.º de municípios)	26	2	1
2017 (n.º de municípios)	27	3	1
2018 (n.º de municípios)	28	3	1

Fonte: Elaborado pela autora.

As tabelas 3 e 4 mostram que, tal como acontece no FCA, há uma grande concentração de autarquias cujos excessos e perdas se situam entre os 0 a 10,9 milhões de meticais.

Em 2017, a vila de Mandlakaze e a cidade de Manica tiveram as menores perdas nominais registadas, cerca de 12 mil meticais (0,17 %) e 85 mil meticais (0,68 %) respectivamente; por outro lado, a perda máxima registou-se em 2018, tendo a cidade de Tete perdido cerca de 23 milhões de meticais (37 %).

Em termos de excessos, o menor foi registado em 2015 na vila da Macia, que recebeu aproximadamente 77 mil meticais (0,85 %) a mais do que devia. O montante máximo alocado, em todo período de análise, registou-se na cidade de Inhambane, que recebeu uma média anual de cerca de 24 milhões de meticais (114 %) além do que devia receber.

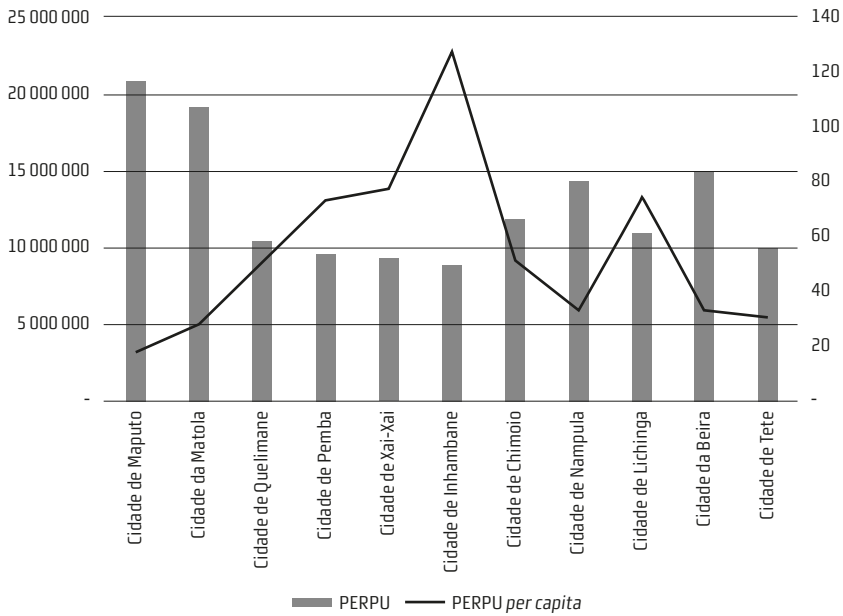
PERPU

Em relação ao PERPU, através da informação disponibilizada em documentos públicos e entrevistas com técnicos do MEF e nos municípios visitados, foi possível aferir que este programa surge como estratégia do Governo central para alocar 140 milhões anualmente para o combate à pobreza urbana através da criação de oportunidades para promover emprego e protecção social, pelo que só é alocado aos municípios que se localizam nas capitais provinciais do País.

De acordo com um Relatório de Implementação do PERPU produzido pelo Município de Maputo (2012), os critérios usados para alocar este fundo foram a superfície, o índice de incidência da pobreza, o número da população e o grau de captação da receita. Contudo, o relatório não indica o peso de cada um dos indicadores.

Ainda assim, se se olhar para a distribuição *per capita* do PERPU é possível constatar que não é equitativa. A cidade de Inhambane tem o maior montante por cada cidadão e a cidade de Maputo tem o menor. Portanto, mesmo que nominalmente seja o contrário, o impacto social desejado pode não ser alcançado.

GRÁFICO 3: PERPU NOMINAL VERSUS PER CAPITA (ANUALMENTE EM METICAIS)



Fonte: CGE 2015 e cálculos da autora

CAPACIDADE DE COLECTA DE RECEITAS

Uma análise da capacidade de colecta de receitas, tanto por município como por província, mostra claramente que a capacidade demonstrada pela capital é muito superior à revelada pelas restantes províncias.

Vários aspectos podem ser aqui levantados. Um deles é o facto de o município de Maputo, por apresentar características diferenciadas dos restantes, ser dotado de e mais e melhores meios tecnológicos para captar mais recursos, diferentemente dos restantes municípios, que têm mecanismos de colecta relativamente mais precários, o que os torna mais dependentes do Governo central.

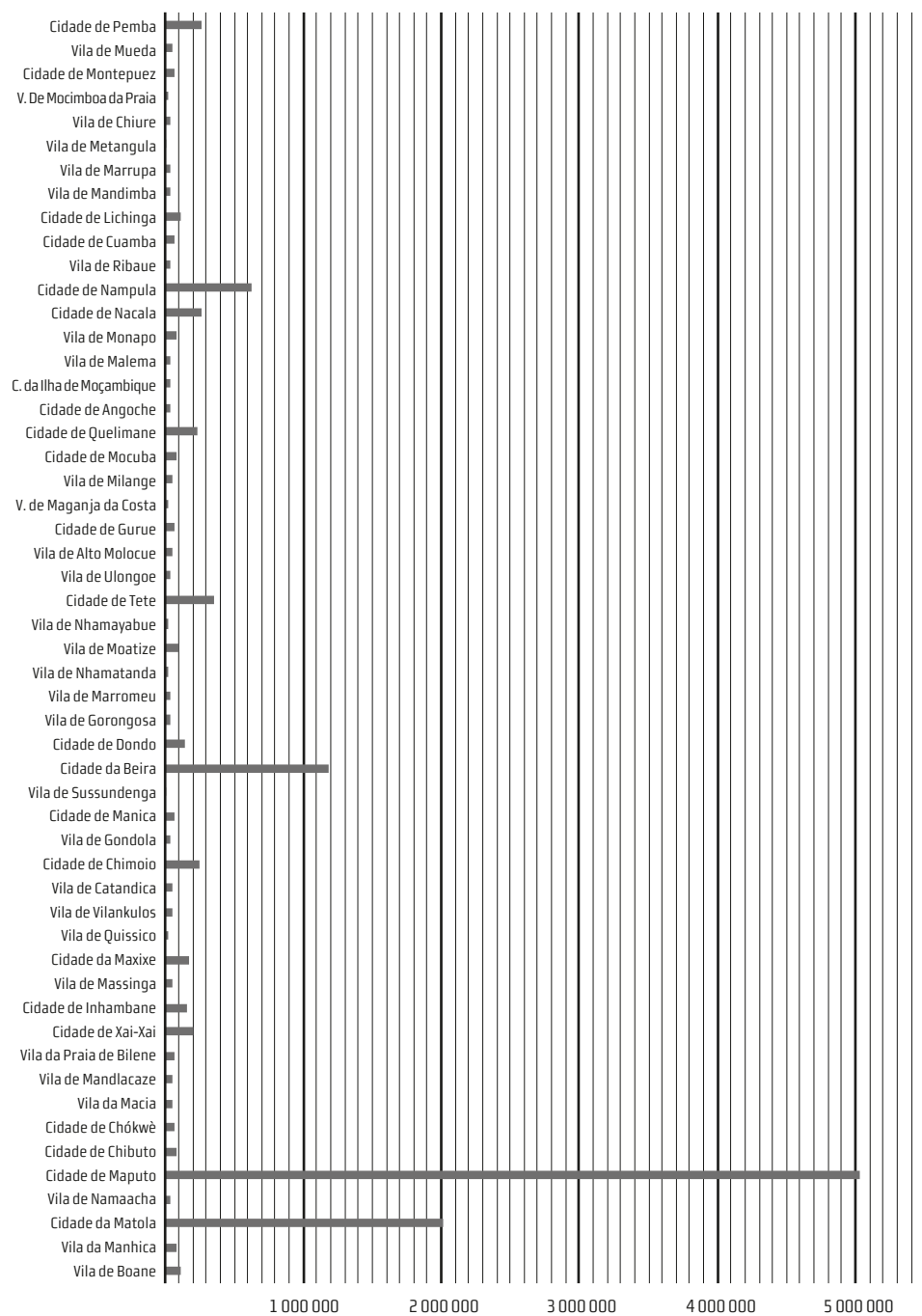
O grau de dependência em relação ao Governo central dita o poder que o mesmo exerce sobre as decisões e prioridades dos municípios. Weimer & Carrilho (2017) defendem que as transferências do Governo central representam a maior parte dos recursos dos municípios. Por isso, actualmente, o Governo central exerce poder e assume responsabilidades que deveriam ser dos municípios sob chancela dos munícipes, isto porque contribui para as suas receitas em montantes superiores aos que estes têm capacidade de colectar.

Num estudo realizado por Schiller *et al.* (2018:33-64), defende-se que os maiores obstáculos levantados pelo município para a mobilização de recursos (por ordem de importância) são

a falta de fundos para investir no processo, a falta de uma ferramenta de processamento de informação e, por último, a falta de funcionários. À parte dos obstáculos acima mencionados, a falta de registo actualizado dos contribuintes é um problema de carácter transversal na medida em que investimento neste aspecto resolveria em grande medida o processo de cobrança de receitas.⁷

⁷ O mesmo estudo enfatiza, a seguir, que muitos municípios já estão a montar um cadastro de contribuintes com assistência de doadores e apoio de empresas privadas.

GRÁFICO 4: RECEITA ACUMULADA POR AUTARQUIA (2015-2017) (EM METICAIS)



Fonte: CGE (2015-2017)

Adicionalmente, o gráfico 4 acima mostra que existem discrepâncias acentuadas entre certos municípios, com os de Maputo, Matola e Beira, e entre estes e os restantes, até mesmo por serem os que têm, notoriamente, registado progressos no uso de tecnologias de comunicação e informação para melhorar a capacidade de colecta de receitas. Este facto mostra que é pertinente incluir um indicador relevante na fórmula de equalização: o montante de receitas colectadas.

Este indicador poderá permitir que as autarquias e (futuramente) os governos provinciais⁸ com maiores capacidades de arrecadação de receitas não sejam duplamente beneficiados, como pode estar a acontecer actualmente.

SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

No âmbito da modernização em matéria de Orçamento do Estado, impostos indirectos, alfândegas e finanças públicas no geral, foi iniciado, em 1997, um processo de reformas que visava melhorar o sistema de programação e execução orçamental e harmonizar o sistema dos impostos indirectos e a pauta aduaneira com os países da região em que Moçambique se encontra inserido. Para tal, era importante delinear circuitos de registo na área da contabilidade pública, com vista a torná-los mais eficientes, eficazes e transparentes.

Assim sendo, ao abrigo do disposto no n.º 1 do Artigo 135 da Constituição da República, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, doravante designado por SISTAFE. O SISTAFE foi regulamentado pelo Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, onde estão contidas as principais normas de gestão orçamental, financeira, patrimonial, contabilística e de controlo interno do Estado.

O SISTAFE assenta numa única plataforma tecnológica: o e-SISTAFE. O e-SISTAFE está implantado e em operação num centro de dados moderno, supostamente robusto, e dotado de mecanismos que garantem segurança, rapidez, confiabilidade e redundância, instalado no Centro de Desenvolvimento de Sistema de Informação e Finanças (CEDSIF).

Porém, até ao momento, o e-SISTAFE não está implantado nos municípios.⁹ No entanto, há um esforço de massificar a descentralização. Um exemplo disso é que, até ao primeiro semestre de 2018 (CEDSIF, 2018b), foram descentralizadas 1497 UGB (Unidades Gestoras Beneficiárias). Este número corresponde a 91,9 % do total das 1629 UGB existentes no orçamento. A nível distrital, o e-SISTAFE teve um incremento de sete UGB se comparado com o ano anterior, sendo a cobertura até àquela data de 695.

Informações divulgadas no portal do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Finanças indicam que, no âmbito da inclusão das autarquias no SISTAFE, bem como na sua plataforma de apoio informático, o e-SISTAFE, estão previstos o Sistema de Gestão

⁸ Vide anexo 3 (Receitas acumulada por província).

⁹ Vide anexo 4.

Autárquica (SGA), o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica e a Gestão Urbanística, Ambiental e de Serviços Municipais.

O mesmo informe detalha que o SGA está a ser desenvolvido pelo CEDSIF como entidade coordenadora da reforma da administração financeira do Estado, contando com o envolvimento das próprias autarquias, da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) e do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) como entidade de tutela administrativa das autarquias.

Além disso, decorre o piloto nos conselhos autárquicos de Maputo, Matola e Boane (apenas municípios da capital do País), em simultâneo com trabalhos de concertação e harmonização dos aspectos técnicos e de angariação de financiamentos visando a célere operacionalização do sistema.¹⁰

À parte das ineficiências do próprio sistema, como, por exemplo, a inexistência de um mecanismo que permita evitar a fraude e impedir a execução de despesas sem o visto do Tribunal Administrativo (Governo de Moçambique, 2015; 2016; 2017), o facto de não ter cobertura nacional é uma contrariedade para as finanças descentralizadas. Outro aspecto que vale a pena realçar é que a fase piloto nos municípios deveria ser implementada em municípios de diferentes províncias e contextos, para que se possa lidar com problemas diferenciados de infra-estruturas e recursos.

Um outro aspecto que também vale a pena citar e que pode contribuir para a melhoria do sistema é a introdução de um mecanismo de *red flags*,¹¹ que surgem quando uma transacção é feita sem estar em concordância com os procedimentos. Isto pode reforçar a supervisão e a responsabilização.

PASSOS FUTUROS

A análise feita mostra que a descentralização fiscal poderá ser apenas teórica porque, na prática, ainda não existem condições favoráveis para a sua plena implementação.

Nota-se que vários países avançaram para a descentralização política e financeira e enfrentam vários problemas de transparência e prestação de contas porque certos mecanismos não foram aprimorados com a devida antecedência e Moçambique não será uma excepção.

No entanto, esta narrativa não pode ser usada para sustentar os atrasos (caso dos municípios) em devolver o poder aos governos locais. Há necessidade de o Executivo definir o horizonte temporal e as etapas deste processo para se efectivar uma descentralização activa e dinâmica. Há algumas propostas que se podem avançar.

A curto/médio prazo, é importante definir e aprovar legislação aplicável para operacionalizar a descentralização fiscal (Centro de Integridade Pública, 2019) de modo a clarificar:

¹⁰ Vide mais detalhes no Anexo 4.

¹¹ Bandeiras vermelhas.

- Quem faz o quê no que tange à execução da despesa (passa por um mapeamento de competências a nível nacional para se identificar necessidades de capacitação dos recursos humanos);
- Quais serão as taxas de imposto que devem deixar de ser cobradas a nível central e devem passar para os governos provinciais e que outras taxas podem ser introduzidas para alargar a base tributária (levantamento de impostos e taxas cobráveis a nível provincial e recursos necessários para tal) – por exemplo deixar a maior parcela dos impostos de produção e superfície nas províncias onde são colectados, etc.;
- Como os recursos do nível subnacional podem ser suplementados pelo nível central de modo a financiar a provisão de serviços públicos (sistema de transferências intergovernamentais transparente);
- Quais devem ser os mecanismos usados para contrair dívida (*vide* ponto a seguir) e financiar os níveis subnacionais.

PROPOSTA DE MECANISMOS DE CONTRACÇÃO DE DÍVIDA PARA OS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Como mostrou o caso das dívidas ocultas, os processos de fiscalização devem-se tornar mais claros e abrangentes para evitar a não observância da disciplina financeira por parte dos governos subnacionais.

Adicionalmente, a missão do Fundo Monetário Internacional, realizada nos dias 13 a 27 de Março de 2019, sublinha a importância de implementar a descentralização fiscal sem aumentar os défices fiscais globais, dadas as dificuldades colocadas pelo nível elevado de dívida pública. Neste âmbito, vale a pena avançar propostas que podem ser implementadas para definir um mecanismo (Moges, 1994) de contracção de dívida (de curto e longo prazo) para níveis subnacionais do Governo, dentre os quais se destacam:

- O total do crédito contraído, tanto a nível central como a nível dos governos subnacionais deve ser consistente com o objectivo de estabilização macroeconómica definido a nível central;
- É importante definir um tecto global para o total de crédito a ser contraído;
- É importante usar uma taxa uniforme e um mecanismo de contracção de crédito entre regiões: por exemplo, restringir o acesso a créditos comerciais por parte dos níveis subnacionais;
- Os créditos contraídos pelos níveis subnacionais devem ser devidamente inscritos nos orçamentos subnacionais e constar das análises dos rácios sobre as receitas e despesas, ou seja, a determinação do montante de crédito a ser contraído deve tomar em consideração o total das receitas e transferências recebidas;
- É importante que o Governo central imponha certos condicionalismos para que os

governos subnacionais contraíam dívida. No que diz respeito à magnitude e propósito, a análise do propósito deve ser feita por uma comissão definida a nível central para avaliar a viabilidade do projecto e a capacidade de implementação a nível local, a análise da magnitude deve tomar em consideração o *stock* da dívida contraída por cada governo e o rácio do serviço da dívida pela média de receitas arrecadadas.

Outrossim, é importante ter noção de que este processo visa a transição de governo para governação, que significa que não será o Executivo sozinho a governar, mas sim todos os actores económicos e sociais (formais e informais) a interagirem entre si.

No que diz respeito à participação pública, a experiência do orçamento participativo (Silva, 2014), apesar das nuances detalhadas em Nylen (2014), é vista como uma experiência com potencial para aumentar a transparência na gestão de finanças públicas locais e um caminho para estimular a descentralização fiscal, principalmente se existir maior envolvimento de organizações da sociedade civil.

No entanto, a população residente, com maior predominância no meio rural e em boa parte dos municípios, não tem experiência e capacidade de se auto-administrar. Será preciso que os governos locais iniciem um exercício intensivo de capacitação e criação de plataformas específicas para fazer valer a opinião da população – neste aspecto os grupos organizados da sociedade civil têm um papel relevante para capacitar e engajar os governos locais.

O objectivo é que, à medida que a população e, conseqüentemente, os gestores locais forem adquirindo experiência em auto-administração, gradualmente se vá atribuindo mais responsabilidades e se vá reduzindo as responsabilidades do Governo central. O tempo, o nível de desenvolvimento e a abertura política serão factores determinantes para avaliar o grau de eficiência do projecto, sem se descurar a importância dos prazos, que devem ser previamente definidos.

Entretanto, se, a médio prazo, se constatar que não há abertura para que os governos locais possam fazer uso dos instrumentos fiscais de financiamento para tornar real a sua autonomia política e administrativa, pode-se concluir que não há descentralização efectiva.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Em Moçambique, a experiência de descentralização através da criação dos municípios mostra que, até ao momento, tem havido morosidade na transferência efectiva de recursos do Governo central para as autarquias.

Num contexto em que o País está a preparar-se para eleger governos provinciais, é inevitável que tenha, igualmente, de se preparar para devolver recursos para as províncias e de ter consolidados os mecanismos de gestão de finanças públicas a nível local, sob pena de este processo não ser suficientemente dinâmico.

No entanto, até ao momento, a nível dos municípios, alguns autores defendem que existe um relativo ambiente de concorrência entre a gestão municipal e distrital que dificulta o controlo dos gastos públicos executados por cada um deles. Associado a isto, há pouca informação pública referente à gestão financeira nas autarquias, um mecanismo de prestação de contas débil e dificuldade em reforçar a colecta de receitas.

A deficiência na transparência e prestação de contas é um factor que pode ser considerado uma fraqueza para a implementação da descentralização fiscal. Nas amostras de entidades auditadas pelo Tribunal Administrativo dos últimos três anos consta, em média, apenas um município.

Além disso, o sistema de transferências para os municípios através do Fundo de Compensação Autárquica e do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica é opaco e pouco previsível, pois não obedece à fórmula pela qual foi concebido. No caso do PERPU, ao analisar o impacto *per capita* desta forma de financiamento, é possível concluir que também não existe equidade nas alocações por autarquia.

Notavelmente, outros países também avançaram em processos de descentralização e, até ao momento, têm mecanismos de participação pública débeis e fraca transparência orçamental, reforçando a ideia de que é preciso colmatar certos pré-condicionalismos para se avançar para a descentralização fiscal.

Como mostraram as dívidas ocultas, os processos de fiscalização devem ser tornados mais claros e abrangentes para evitar a não observância da disciplina financeira por parte dos governos subnacionais.

Recomenda-se uma transferência das responsabilidades relacionadas com a receita e a despesa para os níveis subnacionais do Governo, em linha com a capacidade destes para manter a qualidade da prestação dos bens e serviços públicos.

Finalmente, a descentralização fiscal activa e funcional depende do tempo, do nível de desenvolvimento e abertura e de um sistema político menos centralizado, para que os governos subnacionais tenham poder suficiente para influenciar as decisões de nível local.

ANEXO 1

TABELA 5: EXECUÇÃO DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AUTÁRQUICA

PROVÍNCIA	AUTARQUIA	TRANSFERÊNCIAS					TOTAIS	PESO (%)
		2013	2014	2015	2016	2017		
Niassa	Lichinga	34 928	43 073	43 316	47 042	50 659	219 018,7	2,2
	Cuamba	21 591	26 625	26 776	29 079	31 315	135 384,4	1,4
	Metangula	6 870	8 472	8 250	9 253	9 965	42 810,8	0,4
	Marrupa	12 695	15 655	15 744	17 098	18 413	79 605,9	0,8
	Mandimba	-	9 557	9 611	10 438	11 240	40 845,4	0,4
Subtotal		76 084	103 382	103 697	112 910	121 591	517 665,2	5,2
Cabo delgado	Pemba	31 161	38 427	38 939	41 968	45 393	195 886,3	2,0
	Montepuez	17 987	22 182	22 307	24 226	26 088	112 790,2	1,1
	Mocímboa da Praia	14 262	17 587	17 687	19 208	20 685	89 429,8	0,9
	Mueda	9 789	12 071	12 140	13 184	14 197	61 380,7	0,6
	Chiúre	-	17 425	17 523	19 031	20 494	74 472,3	0,8
Subtotal		73 199	107 692	108 596	118 165	126 857	534 508,6	5,4
Nampula	Nampula	105 979	130 691	131 430	142 735	155 136	665 969,3	6,7
	Angoche	25 243	31 130	31 306	33 998	36 612	158 289,3	1,6
	Ilha de Moçambique	17 090	21 075	21 194	23 017	24 787	107 162,6	1,1
	Nacala	55 519	68 465	68 852	74 775	80 524	348 136,2	3,5
	Monapo	14 516	17 901	18 002	19 550	21 054	91 022,5	0,9
	Ribáuè	19 146	23 610	23 744	0 576	27 769	96 844,6	1,0
	Malema	-	20 243	20 357	22 108	23 808	86 516,6	0,9
Subtotal		237 493	313 114	314 884	314 884	369 689	1 550 065,1	15,6
Zambézia	Quelimane	49 405	60 925	61 270	66 540	71 656	309 795,5	3,1
	Gúruè	23 969	29 557	29 724	32 281	34 763	150 294,1	1,5
	Mocuba	19 703	24 297	24 324	26 536	28 576	123 546,3	1,2
	Milange	12 887	15 892	15 982	17 357	18 691	80 809,0	0,8
	Alto Molóquè	11 588	14 291	14 371	15 608	16 808	72 665,3	0,7
	Maganja da Costa	-	8 283	8 330	9 046	9 742	35 401,3	0,4
Subtotal		117 551	153 245	154 111	154 111	180 236	759 255,3	7,7
Tete	Tete	41 061	50 636	50 922	55 302	59 554	257 476,0	2,6
	Moatize	9 658	11 910	11 977	13 008	14 008	60 561,2	0,6
	Ulónguè	6 754	8 329	8 376	9 096	9 795	42 349,5	0,4
	Nhamayábuè	-	5 548	5 580	6 060	6 526	23 713,1	0,2
Subtotal		57 473	76 423	76 855	78 855	89 883	377 489,0	3,8
Manica	Chimoio	57 090	70 402	70 800	76 890	82 802	357 982,7	9,5
	Manica	13 648	16 831	16 926	18 382	19 795	85 580,9	1,7
	Catandica	6 909	8 520	8 568	9 305	10 020	43 320,6	0,6
	Gondola	11 122	13 715	13 793	14 979	16 131	69 739,2	0,9
	Sussundenga	-	21 001	21 120	22 937	24 700	89 758,4	0,6
Subtotal		88 768	130 468	131 206	131 206	153 448	635 095,7	6,4
Sofala	Beira	147 798	182 261	183 427	203 109	220 730	937 324,1	9,5
	Dondo	27 210	33 555	33 745	36 647	39 465	170 622,1	1,7
	Marromeu	9 122	11 236	11 300	12 272	13 215	57 134,2	0,6
	Gorongosa	13 817	17 038	17 135	18 609	20 039	86 637,3	0,9
Subtotal		197 936	256 848	258 436	258 436	308 455	1 280 110,2	12,9

Cont.»

»Cont.

PROVÍNCIA	AUTARQUIA	TRANSFERÊNCIAS					TOTAIS	PESO (%)
		2013	2014	2015	2016	2017		
Inhambane	Inhambane	36 411	44 901	45 155	49 039	52 810	228 316,9	2,3
	Maxixe	36 425	44 919	45 173	49 059	52 831	228 406,5	2,3
	Vilankulo	14 993	18 489	18 593	20 193	21 745	94 012,2	0,9
	Massinga	9 360	11 542	11 608	12 606	13 575	58 690,9	0,6
	Quiçico	-	7 217	7 258	7 882	8 488	30 844,5	0,3
Subtotal		97 189	127 787	127 787	127 787	149 449	629 279,0	6,4
Gaza	Xai-Xai	40 055	49 395	49 675	53 948	58 096	251 168,9	2,5
	Chibuto	23 936	29 517	29 684	32 237	34 716	150 088,8	1,5
	Chókwè	17 131	21 126	21 245	23 073	24 847	107 421,3	1,1
	Manjacaze	7 098	8 753	8 803	9 560	10 295	44 509,8	0,4
	Macia	11 256	13 881	13 960	15 160	16 326	70 583,2	0,7
Subtotal		99 477	127 791	128 514	128 514	150 813	635 107,3	6,4
Maputo	Matola	142 328	175 403	176 714	193 445	208 601	896 510,2	9,0
	Manhiça	180 569	22 899	23 029	25 010	26 932	116 439,2	1,2
	Namaacha	14 140	17 437	17 900	19 044	20 508	89 029,6	0,9
	Boane	-	11 652	11 718	22 265	23 977	69 613,2	0,7
Subtotal		170 057	227 392	229 361	229 361	280 019	1 141 189,8	11,5
Cidade de Maputo	Maputo	300 633	373 311	384 182	384 182	427 310	1 859 422,4	18
Total		1 520 860	1 996 735	2 007 432	2 026 25	2 357 750	9 908 991,9	100,0
Variação			31,3	0,5	0,9	16,4		

Fonte: Relatórios e Pareceres da CGE de 2013 a 2017, Mapa K da Lei n.º 10/2016, de 30 de Dezembro e Mapa III - 3 da CGE de 2017.

ANEXO 2

TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AUTÁRQUICA E FUNDO DE INVESTIMENTO E INICIATIVA AUTÁRQUICA

Esta secção apresenta detalhadamente os cálculos do Fundo de Compensação Autárquica e do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica, com base na fórmula definida através da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico, os resultados estão abreviadamente tratados por CA (cálculos da autora).

Para efeitos de comparação, em cada ano e por cada cidade e vila, consta também informação retirada dos documentos orçamentais, abreviadamente tratados por OE (Orçamento do Estado). Importa realçar que os cálculos foram feitos com base num pressuposto de crescimento populacional de 2,8 % ao ano (Censo, 2017).

	OE 2015	CA 2015	OE 2016	CA 2016	OE 2017	CA 2017	OE 2018	CA 2018
Vila de Boane	11 718,00	17 528,37	22 265,00	17 692,38	23 977,00	20 587,26	28 792,43	24 465,95
Vila da Manhica	23 029,00	36 545,73	25 010,00	36 887,68	26 932,00	42 923,37	32 341,28	51 010,23
Cidade da Matola	176 714,00	180 459,42	196 084,00	182 147,93	208 601,00	211 951,58	247 110,17	251 883,75
Vila de Namaacha	19 316,00	8 156,66	19 044,00	8 232,98	20 508,00	9 580,09	24 627,17	11 385,00
Cidade de Maputo	373 987,00	284 237,40	395 502,00	286 896,94	427 310,00	333 839,96	496 808,27	396 736,19
Cidade de Chibuto	29 684,00	18 543,02	32 237,00	18 716,52	34 716,00	21 778,98	41 687,57	25 882,19
Cidade de Chókwè	21 245,00	26 589,71	23 073,00	26 838,50	24 847,00	31 229,91	29 836,55	37 113,69
Vila da Macia	13 960,00	15 302,47	15 160,00	15 445,65	16 326,00	17 972,92	19 604,67	21 359,06
Vila de Mandla caze	8 803,00	11 086,00	9 560,00	11 189,73	10 295,00	13 020,63	12 362,70	15 473,75
Vila da Praia de Bienne	5 147,00	19 797,87	6 067,00	19 983,12	6 534,00	23 252,82	7 845,78	27 633,70
Cidade de Xai-Xai	49 675,00	36 925,91	53 948,00	37 271,41	58 096,00	43 369,89	69 762,84	51 540,87
Cidade de Inhambane	45 155,00	32 954,80	49 039,00	33 263,15	52 810,00	38 705,78	63 415,62	45 998,04
Vila de Massinga	11 608,00	21 164,81	12 606,00	21 362,84	13 575,00	24 858,30	16 301,55	29 541,66
Cidade da Maxixe	45 173,00	43 137,86	49 059,00	43 541,49	52 831,00	50 665,89	63 440,54	60 211,46
Vila de Quissico	7 258,00	30 386,55	7 882,00	30 670,86	8 488,00	35 689,33	10 192,62	42 413,29
Vila de Vilankulos	18 593,00	13 354,72	20 193,00	13 479,67	21 745,00	15 685,26	26 112,14	18 640,40
Vila de Catandica	8 568,00	6 837,24	9 305,00	6 901,22	10 020,00	8 030,42	12 032,41	9 543,37
Cidade de Chimoio	70 800,00	64 779,27	76 890,00	65 385,39	82 802,00	76 083,96	99 430,64	90 418,36
Vila de Gondola	13 793,00	14 346,37	14 979,00	14 480,61	16 131,00	16 849,97	19 370,25	20 024,55
Cidade de Manica	16 926,00	19 432,83	18 382,00	19 614,66	19 795,00	22 824,07	23 770,31	27 124,18
Vila de Sussundenga	21 120,00	20 217,94	22 937,00	20 407,11	24 700,00	23 746,19	29 660,81	28 220,03

Cont. >>

»Cont.

	OE 2015	CA 2015	OE 2016	CA 2016	OE 2017	CA 2017	OE 2018	CA 2018
Cidade da Beira	188 055,00	135 521,82	203 475,00	136 789,86	220 730,00	159 171,87	257 413,11	189 160,23
Cidade de Dondo	33 745,00	33 984,30	36 647,00	34 302,29	39 465,00	39 914,94	47 390,75	47 435,01
Vila de Gorongosa	17 135,00	15 406,49	18 609,00	15 550,65	20 039,00	18 095,10	24 063,75	21 504,25
Vila de Marroneu	11 300,00	25 287,64	12 272,00	25 524,25	13 215,00	29 700,62	15 869,18	35 296,28
Vila de Nhamatanda	12 830,00	28 113,88	13 934,00	28 376,93	15 005,00	33 020,06	18 018,42	39 241,12
Vila de Moatize	11 977,00	15 314,24	13 008,00	15 457,53	14 008,00	17 986,74	16 821,03	21 375,49
Vila de Nhamayabue	5 580,00	14 709,33	6 060,00	14 846,96	6 526,00	17 276,27	7 836,04	20 531,16
Cidade de Tete	50 922,00	90 549,14	55 302,00	91 396,38	59 554,00	106 350,96	71 514,64	126 387,73
Vila de Ulongoe	8 376,00	9 305,75	9 096,00	9 392,82	9 795,00	10 929,71	11 762,69	12 988,89
Vila de Alto Molocue	14 371,00	13 870,17	15 608,00	13 999,95	16 808,00	16 290,67	20 182,99	19 359,87
Cidade de Gurue	29 724,00	40 024,71	32 281,00	40 399,22	34 763,00	47 009,47	41 744,58	55 866,16
Vila de Maganja da Costa	8 330,00	19 292,35	9 046,00	19 472,87	9 742,00	22 659,08	11 698,42	26 928,11
Vila de Milange	15 982,00	9 498,48	17 357,00	9 587,35	18 691,00	11 156,07	22 444,93	13 257,90
Cidade de Mocuba	24 434,00	47 226,76	26 536,00	48 173,33	28 576,00	56 055,61	34 315,33	66 616,62
Cidade de Quelimane	61 270,00	54 855,41	66 540,00	55 368,68	71 656,00	64 428,29	86 046,53	76 566,73
Cidade de Angoche	31 306,00	28 694,25	33 998,00	28 962,74	36 612,00	33 701,72	43 965,28	40 051,20
Cidade da Ilha de Moçambique	21 194,00	12 997,55	23 017,00	13 119,17	24 787,00	15 265,77	29 764,69	18 141,87
Vila de Walema	20 357,00	27 629,98	22 108,00	27 888,51	23 808,00	32 451,72	28 589,59	38 565,70
Vila de Monapo	18 002,00	21 732,20	19 550,00	21 935,55	21 054,00	25 524,71	25 281,73	30 333,63
Cidade de Nacala	68 853,00	58 481,12	74 775,00	59 028,31	80 524,00	68 686,72	96 695,93	81 627,46
Cidade de Nampula	131 430,00	120 171,55	142 735,00	121 295,97	155 136,00	141 142,81	184 578,61	167 734,45
Vila de Ribuae	23 744,00	15 590,17	25 786,00	15 736,04	27 769,00	18 310,83	33 345,48	21 760,63
Cidade de Cuamba	26 776,00	24 456,91	29 079,00	24 685,75	31 315,00	28 724,91	37 603,39	34 136,75
Cidade de Lichinga	43 316,00	49 130,24	47 042,00	49 589,94	50 659,00	57 704,01	60 833,03	68 575,58
Vila de Mandimba	9 611,00	29 020,41	10 438,00	29 291,95	11 240,00	34 084,80	13 497,43	40 506,45
Vila de Marrupa	15 744,00	19 425,20	17 098,00	19 606,96	18 413,00	22 815,12	22 110,75	27 113,54
Vila de Metangula	8 250,00	6 433,02	9 253,00	6 493,21	9 965,00	7 555,65	11 965,85	8 979,16
Vila de Chiure	17 523,00	25 944,37	19 031,00	26 187,12	20 494,00	30 471,95	24 609,52	36 212,93
Vila de Mocimboa da Praia	17 687,00	12 703,50	19 208,00	12 822,36	20 685,00	14 920,40	24 839,38	17 731,43
Cidade de Montepuez	22 307,00	20 300,66	24 226,00	20 490,61	26 088,00	23 843,35	31 327,78	28 335,49
Vila de Mueda	12 140,00	18 524,82	13 184,00	18 698,15	14 197,00	21 757,61	17 048,66	25 856,79
Cidade de Pemba	38 939,00	40 950,58	42 517,00	41 333,74	45 393,00	48 096,90	54 271,00	57 158,47
Total	2 007 432,00	2 007 432,00	2 026 215,00	2 026 215,00	2 357 751,00	2 357 751,00	2 801 956,81	2 801 956,81

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015 a 2018.

TABELA 7: FUNDO DE INVESTIMENTO DE INICIATIVA AUTÁRQUICA (EM 1000 METICAIS)

	CGE 2015	CA 2015	CGE 2016	CA 2016	CGE 2017	CA 2017	CGE 2018	CA 2018
Vila de Boane	10859,17	10320,54	16132,61	11138,00	11988,57	11409,38	14396,47	12232,97
Vila da Manhica	18713,73	21517,80	20323,44	23222,15	21886,06	23787,96	26281,87	25505,12
Cidade da Matola	97526,71	106252,87	103795,82	114668,80	110307,87	117462,70	109526,86	125941,50
Vila de Namaacha	10009,93	4802,57	10870,95	5182,96	11706,79	5309,25	14058,09	5692,50
Cidade de Maputo	154306,07	167356,41	161025,76	180612,14	171812,10	185012,75	181416,59	198368,09
Cidade de Chibuto	13193,70	10917,96	14328,58	11782,73	15430,27	12069,82	18529,43	12941,09
Cidade de Chókwé	13083,26	15655,78	14208,64	16895,82	15301,11	17307,49	18374,33	18556,85
Vila da Macia	9086,52	9009,96	10345,16	9733,60	10626,84	9960,52	12761,24	10679,53
Vila de Mandlacaze	6159,75	6527,34	6689,60	7044,35	7203,95	7215,98	8650,86	7736,88
Vila da Praia de Bilene	7562,46	11656,81	8272,05	12580,10	3523,63	12886,02	4231,35	13816,85
Cidade de Xai-Xai	33499,33	21741,64	35581,96	23463,72	37603,67	24035,41	34003,31	25770,44
Cidade de Inhambane	41791,44	19403,49	46334,33	20940,37	47351,04	21450,58	46059,84	22999,02
Vila de Massinga	7738,38	12461,65	8404,01	13448,69	9050,17	13776,37	10867,90	14770,83
Cidade da Maxixe	25073,39	25399,18	27230,14	27410,96	29323,80	28078,83	35213,47	30105,73
Vila de Quissico	3628,84	17891,32	6440,98	19308,43	4243,99	19778,88	5096,40	21206,64
Vila de Vilankulos	9904,66	7863,14	10756,63	8485,95	11583,68	8692,71	13910,26	9320,20
Vila de Catandica	4591,38	4025,71	4986,32	4344,57	5369,71	4450,42	6448,21	4771,68
Cidade de Chimioio	42753,57	38141,45	45410,72	41162,50	47990,14	42165,42	43383,56	45209,18
Vila de Gondola	14195,09	8447,01	9986,02	9116,07	10753,82	9338,19	12913,72	10012,27
Cidade de Manica	10742,15	11441,87	11666,16	12348,15	12563,14	12649,01	15086,44	13562,09
Vila de Sussundenga	15560,02	11904,14	13868,36	12847,02	12350,13	13160,04	14830,65	14110,01
Cidade da Beira	92883,16	79794,02	99590,84	86114,23	106102,31	88212,40	109517,08	94580,11
Cidade de Dondo	28428,65	20009,65	30874,00	21594,55	33247,83	22120,70	39925,64	23717,50
Vila de Gorongosa	10582,79	9071,20	14093,09	9789,70	12376,77	10028,23	14862,63	10752,13
Vila de Marroneu	9051,73	14889,14	9830,34	16068,45	10586,17	16459,96	12712,40	17648,14
Vila de Nhamatanda	6415,03	16553,20	11966,83	17864,32	7502,49	18299,58	9009,37	19620,56
Vila de Moatize	12108,45	9016,88	13149,98	9731,08	14161,05	9968,18	17005,29	10687,74
Vila de Nhanyabue	2789,84	8660,72	8029,82	9346,71	3262,78	9574,44	3918,10	10265,58
Cidade de Tete	38411,87	53314,51	40860,88	57537,37	43236,25	58939,27	39985,22	63193,87
Vila de Ulongo	10583,75	5479,14	6064,05	5913,13	6530,30	6057,20	7841,91	6494,44
Vila de Alto Molocue	7901,13	8166,63	8580,77	8813,48	9240,52	9028,22	11096,48	9679,94
Cidade de Gurue	19229,69	23566,19	20883,78	25432,79	22489,48	26052,46	27006,49	27933,08
Vila de Maganja da Costa	8564,95	11359,16	9523,21	12258,88	4870,99	12557,57	5849,32	13464,05
Vila de Milange	7275,59	5592,62	7901,42	6035,59	8508,94	6182,65	10217,96	6628,95
Cidade de Mocuba	14483,38	28101,09	15729,69	30326,88	16939,11	31065,79	20341,32	33308,31
Cidade de Quelimane	40421,32	32298,37	43007,90	34856,62	45518,83	35705,90	42231,52	38283,36
Cidade de Angoche	21990,80	16894,92	23882,39	18233,10	25718,65	18677,35	30884,23	20025,60

Cont.>>

» Cont.

	CGE 2015	CA 2015	CGE 2016	CA 2016	CGE 2017	CA 2017	CGE 2018	CA 2018
Cidade da Ilha de Moçambique	10 768,07	7 652,84	11 694,31	8 259,00	12 593,43	8 460,23	15 122,85	9 070,94
Vila de Malema	10 178,64	16 268,28	16 054,18	17 556,84	11 904,11	17 984,61	14 295,04	19 282,85
Vila de Monapo	12 977,41	12 795,72	14 093,69	13 809,23	15 177,32	14 145,69	18 225,68	15 166,81
Cidade de Nacala	38 561,22	34 433,15	41 878,15	37 160,49	45 098,06	38 065,90	54 155,99	40 813,73
Cidade de Nampula	69 794,30	70 755,92	74 560,29	76 360,26	79 186,88	78 220,77	77 815,06	83 867,23
Vila de Ribaué	14 106,59	9 179,35	12 389,91	9 906,42	10 650,32	10 147,79	12 789,43	10 880,31
Cidade de Cuamba	14 489,10	14 400,01	15 735,42	15 540,58	16 945,28	15 919,23	20 348,73	17 068,38
Cidade de Lichinga	36 039,89	28 927,44	38 199,00	31 218,69	40 274,96	31 979,33	35 228,10	34 287,79
Vila de Mandimba	9 805,43	17 086,96	5 218,77	18 440,36	5 620,03	18 889,66	6 748,81	20 253,23
Vila de Marrupa	8 479,23	11 437,38	14 208,60	12 343,30	9 916,63	12 644,05	11 908,38	13 556,77
Vila de Metangula	5 680,31	3 787,70	6 168,91	4 087,72	6 643,22	4 187,31	7 977,51	4 489,58
Vila de Chituro	8 761,63	15 275,81	14 515,28	16 485,75	10 246,89	16 887,43	12 304,97	18 106,47
Vila de Mocimboa da Praia	7 859,07	7 479,70	8 535,09	8 072,15	9 191,33	8 268,82	11 037,41	8 865,72
Cidade de Montepuez	11 510,06	11 952,84	12 500,13	12 899,59	13 461,23	13 213,89	16 164,92	14 167,74
Vila de Mueda	13 093,03	10 907,25	8 789,17	11 771,17	9 464,95	12 057,98	11 365,98	12 928,39
Cidade de Pemba	28 752,12	24 111,33	30 408,49	26 021,11	32 016,41	26 655,11	27 043,73	28 579,24
Total	1 181 957,78	1 181 957,78	1 275 576,62	1 275 576,63	1 306 656,00	1 306 656,00	1 400 978,40	1 400 978,40

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015 a 2018.

TABELA 8: DIFERENÇAS NOMINAIS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA (DE - CA) (EM 1000 METICAIS)

	2015	2016	2017	2018
Cidade de Tete	(39 627,14)	Cidade de Tete (36 094,38)	Cidade de Tete (46 796,96)	Cidade de Tete (54 873,09)
Cidade de Mocuba	(23 292,76)	Vila de Quissico (22 788,86)	Cidade de Mocuba (27 479,61)	Cidade de Mocuba (32 301,29)
Vila de Quissico	(23 128,55)	Cidade de Mocuba (21 637,33)	Vila de Quissico (27 201,33)	Vila de Quissico (32 220,67)
Vila de Mandimba	(19 409,41)	Vila de Mandimba (18 853,95)	Vila de Mandimba (22 844,80)	Vila de Mandimba (27 009,02)
Vila de Nhamatanda	(15 283,88)	Vila de Nhamatanda (14 442,93)	Vila de Nhamatanda (18 015,06)	Vila de Nhamatanda (21 222,70)
Vila da Praia de Bilenene	(14 650,87)	Vila da Praia de Bilenene (13 916,12)	Vila da Praia de Bilenene (16 718,82)	Vila da Praia de Bilenene (19 427,92)
Vila de Marroneu	(13 987,64)	Vila de Marroneu (13 252,25)	Vila de Marroneu (16 485,62)	Vila de Marroneu (19 427,10)
Vila da Manhica	(13 516,73)	Vila da Manhica (11 877,68)	Vila da Manhica (15 991,37)	Vila da Manhica (18 668,95)
Vila de Maganja da Costa	(10 962,35)	Vila de Maganja da Costa (10 426,87)	Vila de Maganja da Costa (12 917,08)	Vila de Maganja da Costa (15 229,69)
Cidade de Gurue	(10 300,71)	Vila de Nhamayabue (8 786,96)	Cidade de Gurue (12 246,47)	Cidade de Gurue (14 121,58)
Vila de Massinga	(9 556,81)	Vila de Massinga (8 756,84)	Vila de Massinga (11 283,30)	Vila de Massinga (13 240,11)
Vila de Nhamayabue	(9 129,33)	Cidade de Gurue (8 118,22)	Vila de Nhamayabue (10 750,27)	Vila de Nhamayabue (12 695,12)
Vila de Chiure	(8 421,37)	Vila de Chiure (7 156,12)	Vila de Chiure (9 977,95)	Vila de Chiure (11 603,41)
Vila de Malema	(7 272,98)	Vila de Malema (5 780,51)	Vila de Malema (8 643,72)	Vila de Malema (9 976,11)
Vila de Mueda	(6 384,82)	Vila de Mueda (5 514,15)	Vila de Mueda (7 560,61)	Vila de Mueda (8 808,13)
Cidade de Lichinga	(5 814,24)	Cidade de Chókwe (3 765,50)	Cidade de Lichinga (7 045,01)	Cidade de Lichinga (7 742,55)
Vila de Boane	(5 810,37)	Cidade de Lichinga (2 547,94)	Cidade de Chókwe (6 382,91)	Cidade de Chókwe (7 277,14)
Cidade de Chókwe	(5 344,71)	Vila de Marrupa (2 508,96)	Vila de Monapo (4 470,71)	Vila de Monapo (5 051,90)
Cidade da Matola	(3 745,42)	Vila de Moatize (2 449,53)	Vila de Marrupa (4 402,12)	Vila de Marrupa (5 002,79)
Vila de Monapo	(3 730,20)	Vila de Monapo (2 385,55)	Vila de Moatize (3 978,74)	Cidade da Matola (4 773,58)
Vila de Marrupa	(3 681,20)	Vila de Mandlacaze (1 629,73)	Cidade da Matola (3 350,58)	Vila de Moatize (4 554,46)
Vila de Moatize	(3 337,24)	Cidade de Manica (1 232,66)	Cidade de Manica (3 029,07)	Cidade de Manica (3 353,87)
Cidade de Manica	(2 506,83)	Vila de Ulongoe (296,82)	Vila de Mandlacaze (2 725,63)	Vila de Mandlacaze (3 111,05)
Cidade de Mandlacaze	(2 283,00)	Vila da Macia (285,65)	Cidade de Pemba (2 703,90)	Cidade de Pemba (2 887,47)
Cidade de Pemba	(2 011,58)	Vila de Gondola 498,39	Vila da Macia (1 646,92)	Vila da Macia (1 754,39)
Vila da Macia	(1 342,47)	Cidade de Pemba 1 183,26	Vila de Ulongoe (1 134,71)	Vila de Ulongoe (1 226,20)
Vila de Ulongoe	(929,75)	Vila de Alto Molocue 1 608,05	Vila de Gondola (718,97)	Vila de Gondola (654,30)
Vila de Gondola	(553,37)	Cidade de Dondo 2 344,71	Cidade de Dondo (449,94)	Cidade de Dondo (44,26)
Cidade de Dondo	(239,30)	Vila de Catandica 2 403,78	Vila de Alto Molocue 517,33	Vila de Alto Molocue 823,12
Vila de Alto Molocue	500,83	Vila de Sussundenga 2 529,89	Vila de Sussundenga 953,81	Vila de Sussundenga 1 440,78
Vila de Sussundenga	902,06	Vila de Metangula 2 759,79	Vila de Gorongosa 1 943,90	Vila de Catandica 2 489,04
Vila de Gorongosa	1 728,51	Vila de Gorongosa 3 056,35	Vila de Catandica 1 989,58	Vila de Gorongosa 2 559,50

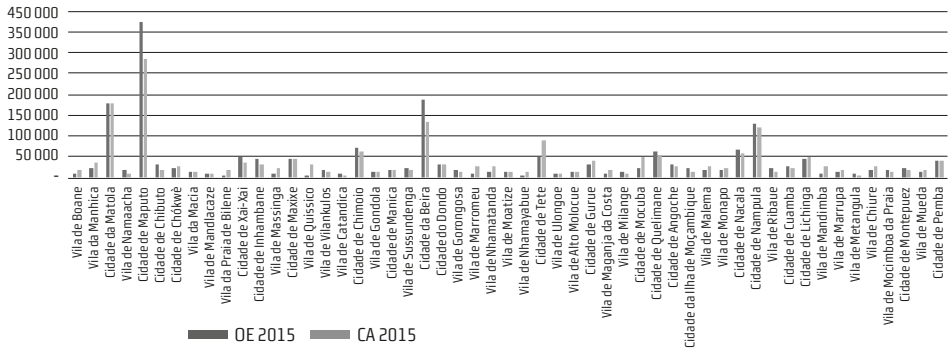
Cont.»

» Cont.

	2015	2016	2017	2018
Vila de Catandica	1 730,76	3 735,39	2 165,11	2 986,69
Vila de Metangula	1 816,98	4 393,25	2 244,65	2 992,29
Cidade de Montepuez	2 006,34	4 572,62	2 409,35	3 229,08
Cidade da Maxixe	2 035,14	5 035,26	2 590,09	3 466,64
Cidade de Cuamba	2 319,09	5 517,51	2 910,28	3 914,08
Cidade de Angoche	2 611,75	6 385,64	3 389,74	4 326,48
Vila de Mocimboa da Praia	4 983,50	6 713,33	5 764,60	7 107,95
Vila de Vilankulos	5 238,28	7 769,65	6 059,74	7 471,74
Cidade de Chimioio	6 020,73	9 897,83	6 718,04	9 012,28
Cidade de Quelimane	6 414,59	10 049,96	7 227,71	9 187,03
Vila de Milange	6 483,52	10 811,02	7 534,93	9 479,80
Vila de Ribauze	8 153,83	11 171,32	9 458,17	11 584,85
Cidade da Ilha de Mocambique	8 196,45	11 504,61	9 521,23	11 622,82
Cidade de Nacala	10 371,88	13 520,48	10 927,91	13 242,17
Cidade de Chibuto	11 140,98	13 936,07	11 837,28	15 068,47
Vila de Namaacha	11 159,34	15 746,69	12 937,02	15 805,38
Cidade de Nampula	11 258,45	15 775,85	13 993,19	16 844,16
Cidade de Inhambane	12 200,20	16 676,59	14 104,22	17 417,58
Cidade de Xai-Xai	12 749,09	21 439,03	14 726,11	18 221,97
Cidade da Beira	52 533,18	66 685,14	61 558,13	68 252,88
Cidade de Maputo	89 749,60	108 605,06	93 470,04	100 072,08

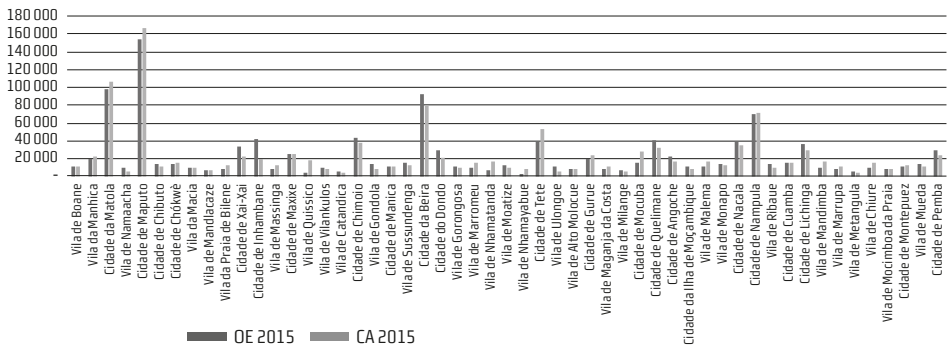
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015 a 2018.

GRÁFICO 5: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2015 (EM 1000 METICAIS)



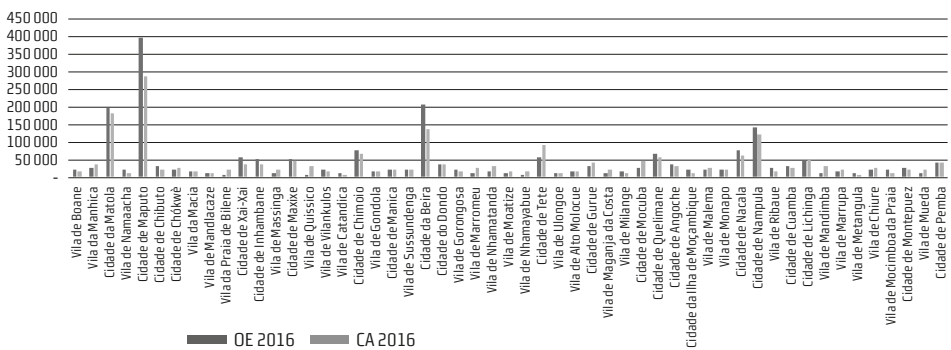
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015.

GRÁFICO 6: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIA 2015 (EM 1000 METICAIS)



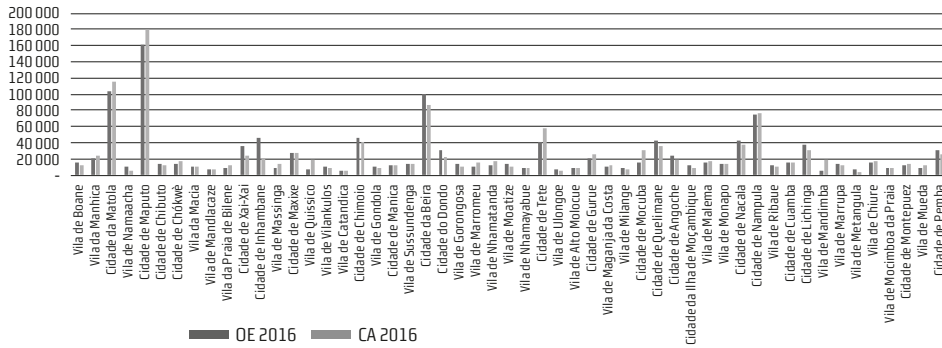
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015.

GRÁFICO 7: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2016 (EM 1000 METICAIS)



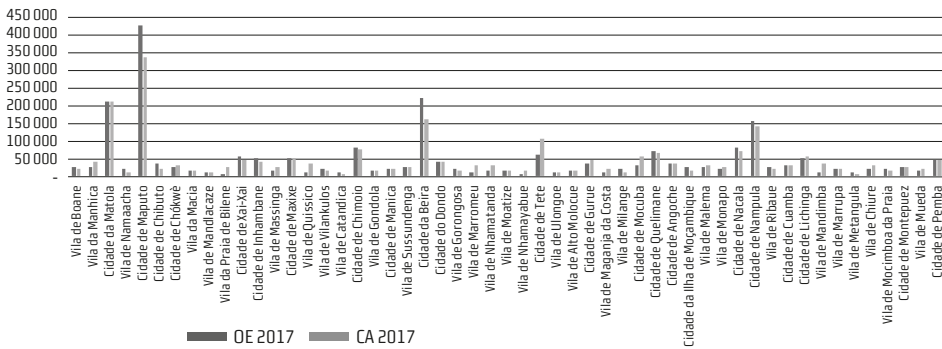
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2016.

GRÁFICO 8: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA 2016 (EM 1000 METICAIS)



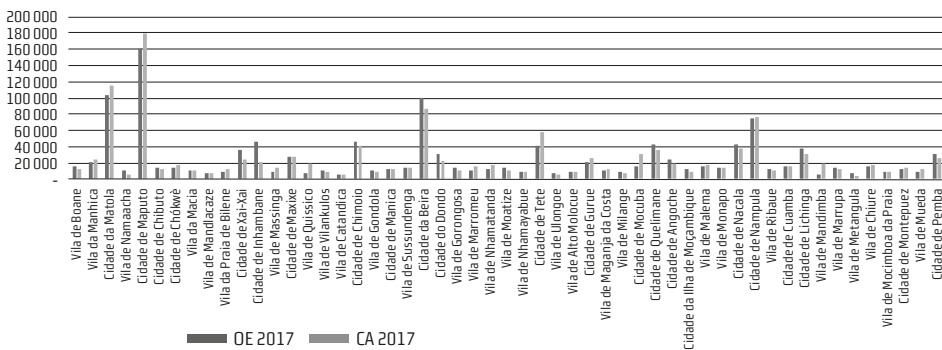
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2016.

GRÁFICO 9: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2017 (EM 1000 METICAIS)



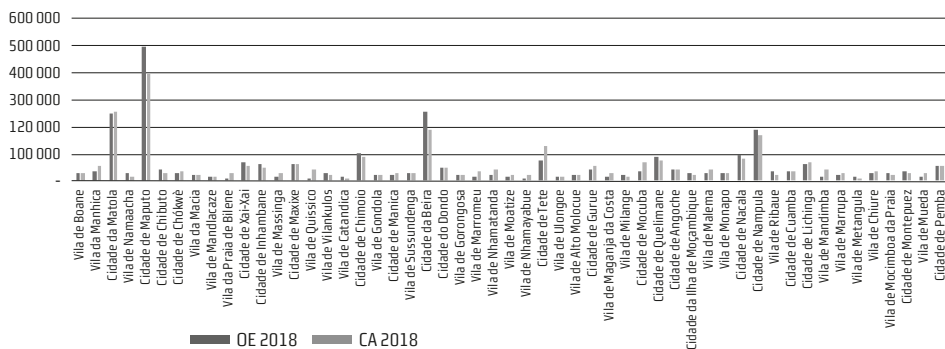
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2017.

GRÁFICO 10: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA 2017 (EM 1000 METICAIS)



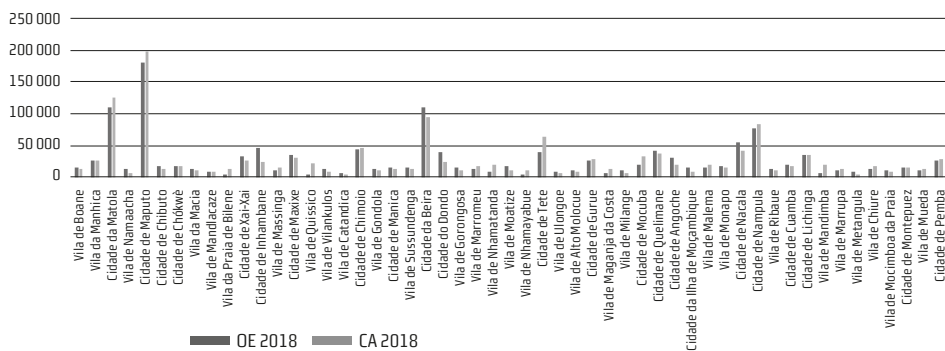
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2017.

GRÁFICO 11: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2018 (EM 1000 METICAIS)



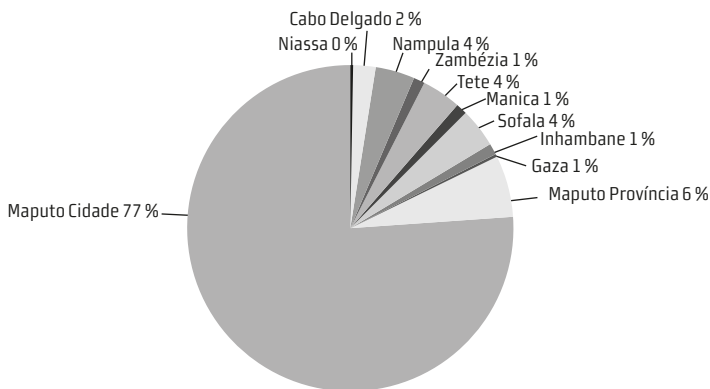
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da (CGE 2018).

GRÁFICO 12: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIAA 2018 (EM 1000 METICAIS)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da (CGE 2018).

GRÁFICO 13: RECEITA DO ESTADO ACUMULADA POR PROVÍNCIA (2015 A 2017) (EM PORCENTAGEM)



Fonte: CGE (2015 a 2017).

ANEXO 4

SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO FINANCEIRA AUTÁRQUICA E A GESTÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E DE SERVIÇOS MUNICIPAIS EM FASE PILOTO EM TRÊS MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA E CIDADE DE MAPUTO (CEDSIF, 2019A)

O CEDSIF apresentou, em Março de 2019, no decurso da IV Sessão do Congresso da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM), na cidade de Maputo, o Sistema de Gestão Autárquica (SGA), o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica e a Gestão Urbanística, Ambiental e de Serviços Municipais.

Trata-se do sistema de implementação da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que prevê a inclusão das autarquias no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), assim como na sua plataforma de apoio informático, o e-SISTAFE.

O SGA está a ser desenvolvido pelo CEDSIF como entidade coordenadora da reforma da Administração Financeira do Estado, contando com o envolvimento das próprias autarquias, da ANAMM e do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) como entidade de tutela administrativa das autarquias.

Actualmente, decorre o piloto nos conselhos autárquicos de Maputo, Matola e Boane e, simultaneamente, decorrem trabalhos de concertação e harmonização dos aspectos técnicos e de angariação de financiamentos, visando a célere operacionalização do sistema.

Durante o congresso da ANAMM, o director-geral do CEDSIF, Hermínio Sueia, deu a conhecer que o projecto será implementado por componentes e de forma faseada, dando-se prioridade à componente de gestão financeira (e-SISTAFE autárquico) para a primeira fase, pois será implementada com recursos próprios do CEDSIF.

As componentes de gestão da receita e gestão ambiental e urbanística serão implementadas na segunda fase, mediante a disponibilização de recursos financeiros tidos, até agora, como principal entrave para a rápida implementação do projecto.

Hermínio Sueia frisou que a falta de recursos financeiros vem condicionando, desde 2015, a implementação do projecto com sucesso e apelou aos presentes para envidarem esforços com vista a buscar recursos de forma sinérgica junto dos parceiros, na medida em que este projecto é de vital importância para a gestão das finanças públicas, no geral, e para a transparência, eficácia e modernização da gestão das autarquias, em particular, tendo como fim último o bem-estar social e o desenvolvimento do País.

«Embora já existam algumas iniciativas individuais, por parte de algumas autarquias, de procurar implementar pequenos sistemas para resolver alguns aspectos e, por outro lado, existam alguns projectos nacionais com a mesma finalidade, estas não são suficientemente sustentáveis em modelos de negócios, de forma que se tornam insustentáveis a curto e longo prazo, pois a sua tecnologia não abrange todos os processos que compõem a gestão das

autarquias e as tecnologias aplicadas não são ajustadas à legislação em vigor no País sobre o SISTAFE», acrescentou Hermínio Sueia.

O SGA, ao ser implementado em pleno, terá um Sistema Informático para a Gestão Autárquica (e-SGA) que fará a gestão integrada de todos os dados e processos de uma autarquia.

O director do CEDSIF frisou ainda que «se conseguirmos unir esforços conjuntos, a partir de Janeiro de 2020, teremos a eliminação de cheques nos concelhos autárquicos piloto e as despesas municipais passarão a ser executadas através do uso exclusivo de transferências electrónicas perfeitamente rastreáveis, o que vai garantir segurança no uso de recursos públicos e transparência na gestão, trazendo, com efeito, uma grande transformação na gestão das finanças autárquicas».

Refira-se que participaram do congresso membros do Governo a nível central, presidentes dos concelhos autárquicos e das assembleias autárquicas, administradores dos distritos que são municípios e parceiros de cooperação. O encontro tinha como objectivo dotar os titulares dos órgãos autárquicos de conhecimentos teóricos e práticos sobre a organização e o funcionamento das autarquias locais e conferir-lhes noções básicas sobre a autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

O CEDSIF participou a convite da ANAMM para apresentar o SGA, reconhecido como um projecto imprescindível para a melhoria da gestão das autarquias.

REFERÊNCIAS

- Africa Portal (n.d.) *The Conceptual Framework for Fiscal Decentralization*. Disponível em: <https://www.africaportal.org/publications/the-conceptual-framework-for-fiscal-decentralization> (consultado a 11 de Março de 2019).
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. London, Palgrave Macmillan.
- CEDSIF (2019a). *CEDSIF apresenta o SGA*. Disponível em: <https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/cedsif-apresenta-o-sistema-de-gestao-autarquica> (consultado a 15 de Abril de 2019).
- CEDSIF (2018b). *Unidades gestoras beneficiárias descentralizadas de Janeiro a Setembro de 2018*. Disponível em: https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/wp-content/uploads/2018/08/ANEXO-3_UGB-DESCENTRALIZADAS-no-3-Trimestre-de-2018.pdf (consultado a 5 de Fevereiro de 2019).
- Centro de Integridade Pública (2019) *Análise sobre a proposta de lei que define o regime financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial*. Disponível em: <https://cipmoz.org/2019/08/27/analise-sobre-a-proposta-de-lei-que-define-o-regime-financeiro-e-patrimonial-dos-orgaos-de-governacao-descentralizada-provincial> (consultado a 1 de Setembro de 2019).
- Fjeldstad, O. H. (2001). *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues*. CMI Working Paper 11. Bergen, Chr. Michelsen Institute.
- Food Agriculture Organization (2009) *Agricultural Extension in Transition Worldwide: Policies and Strategies for Reform*. Disponível em: http://www.fao.org/nr/res/course1/file/mod2/mod2_03.html (consultado a 11 de Abril de 2019).
- Governo de Moçambique (2015). *Tribunal Administrativo, Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado*. : <http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx> (consultado a 5 de Janeiro de 2019).
- Governo de Moçambique (2016). *Tribunal Administrativo, Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado*. Disponível em: <http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx> (consultado a 5 de Janeiro de 2019).
- Governo de Moçambique (2017). *Tribunal Administrativo, Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado*. Disponível em: <http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx> (consultado a 5 de Janeiro de 2019).
- Groupe de recherche en économie appliquée et théorique (2009). *Communal Budget Transparency Index Results of Subnational Study*. Disponível em: <https://www.international-budget.org/wp-content/uploads/Mali-Communal-Budget-Transparency-Index.pdf> (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).

- Grupo Propuesta Ciudadana (2011). *Budget Transparency, Accountability and Participation in Regional Governments of Peru*. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/publications/measuring-subnational-budget-transparency-participation-and-accountability-peru> (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Macamo, J. (2019). «Parlamento conclui aprovação das leis sobre governação descentralizada no país». *O País*. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/parlamento-conclui-aprovacao-das-leis-sobre-governacao-descentralizada-no-pais> (consultado a 19 de Abril de 2019).
- MAP CONSULTORIA (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique – Análise Fiscal e Institucional*. Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Disponível em: www.mapconsult.co.mz.
- Martinez-Vasquez, J., McLure, C. & Vaillancourt, F. (2006). Revenues and expenditures in an intergovernmental framework. Chapter 2. In: *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington DC., World Bank Institute. pp. 15-34.
- Martinez-Vazquez, J. (2011). *The impact of fiscal decentralization: Issues in theory and challenges in practice*. Mandaluyong, Asian Development Bank.
- Moges, K. (1994). «*The Conceptual Framework for Fiscal Decentralization*». Disponível em: https://www.africaportal.org/documents/10799/Kibre_Moges_the_conceptual_framework_for_FD.pdf (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Ngwenha, E.; Raich, U. & Weimer, B. (2012). Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos. In: Bernhard Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE. pp. 197-215. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Desc_web.pdf.
- Nylen, W.R. (2014) «*O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso*» (Maputo, Moçambique). *Cadernos IESE 13P*. Maputo: IESE.
- Oates, W. (1999) «An essay on fiscal federalism». *Journal of Economic Literature*. 37 (3), 1120–1149.
- Open Society Forum (2011). *Budget Transparency rating of local governments in Mongolia. Final Report*. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-Transparency-Rating-of-Local-Governments-in-Mongolia.pdf> (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Renzio, P. & Masud, H. (2011). «Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool». *Governance*. 24 (3), 607-616.
- Rivera, W. et al. (2009) *Agricultural Extension in transition worldwide: policies and strategies for reform*. Food Agricultural Organization. Disponível em: http://www.fao.org/nr/res/course1/file/mod2/mod2_03.html.

- Rondinelli, D. (1987). Administrative decentralization of agricultural and rural development programs in Asia. In: W. M. Rivera & S. G. Shram (eds.). *Agricultural extension worldwide: issue, practices and emerging priorities*. Nova Iorque: Croom He.
- Schiller, A. V.; Forquilha, S.; Bunk, S.; Klawonn, D. *et al.* (2018). Aptos para alcançar os seus objectivos? Obstáculos de ordem administrativa à mobilização da receita local nos municípios moçambicanos. In: *Desafios para Moçambique 2018*. Desafios para Moçambique. Maputo: IESE. pp. 33-64. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/Livrol_DesafiosMoc2018.pdf.
- Sikika (2013). *Tanzania Subnational Transparency Study Summary. International Budget Partnership Subnational Budget Transparency Studies*. Disponível em: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Tanzania-Summary.pdf (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Silva (2014). *Orçamento Participativo potencia transparência nos municípios de Moçambique*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/or%C3%A7amento-participativo-potencia-transpar%C3%A2ncia-nos-munic%C3%ADpios-de-mo%C3%A7ambique/a-17545084> (consultado a 24 de Outubro de 2018).
- Tiebout, C. M. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures». *The Journal of Political Economy*. 64 (5), 416-424.
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Resultados, Desafios*. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (ed.) (2012). *Moçambique: descentralizar o centralismo-Economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE.
- World Bank (2010) *A Fiscal Framework for the Assessment of Fiscal Decentralization System*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/Fiscal-Decentralization-web.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2019).
- Wright, W. (2008). *Descentralização à moda peruana: questões de vontade e recursos de Wilbur Wright*. Disponível em: <https://archive.iaf.gov/resources/publica-es/revista-desenvolvimento-de-base/2008-empredimento-nas-comunidades-de-base/descentraliza-o-moda-peruana-quest-es-de-vontade-e-recursos-de-wilbur-wright.html> (consultado a 23 de Outubro 2019).

«GRÃO A GRÃO ENCHE A GALINHA O PAPO?»

EVIDÊNCIAS SOBRE O IMPOSTO PESSOAL AUTÁRQUICO EM 13 CIDADES MOÇAMBICANAS

Eduardo Nguenha

INTRODUÇÃO

A insuficiência de recursos financeiros para o financiamento das competências e atribuições dos municípios em Moçambique é um facto recorrente, por um lado, atribuível à inadequação do sistema de financiamento e, por outro, a constrangimentos técnico-administrativos que os municípios enfrentam para mobilizar recursos próprios (UN Habitat, 2008; Weimer, 2012; Nguenha et al, 2012; Weimer, 2016; MAP, 2016; MAP, 2017; Diálogo, 2017; Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, 2017). O sistema de financiamento municipal (transferências fiscais intergovernamentais, receitas próprias, crédito e parcerias público-privadas) é determinado por lei e a sua adequação, nos curto e médio prazos, não depende da simples vontade dos municípios. Assim, os aspectos técnico-administrativos e organizacionais dos próprios municípios constituem a alternativa imediata para a melhoria da receita municipal.

O presente estudo pesquisa os factores explicativos de desempenho dos municípios na arrecadação do Imposto Pessoal Autárquico (IPA) em 13 municípios moçambicanos, nomeadamente as 10 capitais provinciais de Moçambique¹ e as cidades da Matola, Maxixe e Nacala, no período de 2009 a 2016. Todos os 13 municípios existem desde o início da municipalização em Moçambique (1997) e já houve alternância política na governação de quatro deles (Beira, Nampula, Quelimane e Nacala). De acordo com o Censo Populacional de 2017, os 13 municípios representam 20,8 % da população total de Moçambique (INE, 2017, 2016).

Deliberadamente, elegeu-se este tributo por duas razões: a primeira é de natureza técnico-administrativa, ou seja, a sua simplicidade na incidência e na determinação da matéria colectável, o que vai permitir avaliar até que ponto municípios grandes e tecnicamente maduros, no contexto moçambicano, lidam com um imposto simples; a segunda é o facto de se tratar de um tributo consideravelmente sensível, do ponto de vista sociopolítico, o que vai, por seu turno, ajudar a compreender como, nestes espaços político-geográficos, onde reside população relativamente bem instruída e economicamente diversificada, os governos

¹ Maputo, Xai-Xai, Inhambane, Beira, Chimoio, Quelimane, Tete, Nampula, Lichinga e Pemba.

municipais abordam o IPA. Este é também considerado um imposto de «massas» por ser exigido à maioria dos munícipes (nacionais e estrangeiros)² em proporções relativamente inferiores às dos restantes impostos.

Em geral, com esta pesquisa pretende-se contribuir para o debate sobre a sustentabilidade financeira dos municípios moçambicanos, entendida como condição importante para o alcance do objectivo maior para o qual os municípios foram criados: o de promover o desenvolvimento local.³ Em termos específicos, a pesquisa pretende avaliar até que nível as 13 importantes cidades moçambicanas exploram o potencial do IPA existente para melhorar a sua sustentabilidade financeira. Assim, a pesquisa é orientada por duas perguntas, nomeadamente: (i) quanto do potencial de receita do IPA os 13 municípios conseguem mobilizar? (ii) Que factores explicam os actuais níveis de arrecadação da receita do IPA?

O texto estrutura-se, além desta introdução, em cinco secções, designadamente: (i) a revisão da literatura; (ii) a metodologia; (iii) os resultados da pesquisa; e (iv) as conclusões e recomendações.

REVISÃO DA LITERATURA

O IPA é um imposto directo, normalmente de valor fixo definido por pessoa física, uniformemente aplicado a cada indivíduo ou a grupos de indivíduos com características comuns numa circunscrição territorial definida (Smith & Fowler, 2008). Dependendo da época histórica, do espaço e das circunstâncias políticas, os impostos com as características do IPA possuem ou possuíram designações diversas.

Em Moçambique, o IPA corresponde ao Imposto de Reconstrução Nacional (IRN) criado logo após a independência nacional e cobrado até hoje pelos Órgãos Locais do Estado (províncias e distritos) em representação do Governo Central ao abrigo do Decreto n.º 2/78, de 16 de Fevereiro, em todos os espaços que não são municípios (Weimer, 2012).⁴ Nos países de expressão inglesa, o IPA corresponde, traduzindo literalmente, ao «imposto pessoal»,

² A Lei de Finanças Autárquicas prevê isenções (Artigo 53) que só produzem efeitos quando reconhecidas pelo presidente do município mediante o requerimento dos interessados. As pessoas isentas do IPA que deverão solicitar a isenção ao presidente do município são (i) as temporária ou permanentemente incapacitadas de trabalhar por debilidade, doença ou deformidade física; (ii) as que se encontrem em cumprimento de serviço militar obrigatório; (iii) estudantes, incluindo no estrangeiro, em regime de tempo inteiro de nível médio ou superior até completarem 21 ou 25 anos, respectivamente; (iv) pensionistas do Estado, quando não tenham outros rendimentos além da respectiva pensão; (v) estrangeiros ao serviço do país da respectiva nacionalidade, quando haja reciprocidade.

³ O Artigo 271 da Constituição da República de Moçambique preconiza que os municípios são criados com objectivos de «organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano».

⁴ A criação do IRN em 1978, logo após a independência de Moçambique do jugo colonial em 1975, foi justificada pela «necessidade de reconstruir o País depois dos anos de guerra de libertação e contornar os danos gerados pelas calamidades naturais da época ... até certo ponto, este imposto está descontextualizado, existindo considerações que apontam para uma eventual eliminação» (Weimer, 2012, 367).

«imposto de cabeça», «imposto de urna de voto» ou «imposto comunitário» (*personal tax, head tax, poll tax, community tax, respectivamente*) (Fjeldstad & Therkildsen, 2008; Smith & Fowler, 2008).

Do ponto de vista teórico, o IPA parece apresentar mais elementos a seu favor para se qualificar de «bom imposto» na perspectiva dos quatro princípios de Adam Smith publicados em 1776 na sua obra *Riqueza das Nações* segundo os quais um imposto, para ser «bom» deve ser (i) claro sobre quem paga e quanto é pago, de modo a evitar a evasão e manipulação ou arbitrariedades no seu cálculo; (ii) conveniente, para facilitar o pagamento pelo contribuinte com menos custo de cumprimento; (iii) económico ou de baixo custo na sua cobrança e administração, de modo a tirar o mínimo possível do bolso dos contribuintes além do que traz para o tesouro público; e (iv) equitativo ou justo, de tal forma que todos devem contribuir para a manutenção dos seus governos, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades, isto é, em proporção do rendimento que respectivamente usufruem sob a protecção do Estado (Pereira *et al*, 2005: 205-208; Smith & Fowler, 2008; Smith, 2010: 485-489). De facto, comparando o IPA e as suas variantes com outros tributos mais sofisticados, nota-se que é simples no método de cálculo e claro na incidência, é de valor relativamente baixo e com custos administrativos também baixos, ainda que estes tendam a aumentar em casos de evasão. No entanto, o IPA não pode ser considerado imposto justo ou equitativo devido à sua regressividade, pois ignora a capacidade contributiva dos sujeitos passivos provocando efeitos mais severos nas pessoas de renda baixa do que nas da média e alta. Esta tem sido uma das principais razões que tornam o IPA e suas variantes tributos impopulares no mundo moderno (Smith & Fowler, 2008).

Ao longo da história civilizacional das nações, o IPA ou as suas variantes foi sendo aplicado para atender a diversos propósitos, que incluem o financiamento das guerras de dominação colonial (por exemplo, Inglaterra e Portugal), o controlo da imigração, a restrição ou o condicionamento da participação política, o financiamento de serviços públicos locais e o interesse de forçar a oferta da mão-de-obra pelos africanos dentro e fora das suas regiões (Hedges & Rocha, 1999; Tarus, 2004; Fjeldstad & Therkildsen, 2008; Smith & Fowler, 2008). De acordo com Smith & Fowler (2008), o Canadá e a Nova Zelândia aplicaram o imposto para controlar a imigração chinesa, impondo barreiras para evitar entradas massivas; ao passo que os Estados Unidos da América usaram o imposto para condicionar o acesso ao direito de voto, ou seja, para restringir o direito de voto aos negros americanos e brancos pobres.

Em alguns países africanos, o imposto pessoal colonial constituiu uma importante fonte de financiamento. Fjeldstad e Therkildsen (2008) estudaram o efeito da tributação directa, tomando o caso do imposto pessoal nas relações entre sociedade e Estado e as razões pelas quais a sua abolição levou muito tempo na Tanzânia e na Uganda. Os autores constataram que, na Tanzânia, o imposto pessoal chegou, em 1948, a «representar 15 % da receita interna,

isto é, acima da receita dos impostos de renda, com peso de 10 %, e, em 1961-1962, somente o imposto pessoal representou 83 % da receita total dos governos locais» (Fjeldstad & Therkildsen, 2008: 119-120, citando IBRD, 1961:49 e Due, 1963: 64). No Uganda, o imposto pessoal chegou até aos 91 % da receita arrecadada em 1961 (*ibidem*: 123). Nos dois países, mesmo depois das respectivas independências, o imposto pessoal continuou a ser uma importante fonte de financiamento. Depois da sua abolição em 1969, foi reintroduzido em 1982 com a nova nomenclatura de taxa de desenvolvimento e, novamente, abolido em 2003 sem consulta aos governos locais (Fjeldstad & Therkildsen, 2008). Os autores concluem, ainda, que «o aumento da competição política tem aumentado o custo político da coercividade do imposto pessoal, que não compensa o benefício financeiro (receita) nas actuais regras de jogo político» (*ibidem*: 131), dado que a cobrança deste imposto de forma coerciva passou a significar abdicar da eleição política.

Em Moçambique, o imposto pessoal que vigorou durante a época colonial foi o mussoco, que desempenhou múltiplas funções em benefício da máquina administrativa colonial. De acordo com Hedges & Rocha (1999), o imposto contribuiu muito para o financiamento das despesas da nova rede administrativa colonial,⁵ como o pagamento de vencimentos e a construção de edifícios, estradas, etc. De igual modo, o mussoco, com recurso à agressividade administrativa e física, foi usado para influenciar a oferta de trabalho dos moçambicanos às companhias produtoras de culturas de rendimento, pois a única forma de reunir meios financeiros para pagamento de impostos era vender a sua mão-de-obra (Rocha & Hedges, 1999). A administração colonial foi muito repressiva, chegando a empregar auxiliares armados de guardas fiscais na cobrança de impostos, sobretudo nas zonas fronteiriças e nas vias clandestinas de passagem (*ibidem*). O «não pagamento do mussoco era punido com trabalho forçado durante um número preciso de dias necessários para que, ao valor do salário oficial local, se perfizesse o quantitativo do imposto acrescentado de 50 %» (Universidade Eduardo Mondlane, 2000: 318).

As sevícias na cobrança do mussoco e outros tributos provocaram «úlceras» nas sociedades africanas cujas consequências corroem até hoje os respectivos sistemas tributários. Tanto os governantes como os governados vêem a cobrança de impostos com suspeição.

Em 1978, foi introduzido o IRN com objectivos de financiar o Estado, pretendendo-se que garantisse recursos para a reconstrução do País, que fora devastado pela guerra colonial e pelas calamidades naturais. Em 1997, com a criação dos municípios, foi criado o IPA em substituição do IRN, que fora abolido nas áreas municipalizadas.

⁵ A nova rede administrativa pode ser entendida como a forma que Portugal foi forçado a adoptar nas regiões sob sua administração directa e exclusiva, nomeadamente na região da actual provincial de Nampula e em toda a região sul do rio Save, pois o restante território nacional havia sido dividido para as companhias de Niassa (actuais províncias de Niassa e Cabo Delgado) e de Moçambique (actuais províncias de Manica e Sofala). E, finalmente, as províncias de Tete e Zambézia, que eram administradas em conjunto entre as companhias majestáticas e o Estado português (*ibidem*).

A edição do jornal notícias do dia 21 de Dezembro de 2009 reportou a realização de um estudo realizado pela Autoridade Tributária de Moçambique para avaliar a «pertinência do IRN face às novas formas de tributação (IPA e Imposto Simplificado de Pequenos Contribuintes)» que concluiu haver a necessidade de se abolir o imposto pelas seguintes razões: (i) descontextualização dos pressupostos que nortearam a criação do tributo (contribuição mínima individual para a reconstrução do País devastado pela guerra de libertação nacional); (ii) altos custos administrativos de cobrança que chegam a atingir 26 % da receita arrecadada; (iii) fragilidades do sistema de controlo e inexistência de cadastro organizado, o que propicia extravios; e (iv) irrelevância da receita quando comparada com a receita tributária global (apenas 0,00001 %). Não obstante estas conclusões, o facto é que o IRN continua parte do sistema tributário nacional, talvez porque, tirando o argumento da «descontextualização» da designação do imposto (reconstrução nacional), os outros argumentos sejam reflexo da ineficiência da administração do Estado e não necessariamente problema do imposto em si. Existem lugares onde o imposto pessoal funcionou ao nível de governos locais e de experiências replicadas à escala nacional. Smith & Fowler (2008), examinando a história do imposto pessoal na Província de Nelson, na Nova Zelândia, para perceber as razões do seu sucesso, quando, na maioria das partes do mundo, este tipo de imposto resultou em revoltas e chegou a minar o estado de governação, concluíram que o factor de sucesso, dentre vários, foi a consignação da receita do imposto para um serviço importante e necessário para a comunidade local, que, no caso, foi a educação da infância. Para os autores (tradução livre do inglês para o português):

«O principal factor que parece ter influenciado a aceitação do imposto foi a consignação da receita do imposto para uma finalidade específica (educação), algo que a comunidade da Província de Nelson assumiu como importante. Outro factor que parece ter ajudado à aceitação do imposto foi a adopção do método pagador-usuário do sistema público de ensino, de modo que os residentes sem filhos não pagassem por todo o sistema educacional. Além disso, à medida que o sistema se expandiu para o interior e foram feitas mudanças legislativas, houve menos resistência, pois um maior número de pessoas beneficiou directamente do imposto. No entanto, se um imposto pessoal seria aceitável numa sociedade moderna, depende se ele é considerado suficientemente progressivo para superar as questões de equidade» (Smith & Fowler, 2008: 27-28).

A conclusão a que estes autores chegam é importante no contexto africano, e particularmente no moçambicano, em que o nível de provisão de serviços é ainda questionável. Pode-se depreender da experiência da Província de Nelson que a liderança dos gestores públicos na definição de um objectivo social que realmente se identifique com a comunidade, bem como da fonte de financiamento é um elemento importante. Esta leitura pode ser, igualmente, im-

portante para os fazedores de opinião que pretendem passar a ideia de que a regressividade do IPA é uma questão fundamental, sem aprofundar em que medida isso supera os ganhos das comunidades e há efectivamente uma adequada prestação de serviços públicos.

A leitura final sobre as fontes bibliográficas é a de que os impostos pessoais, por se tratarem de tributos de massas, foram preferidos ao longo da história, um pouco por toda a parte, para alcançar objectivos de política pública, sejam socioeconómicos (financiamento de serviços públicos) ou políticos (financiamento de guerras, controlo de migração, restrição de direitos de voto). Muito embora os impostos pessoais respondam favoravelmente a três dos quatro princípios tributários de Adam Smith para serem «bons impostos», eles não têm sido facilmente aceites, registando-se casos que cíclica e continuamente têm levado à sua abolição. Nalguns casos, como o da Inglaterra da Margareth Thatcher, os governos compensaram a abolição dos impostos pessoais com o aumento do ónus tributário em outros impostos, como os de consumo (Smith, 1991 *apud* Smith & Fowler, 2008). No entanto, no final, os impostos pessoais podem ter sucesso, como demonstra o estudo de Smith & Fowler (2008) sobre a experiência da Província de Nelson, na Nova Zelândia.

Embora seja bastante rica na sua abordagem sobre aspectos de natureza financeira, socioeconómica e política dos impostos pessoais, a literatura revista é limitada na explicação da dinâmica das relações institucionais e dos aspectos de natureza administrativa. Esta pesquisa procura pôr cobro a este vazio, tendo presente que o sistema tributário moçambicano é implementado num contexto com características herdadas da época colonial.

METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa adoptou o estudo de caso de 13 municípios moçambicanos usando dados de painel. Os municípios foram intencionalmente escolhidos de acordo com os critérios de antiguidade, tamanho e importância económica. Pressupõe-se que os municípios implantados desde o início da municipalização, em 1997, tenham a capacidade técnico-administrativa para a cobrança do IPA mais bem estabelecida que os demais criados mais tarde. Os 13 municípios em estudo cobrem as quatro categorias de classificação oficial dos municípios em Moçambique, sendo o município de Maputo de categoria A; os municípios da Beira, Nampula e Matola de categoria B; os municípios de Xai-Xai, Inhambane, Chimoio, Quelimane, Tete, Nacala, Lichinga e Pemba de categoria C; e o município de Maxixe de categoria D. O critério de tamanho, usando a classificação oficial, contém, intrinsecamente, o terceiro critério de selecção da amostra: a importância económica. O estudo sobre o IPA capta os principais centros urbanos de Moçambique, nomeadamente a capital do País e as capitais provinciais. A cidade da Matola é o município com o maior parque industrial de Moçambique e, de acordo com INE (2017), o mais populoso do País, com 1 616 267 habitantes. A cidade de Nacala é a

capital económica e turística da província de Nampula e a da Maxixe, a capital económica da província de Inhambane com 1,5 vezes mais população do que a própria capital política da província, a cidade de Inhambane (*ibidem*). Assim, os três critérios adoptados são suficientes para assegurar resultados que demonstrem que o IPA pode gerar recursos significativos.

A recolha de dados compreendeu duas etapas. A primeira consistiu na revisão dos relatórios financeiros dos 13 municípios no período de 2009 a 2016 para identificação do esforço que é actualmente desenvolvido por estes municípios. Esta etapa foi o ponto de partida para avaliar o nível de esforço realizado por cada município relativamente ao potencial da receita do IPA existente. O potencial da receita para cada município foi determinado sob dois pressupostos:

- Primeiro, actualizando os valores anuais da taxa do IPA, incidindo sobre o valor do salário mínimo nacional mais elevado a 30 de Junho do ano anterior as taxas de 4 %, 3 %, 2 % e 1 %, para os municípios de categorias A, B, C e D, respectivamente, conforme determinam os artigos 52 a 54 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro; e
- Depois, estimando que, pelo menos, 40 % da população de cada município reúne condições legais e económicas para pagar o IPA e os restantes 60 % são cobertos pelas isenções previstas na lei, que incluem pessoas com idade inferior a 18 anos e superior a 60 anos, estudantes, pensionistas, pessoas em cumprimento do serviço militar e pessoas portadoras de deficiência impossibilitadas de trabalhar temporária ou definitivamente. Como as estatísticas populacionais do INE são apresentadas em intervalos de faixas etárias de: 0-4; ...; 15-19; ...; 55-59; 60-64; ...; 75-79; 80 e mais, os 40 % da população são determinados a partir da população com idades compreendidas entre os 20 e os 59 anos (ambos os extremos incluídos). Este pressuposto corresponde à seguinte pergunta implícita: os municípios conseguem arrecadar o IPA de pelo menos 40 % dos municípios? O número de municípios que serve de base de cálculo da receita do IPA é anualmente ajustado à taxa média de crescimento populacional de 2,3 % conforme projecções do INE (2007).

A segunda etapa da recolha de dados consistiu num inquérito composto por dois questionários distintos: um para os gestores municipais (vereadores e directores ou chefes de departamentos de finanças) e o outro para os municípios. Cada um dos dois questionários apresentou cinco perguntas-chave estruturadas. O questionário aplicado aos gestores municipais procurou identificar os arranjos institucionais e as dificuldades associadas à cobrança do IPA e o aplicado aos municípios procurou compreender factores que os desencorajassem de pagar o IPA. Os resultados dos questionários ajudam a aprofundar os resultados da primeira etapa do estudo, uma vez que se centram em aspectos comportamentais dos dois grupos.

Para garantir a representatividade, o questionário para gestores municipais foi aplicado a indivíduos com as mesmas características (vereadores de finanças e directores ou chefes de departamentos financeiros), não sendo o valor numérico necessariamente tomado em consideração. Entende-se que indivíduos com as mesmas características tendem a proporcionar

as mesmas respostas. Na cidade de Maputo foram entrevistados cinco indivíduos, na cidade da Matola dois, na cidade da Maxixe dois, na cidade de Nacala dois e em cada um dos restantes nove municípios de capitais provinciais quatro indivíduos. O segundo questionário foi aplicado electronicamente através da ferramenta SurveyMonkey. Responderam a este questionário 184 indivíduos que vivem dentro de espaços municipais.

RESULTADOS

ARRANJOS LEGAL E INSTITUCIONAL PARA A COBRANÇA DO IPA

A Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, estabelece que o valor do IPA de cada município deve ser anualmente determinado em função do salário mínimo mais elevado registado até ao dia 30 de Junho do ano anterior a que respeita o imposto, incidindo sobre este salário as taxas de 4 %, 3 %, 2 %, 1 % conforme se trate de municípios de categoria A, B, C e D, incluindo vilas, respectivamente. Em Moçambique, o salário mínimo é anualmente ajustado para cima, tendo em consideração os factores de desempenho da economia e a produtividade dos sectores económicos, o que significa que, por consequência, o valor do IPA de cada município deve ser anualmente ajustado para cima. O método de cálculo do IPA confere-lhe características semelhantes às de um imposto directo (sobre rendimento) com a particularidade de que, tratando-se de um valor único para todos os níveis salariais, é regressivo, característica incomum nos impostos directos. Tendo em consideração as elevadas taxas de pobreza, de desemprego e de dependência para sobrevivência nas zonas urbanas (INE, 2016), a regressividade do IPA torna-o política e socialmente mais sensível a decisões de ajustamento anual do imposto que os municípios deveriam cobrar.

Segundo o mesmo dispositivo legal, a cobrança do IPA adopta três formas: (i) a retenção na fonte da parte deduzida nos salários pelas entidades empregadoras; (ii) os postos móveis, devendo neste caso o presidente do município indicar, por ordem de serviço, as datas e locais de cobrança; e (iii) os agentes de cobrança a serem indicados por ordem de serviço do presidente do respectivo município.

Constatou-se que todos os 13 municípios em estudo cobram o IPA através de secretários de bairros – bairro é a estrutura da administração municipal mais próxima dos munícipes abaixo do distrito municipal, no caso do município de Maputo, e da localidade municipal, no caso dos restantes municípios em estudo –, entendidos como sendo agentes de cobrança no espírito da lei em referência, e através de retenção na fonte pelas entidades empregadoras. Apenas dois municípios (Nampula e Maputo) adoptam a cobrança do IPA por via de postos móveis. O município de Nampula iniciou a cobrança do IPA através de postos móveis em 2014 e, neste ano e em 2015, a receita deste imposto aumentou em 67 % e 42 % respectivamente. De facto, a receita do IPA deste município manteve-se invariável desde 2009 até a introdução

de postos móveis em 2014. O município de Maputo adoptou a cobrança através de postos móveis a partir de 2016, depois de experimentar, pela primeira vez, um decréscimo de 16 % na receita deste imposto em 2015. O facto de os postos móveis serem adoptados por apenas dois municípios e as circunstâncias desta adoção indiciam que o método é apenas residual – e não uma prática sistemática – e visa resolver problemas pontuais enfrentados na cobrança do tributo. Porém, o método de postos móveis de cobrança não pode constituir uma solução definitiva enquanto não for sistemático e persistirem problemas com os outros dois métodos adoptados por todos os municípios, como se descreve adiante.

O método de retenção do IPA na fonte pelas entidades empregadoras não é eficaz. Primeiro, porque os municípios não possuem informações do número de trabalhadores de todas as empresas privadas existentes nas suas jurisdições, nem demonstram nenhum esforço nesse sentido. Segundo, porque os valores das retenções do imposto feitas pelas instituições do Estado (sendo o grosso dos contribuintes do IPA existentes nos municípios) nem sempre são canalizados para os cofres dos municípios, uma vez que, por um lado, a legislação não estabelece mecanismos de articulação institucional para a sua entrega, embora a lei preveja que a retenção na fonte é um método a ser adoptado pelos municípios; por outro, a entrega da receita pelas instituições do Estado não acontece – com a excepção do município de Maputo –, alegadamente, porque a saída de recursos do IPA descontado aos funcionários não é prevista nos orçamentos daquelas instituições (o ideal seria que, da mesma forma que se planifica a retenção do imposto do lado da receita, se fizesse a previsão de saída dos mesmos valores do lado da despesa). O repasse do IPA descontado pelas entidades empregadoras (públicas e privadas) aos municípios dos funcionários, exige delas uma planificação adequada que permita a organização dos valores descontados segundo o município de origem do funcionário, condição importante nos municípios vizinhos como, por exemplo, Maputo/Matola/Boane, Maxixe/Inhambane e Beira/Dondo, em que residentes de um município trabalham noutro município. Todos os municípios avaliados demonstram esta dificuldade.

O método de cobrança do IPA pelos secretários de bairros, nos moldes em que se efectiva, confunde o imposto com uma taxa e, de facto, não estando este imposto consignado a nenhum serviço explicitamente percebido pelos munícipes, gera-se desconforto e desconfianças por parte destes sobre a melhor aplicação das suas contribuições. Como os bairros ainda não estão devidamente organizados para cobrar os impostos enquanto estruturas administrativas representativas dos distritos ou localidades municipais, a cobrança do IPA é feita mediante a solicitação de uma prestação de um serviço pelo bairro, sendo casos comuns a emissão de declarações de confirmação de residência para efeitos de casamento e a abertura de contas bancárias ou a emissão de títulos de direito de uso e aproveitamento de terra; de licenciamento de actividades económicas; e de transmissão de propriedade entre vivos. Isto gera a ideia de que o IPA é uma taxa e não necessariamente um imposto.

Os munícipes gostariam de ver uma maior cobertura e qualidade de serviços do que a que existe neste momento. A ausência de serviços com melhor cobertura e qualidade, associada à falta de organização administrativa adequada das sedes dos bairros (muitas das vezes a secretaria de bairro só tem o secretário como funcionário), gera resistência ao pagamento e desconfianças por parte dos munícipes sobre melhor aplicação da receita do IPA, como confirma o inquérito realizado aos munícipes: 91 % dos inquiridos afirmaram que «desconfiam que o seu dinheiro seja indevidamente usado». Isto confirma que os munícipes associam o pagamento dos impostos aos serviços prestados pelos municípios, que é um aspecto que nunca se deve desprezar.

DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NA COBRANÇA DO IPA

Em geral, ao longo do tempo, a receita do IPA registou um comportamento irregular, com variações inconsistentes em forma de zig-zague (ver a tabela 1). Nestas circunstâncias, o comportamento da receita do IPA é coerente com a ausência de métodos de cobrança devidamente estruturados. Constatou-se a inexistência de cadastros dos contribuintes do imposto, contrariamente ao previsto na legislação; a informalidade na articulação institucional entre os municípios e as entidades empregadoras para a entrega da receita cobrada pela retenção na fonte; e a falta de estruturação adequada e de meios para a cobrança do imposto pelas administrações de bairros. Estas fragilidades expõem os municípios e condicionam a evolução da receita do IPA a factores do acaso.

TABELA 1: VARIAÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA ANUAL DO IPA, 2009-2016

MUNICÍPIO	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
1. Beira	20 %	8 %	0 %	23 %	20 %	-22 %	-15 %
2. Chimoio	0 %	0 %	0 %	-79 %	2317 %	-22 %	137 %
3. Inhambane	-35 %	34 %	27 %	54 %	-5 %	1 %	124 %
4. Lichinga	37 %	9 %	-33 %	0 %	0 %	0 %	0 %
5. Maputo	85 %	38 %	45 %	27 %	21 %	21 %	-16 %
6. Matola	121 %	-1 %	97 %	8 %	59 %	47 %	-1 %
7. Maxixe	24 %	-4 %	-20 %	12 %	20 %	68 %	34 %
8. Nacala	113 %	79 %	-10 %	74 %	-53 %	102 %	13 %
9. Nampula	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	67 %	42 %
10. Pemba	5 %	59 %	-11 %	69 %	75 %	2 %	-25 %
11. Quelimane	58 %	-45 %	217 %	72 %	29 %	-21 %	0 %
12. Tete	-1 %	66 %	-6 %	3 %	29 %	4 %	3 %
13. Xai-Xai	12 %	-19 %	96 %	16 %	3 %	-5 %	111 %

Fonte: cálculos do autor com base nos dados dos municípios, 2009-2016.

Entre outros factores importantes que condicionaram o desempenho dos municípios na cobrança da receita do IPA, contam-se:

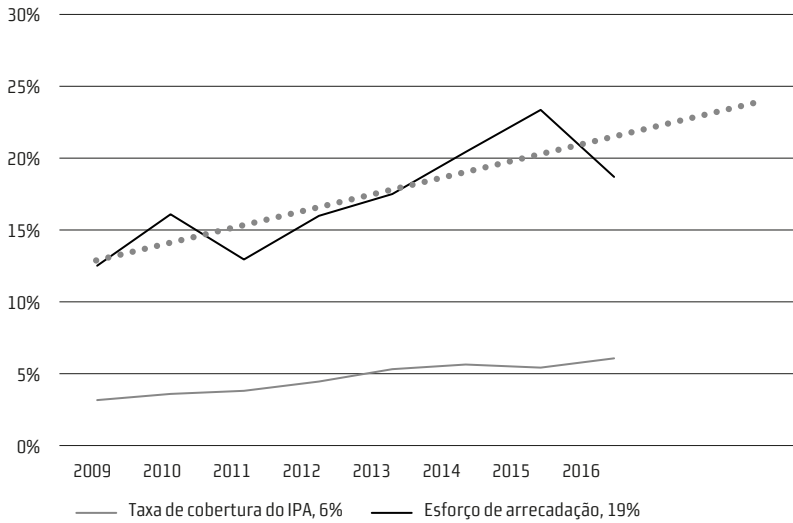
- A falta de actualização dos valores do IPA em função do salário mínimo nacional, não obstante a lei determinar a necessidade da actualização. Em todo o período de oito anos,

38 % dos 13 municípios em análise (Beira, Quelimane, Inhambane, Tete e Nampula) não actualizaram o valor do imposto cobrado. O município da Beira – segunda cidade politicamente mais importante depois de Maputo e cidade com um peso económico significativo devido ao porto que serve os países do *hinterland* – cobra apenas 8 % do valor do IPA que deveria cobrar por município, isto é, em 2016, cobrou 20,00 dos 263,00 meticais que deveria ter cobrado. Um município (Maxixe) não ajustou o valor do imposto durante um período de seis anos, ao passo que dois municípios (Pemba e de Xai-Xai) não o fizeram durante cinco anos. Maputo e Matola são os únicos municípios da amostra com regularidade na actualização do valor anual do IPA.

- Conflito interpretativo da diferenciação da base de incidência do IPA e do IRN. Como os dois impostos incidem sobre bases semelhantes (pessoas físicas), diferenciando-se apenas pela localização da residência, para os contribuintes é como se de duplicação de impostos se tratasse. De facto, 68 % dos inquiridos têm esse entendimento e, como, na maioria dos casos, o valor do IPA é superior ao do IRN, os contribuintes dão preferência ao segundo em prejuízo do primeiro, sendo este pago nas administrações distritais mais próximas dos municípios.

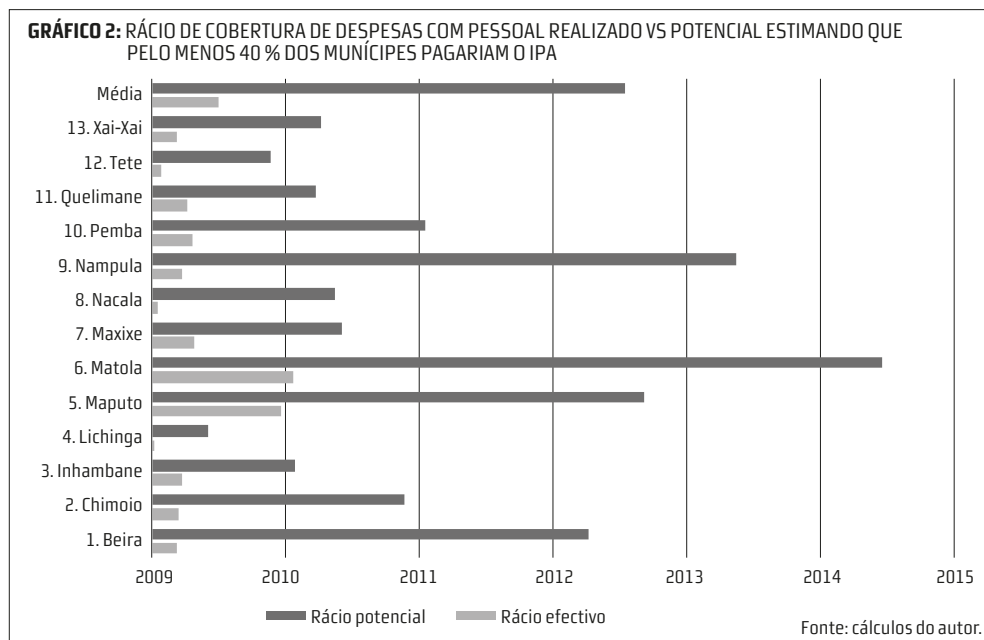
O gráfico 1 mostra a tendência da trajectória do esforço de arrecadação da receita e o percurso da taxa de cobertura do IPA ao longo dos oito anos. Embora, em geral, a receita absoluta seja nominalmente crescente em todo o percurso de 2009 a 2016, o esforço de arrecadação baixou de 16 % em 2010 para 13 % em 2011, pois pequenos aumentos de arrecadação de 10 municípios não foram suficientes para compensar a redução 45 % registada em Quelimane naquele ano e a estagnação da arrecadação dos municípios de Chimoio e Nampula. Em 2016, o esforço de arrecadação experimentou novamente uma significativa queda de 23 % para 19 %, com a contribuição negativa de grandes cidades como Beira, Maputo e Pemba, cuja arrecadação baixou em 15 %, 16 % e 25 %, respectivamente, e a estagnação da arrecadação das cidades de Lichinga e Quelimane. Se, por um lado, a fraca evolução do esforço de arrecadação resulta da falta de actualização do valor do IPA, como anteriormente referido, por outro, ela resulta do menor número de municípios cobertos pela cobrança do imposto que no período se situou entre os 3 % e os 6 % do número dos municípios considerados na análise (ver o gráfico 1).

GRÁFICO 1: ESFORÇO DE ARRECADAÇÃO E TAXA DE COBERTURA DO IPA



Fonte: cálculos do autor.

- A receita do IPA que as 13 principais cidades do País arrecadam cobre, em média, 2 % das suas despesas com pessoal. No entanto, uma cobrança de pelo menos 40 % dos municípios (valor-meta considerado na nossa análise) cobriria as mesmas despesas em 18 %, como ilustra o gráfico 2. Nas cidades de Maputo, Matola e Nampula a cobertura de 40 % dos municípios na cobrança do IPA geraria uma receita capaz de financiar mais de 18 % das despesas com o pessoal.
- O fraco desempenho de arrecadação do IPA contribui para a perpetuação da dependência financeira dos municípios e pode estar a revelar que, face à sensibilidade deste imposto incidente sobre pessoas físicas (eleitores), os políticos preferem manter a precariedade financeira institucional para maximizar o benefício político de reeleição (própria ou do partido) a serem considerados *personae non gratae* por causas de natureza fiscal.



CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O estudo explorou a capacidade de arrecadação da receita do IPA de 13 importantes cidades moçambicanas num período de oito anos e concluiu que, não obstante a importância económica e o facto de as mesmas terem sido elevadas à categoria de municípios desde o início da autorização, a sua capacidade de arrecadação é limitada, atingindo o máximo de 23 % e cobrindo até o máximo de 6 % dos 40 % dos municípios considerados para a pesquisa. O actual nível de esforço de arrecadação da receita do IPA resulta de uma combinação de factores que incluem (a) o não cumprimento da lei na determinação do valor do imposto; (b) a ausência de métodos de cobrança efectivos; (c) o subaproveitamento das estruturas administrativas inferiores para potenciar a cobrança, nomeadamente os bairros; e (d) a fraca coordenação no processo de cobrança do imposto entre os municípios e as entidades empregadoras públicas e privadas que retêm o imposto na fonte.

A receita cobrada financia, em média, 2 % das despesas com o pessoal. Com uma cobertura de pelo menos 40 % dos municípios, a receita resultante da cobrança do IPA financiaria até 18 % das mesmas despesas. Portanto, grão a grão, a galinha não consegue encher o papo, não porque não existam os grãos, mas sim pelo facto de a galinha não ir devidamente à sua busca. O estudo deixa espaço para aprofundamentos futuros, ampliando a amostra dos entrevistados e as motivações do não cumprimento da legislação no que se refere à actualização dos valores do IPA.

Face aos resultados e às conclusões do estudo, recomenda-se: (1) adotar o IPA, face à sua sensibilidade política, como um instrumento de construção de confiança entre os autarcas e os municípios, melhorando a sua cobrança, gestão e aplicação. Sempre que possível, a consignação da receita deste imposto para serviços de maior impacto social, como, por exemplo, a educação pré-escolar, o ensino primário ou o fornecimento de água, pode elevar o nível de responsabilização dos gestores públicos, por um lado, e fortalecer a função redistributiva do imposto, por outro; (2) melhorar a articulação com as instituições públicas no processo de planificação anual para garantir que, do lado do orçamento de despesa daquelas instituições, seja prevista a transferência dos valores do imposto retidos na fonte. Para tornar o exercício mais compreensivo, melhorar a articulação com as instituições públicas e privadas, preferencialmente com o Instituto Nacional de Segurança Social, para a criação de cadastros fiscais, o que poderá tornar a cobrança deste imposto mais previsível; e (3) finalmente, realizar investimentos básicos ao nível das secretarias, dotando-as de equipamentos, recursos humanos e capacidade técnica para permitir melhor contribuição dos bairros para o processo de arrecadação da receita. Mais investimentos em tecnologias de informação e comunicação, simplificação e desburocratização dos processos de pagamento do imposto podem gerar mais comodidade e aproximar mais os municípios à administração tributária municipal.

REFERÊNCIAS

- Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (2017). *Empenho e Potencial Tributários dos Municípios em Moçambique: Estudo de Casos de Nampula e Quelimane. Relatório de Pesquisa*. Maputo: Programa Diálogo.
- Instituto Nacional de Estatísticas (2017). *Resultados Preliminares do IV Recenseamento Geral da População e Habitação, 2017*. Maputo: INE.
- Instituto Nacional de Estatísticas (2016). *Projeções Anuais de População Total, 2007-2040*. Maputo: INE.
- Instituto Nacional de Estatísticas (2016). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF – 2014/15*. Maputo: INE.
- Fjeldstad, O., Therkildsen, O. (2008). «Mass Taxation and State-society Relations in East Africa». In: *Brautigam, D.; Fjeldstad, O.; Moore, M. (ed.). Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. (pp.114-134). Cambridge. Cambridge University.
- Hedges, D.; Rocha, A. (1999). «O Reforço do Colonialismo, 1930-1937». In: Hedges, D. (coord.). *História de Moçambique, Vol. 2*. Maputo: Livraria Universitária, pp. 35-82.
- MAP (2016). *Estudo de Base do Programa de Desenvolvimento Municipal. Relatório de Consultoria*. Maputo: MAP, Gestão, Governação e Desenvolvimento.
- MAP (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais: uma Análise Fiscal e Institucional. Relatório de Consultoria*. Maputo: MAP, Gestão, Governação e Desenvolvimento.
- Nguenha, E.; Uri, R.; Weimer, B. (2012). «Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos». In: Weimer, B. (org.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 197-215.
- Pereira, P. T.; Afonso, A.; Arcanjo, M.; Santos, J. C. G. (2005). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Programa Diálogo (2017). *Desafios da Municipalização em Moçambique. Relatório de Consultoria*. Maputo: Programa Diálogo.
- Smith, A.; Fowler, C. (2008). «Can a poll tax ever be acceptable? Evidence from colonial New Zealand. In: *Working Paper n.º 59*. Não publicado.
- Smith, A. (2010). *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, 5.^a Ed., Vol. II. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tarus, I. K. (2004). *A History of the Direct Taxation of the African People of Kenya, 1895-1973*. Tese de Doutoramento. Rhodes University.
- Universidade Eduardo Mondlane – Departamento de História (2000). *História de Moçambique, Vol. 1, 2.^a ed*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.

- UN Habitat (2008). *The State of African Cities 2008: A framework for Addressing Urban Challenges in Africa*. Nairobi: UN Habitat.
- Weimer, B. (2016). «Mozambique – Local Taxation under Fiscal Stress: what options, what implications?» *Presentation to 5th International Workshop on Domestic Revenue Mobilisation for Implementing the 2030 Agenda: The Role of Subnational Taxation*. Bona: DIE.
- Weimer, B. (2012). «A base tributária das autarquias moçambicanas: características, potencial e economia política.» *In Weimer, B. (org.). Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 359-394.
- World Bank (2017). *Mozambique Urbanization Review. Accelerating Urbanization to Support Structural Transformation in Mozambique*. Report No.: AUS15538. Washington: World Bank.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das Autarquias Locais e o sistema Tributário Autárquico.

Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro, que aprova o Código Tributário Autárquico.

IDENTIDADES ÉTNICAS E GOVERNAÇÃO MUNICIPAL: ALGUMAS NOTAS PARA REFLEXÃO A PARTIR DO CASO DA BEIRA

Lúcio Posse

INTRODUÇÃO

Desde o início do processo da implementação das reformas de descentralização em Moçambique, há mais de 20 anos, muitos documentos (como, por exemplo, relatórios de trabalho e de pesquisa, artigos em revistas científicas especializadas, livros e/ou capítulos de livros, dissertações e teses, entre outros) foram produzidos e publicados. Do manancial de publicações, pode-se destacar, por exemplo, a produção do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), com diferentes perspectivas e abordagens teórico-metodológicas, visando a análise e compreensão das dinâmicas do processo da descentralização.¹

Com base nessa produção constata-se que, à semelhança de outros países africanos, a reforma da descentralização emerge em Moçambique como uma estratégia para melhorar a provisão dos serviços públicos, garantir e/ou reforçar o envolvimento do cidadão nos processos de governação bem como para controlar ou extinguir os conflitos. Constata-se, igualmente, que algumas questões, como, por exemplo, as étnicas, não têm sido objecto central de pesquisa, apesar de haver alguma referência num ou noutro texto, como, por exemplo, em Forquilha (2017b) «Descentralização e conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado» e (2017a) «Porquê Moçambique precisa da descentralização? Alguns subsídios para o debate» e Campos (2015) «O lugar social e político da diversidade étnica nos processos de descentralização política em Moçambique».²

É neste âmbito que o presente texto parte de entrevistas sobre a experiência de vida de municípios da Beira para reflectir acerca das suas percepções sobre a relação entre as identidades étnicas e a governação municipal, tendo em conta as dinâmicas de acesso ao emprego no

¹ Foi com a aprovação da Primeira Constituição Democrática e Multipartidária em Moçambique, em 1990, que se institucionalizaram as reformas de descentralização (devolução e desconcentração). Mas, somente em 2012 é que o Governo aprovou, através da resolução número 40/2012, de 20 de Dezembro, a sua primeira Política e Estratégia de Descentralização (PED). O IESE é uma instituição moçambicana de pesquisa, fundada em 2007. Para mais detalhes sobre as publicações do IESE, em particular sobre a descentralização, consulte-se o *website*: <http://www.iese.ac.mz/>.

² Para mais detalhes sobre a descentralização em Moçambique, *vide*, além das publicações do IESE disponíveis no seu *website*, West & Kloock-Jenson, 1999; Saide & Stewart, 2001; Macamo & Neubert, 2004; Buur & Kyed, 2006; Linder, 2010; Nguiraze & Aires, 2011; Machohe, 2011; Maschietto, 2016, entre outros.

município. É importante enfatizar o termo «percepções» para esta análise, por «não se tratar de decidir o que é “objectivamente” mais importante, mas como os [entrevistados] percebem a realidade (e pautam suas acções a partir daí)» (Miguel, 2000: 101).

Daí ser importante destacar que o presente texto não considera a identidade étnica *per se*, capaz de influenciar quaisquer processos e dinâmicas políticas, sociais e/ou económicas, incluindo a construção do Estado em Moçambique. Antes, assume que a sua influência resulta da apropriação e instrumentalização de que é objecto por parte de diferentes grupos, principalmente da elite política, para alcançar os seus interesses, incluindo a forma como a mesma concebe e operacionaliza a sua ideia de Estado (e nação).³

É importante referir também que este texto não resulta de um projecto de pesquisa específico, com o propósito de analisar a relação entre as questões étnicas e os processos e dinâmicas de descentralização em Moçambique. É produto da recolha feita com base em entrevistas, discussões em grupos focais, conversas informais e observação – durante a recolha de informação no âmbito do projecto de pesquisa *Barómetro da Governação Municipal*,⁴ no município da Beira. Este processo de recolha de informação teve as suas limitações. Primeiro, o medo que as pessoas demonstraram de falar sobre as suas identidades étnicas, mas sobretudo da sua relação com o Estado em Moçambique, de forma geral, e, com a governação municipal, em particular. Segundo, a recolha de informação, também, foi afectada pela falta de recursos financeiros para prolongar a permanência no terreno, e, com isso, reduzir a influência do aspecto anterior, ao possibilitar a conquista de confiança dos entrevistados para abordar as questões com mais liberdade e profundidade.⁵

O texto, além da introdução e das considerações finais, é constituído por outras três partes. Na primeira parte, procura-se reflectir sobre a relação entre as questões étnicas (ou étnico- -regionais) e a construção do Estado em Moçambique, desde o período da luta de libertação nacional. Na segunda parte, dedica-se atenção à influência das identidades étnicas

³ Para mais detalhes sobre as abordagens teóricas à volta do essencialismo ou não das identidades (incluindo a étnica) nos processos políticos e sociais, incluindo a construção da nação, consultem-se, entre outros, Mitu, 2005; a colectânea de artigos coordenados por Ichijo & Uzelac, 2005 e Conversi, 2006 & 2012.

⁴ O objectivo principal deste projecto de pesquisa é produzir dados de base sobre a percepção dos munícipes em relação ao desempenho da governação municipal. Este projecto existe desde 2017, sendo 2019 o seu terceiro ano. Em 2017 a pesquisa foi feita em oito municípios: Beira, Manjacaze, Lichinga, Pemba, Quelimane, Nampula, Ilha de Moçambique e Tete. Em 2018, em outros sete municípios, nomeadamente, Xai-Xai, Gurué, Inhambane, Moatize, Chimoio, Nacala e Dondo. E para este ano, o IESE prevê trabalhar em outros 10 municípios, nomeadamente, Maxixe, Quissico, Vilanculos, Massinga, Boane, Metangula, Manica, Ribaué, Catandica, Gondola. E já estão disponíveis dois relatórios da pesquisa, Forquilha *et al.* (2018 e 2019), no *website* do IESE: <http://www.iese.ac.mz>.

⁵ O medo que as pessoas têm de falar abertamente sobre as suas identidades étnicas, mas principalmente sobre a sua relação com o Estado, pode ser reflexo da sua construção, sobretudo durante os primeiros anos da independência. O Estado procurou construir uma identidade nacional – reflectida na ideia de *homem novo* – em rejeição das manifestações das identidades étnicas. Este processo de rejeição está muito bem ilustrado na célebre frase do Primeiro Presidente de Moçambique Independente, Samora Machel: «para que nasça uma nação, deve-se matar a tribo.» E o mesmo consistiu no uso da violência física e simbólica (através da atribuição de rótulos desdenhosos, como, *xiconhoca*, ou ainda «inimigo interno») sobre os indivíduos que resistiram ao projecto de construção do *homem novo*.

na configuração dos espaços sociais e políticos na cidade da Beira. E, na última parte, a reflexão é feita em torno da experiência de vida dos munícipes entrevistados, no sentido de ilustrar como as suas percepções sobre as identidades étnicas determinam a forma como os mesmos vêem a governação municipal da Beira, especificamente no acesso ao emprego.

ETNIA E ESTADO EM MOÇAMBIQUE

As questões étnicas têm-se mostrado, ao longo da história de África – bem como em outros contextos, como, por exemplo o europeu –, determinantes para a forma como os Estados têm sido construídos.⁶ Em Moçambique, é possível constatar que as questões étnicas têm influenciado as dinâmicas da construção do Estado desde o período da luta de libertação nacional. Isto se tivermos em atenção as clivagens de índole étnica entre as elites do movimento de libertação no contexto da luta e que acabaram por culminar na saída e/ou expulsão de algumas figuras do movimento, como foi o caso, por exemplo, de Lázaro Kavandame, Padre Gwejere e Urias Simango, entre outros. Por outro lado, durante a luta de libertação nacional, os indivíduos que tinham as regiões Centro e Norte de Moçambique como terras de origem sentiam-se excluídos das posições de liderança no movimento, em resultado da discriminação étnica praticada por indivíduos originários da região Sul, designados, genericamente, por *machanganas*.⁷

É neste âmbito que, também, se pode perceber o posicionamento da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) após a proclamação da independência, ao procurar, sob o ideário de «unidade nacional», construir um Estado que rejeitava – o que nas palavras de Samora Machel significava «matar a tribo» – a existência de identidades étnicas por considerar as suas manifestações (neste caso as práticas culturais, por exemplo) uma ameaça ao Estado moçambicano em construção, assente na ideia do *Homem Novo*.⁸

Não obstante a intervenção do Estado no sentido de combater o que se designava por práticas e discursos «tribalistas», narrativas de manifestação da discriminação étnica em prejuízo dos indivíduos originários das regiões Centro e Norte de Moçambique continuaram a permear a

⁶ Para mais detalhes sobre os diferentes contextos, consultem-se, entre outros: Young, 1986; Heywood, 1989; Laakso & Olukoshi, 1996; Berman, 1998; Welsh, 1996; Oberschall, 2000; Falola, 2001; Mbembe, 2002; Alubo, 2004; Adejumbi, 2005.

⁷ *Machanganas* é uma designação, genérica, para referir os indivíduos que têm na zona Sul (as províncias de Inhambane, Gaza e Maputo) a sua terra de origem e, sobretudo para distingui-los dos indivíduos originários das regiões Centro e Norte de Moçambique. Este aspecto pode ser verificado, por exemplo, a partir da pesquisa de Mabongo (2015) sobre a relação entre os vendedores no mercado de Estrela na cidade de Maputo. De acordo com Mabongo, existe uma clara consciência entre os indivíduos de Sul e os do Centro e Norte de Moçambique em relação à designação. Além disso, a mesma desempenha uma influência na estruturação – e sobretudo na estratificação social e cultural – das relações entre os vendedores, no sentido em que os primeiros se consideram superiores quando comparados com os segundos. Sobre a relação entre as identidades étnicas e a construção do Estado em Moçambique, com destaque para o período da luta de libertação nacional, consultem-se, entre outros: Alpers, 1974; Opello Jr., 1975; Brito, 1991; Ncomo, 2003; Chichava, 2008; Macagno, 2009; Florêncio, 2002 & 2008; Menezes Paredes, 2014; Farré, 2015; Posse, 2015; Marcum, 2017, entre outros.

⁸ Para mais detalhes, consultem-se Alpers, 1974; Opello Jr., 1975; Brito, 1991; Ncomo, 2003; Chichava, 2008; Macagno, 2009; Florêncio, 2002 & 2008; Menezes Paredes, 2014; Farré, 2015; Posse, 2015; Marcum, 2017, entre outros.

ideia de que o Estado em Moçambique é controlado pelos *machanganas*. Esta situação pode ter contribuído para que se associasse a emergência, mas sobretudo, a agenda da Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) à resposta combativa ao suposto tribalismo dos *machanganas*.⁹ As questões étnicas, à mistura com as «raciais»,¹⁰ continuaram a mostrar-se centrais no processo de construção do Estado, como ilustra a carta dos antigos combatentes, escrita em Outubro de 1986, na qual manifestaram o seu posicionamento em relação à característica do Governo que se deveria formar na sequência da morte de Samora Machel, a 19 de Outubro de 1986. Para os antigos combatentes, esse Governo deveria ser constituído por «moçambicanos originários» respeitando as características étnicas e regionais do País, de forma representativa. E concomitantemente rejeitavam a inclusão – nesse Governo que se pretendia constituir – de indivíduos brancos e ou indianos designados por «moçambicanos não-originais».¹¹ Esta reivindicação dos antigos combatentes assemelha-se à exigência feita pelos partidos políticos da oposição, com destaque para a Renamo e o Partido Democrático de Moçambique (PADEMO), no início da década de 1990. Como refere Chichava (2008), estes partidos exigiam que o Governo da Frelimo incluísse indivíduos pertencentes a outros grupos étnicos – que tinham a região Centro e Norte de Moçambique como terras de origem – que se consideravam excluídos das instituições do Estado em benefício dos *machanganas*. Foi o que aconteceu após a realização das primeiras eleições multipartidárias de 1994 – das quais Joaquim Chissano e o seu partido, Frelimo, saíram vitoriosos – através da nomeação dos governadores para as províncias numa base étnico-regional.

Outro fenómeno que revela a influência das questões étnico-regionais na construção do Estado em Moçambique foi a emergência – no período imediatamente a seguir à aprovação da Primeira Constituição Democrática e Multipartidária em 1990 – de diferentes associações que tinham na identidade étnica e regional a sua referência, como foi o caso da SOTEMAZA (cujo acrónimo representa as províncias de Sofala, Tete, Manica e Zambézia), do Movimento Cívico de Solidariedade e Apoio à Zambézia (MOCIZA), da Associação para o Desenvolvimento de Nampula (ASSANA) e da Associação dos Nativos e Amigos de Maputo (Ngiyana ou Nygana). Importa referir que estas associações foram formadas por membros do partido Frelimo, que mais tarde vieram a ocupar altas posições tanto no partido como no Estado, como é o caso de Armando Guebuza, que foi membro da associação Nygana, e que se tornou Presidente do partido e de Moçambique (2004-2009 e 2010-2014) (Lundin, 1995 e Chichava, 2008: 9-11). Tanto as reivindicações dos antigos combatentes como as dos partidos políticos da oposição,

⁹ Para mais detalhes sobre as narrativas que procuram associar a guerra civil às questões étnicas, ou seja, considerar que esta guerra tem, até certo ponto, na sua génese reivindicações de cariz étnico-regional, consultem-se, por exemplo, Cahen, 1996 e Florêncio, 2002.

¹⁰ Em relação às questões «raciais», consulte-se, entre outros, Thomaz, 2006.

¹¹ Esta carta foi dirigida especificamente a Joaquim Chissano, Armando Guebuza, Alberto Chipande e Mariano Matsinha. Consulte-se Antigos Combatentes (1986).

por um lado, e a emergência de associações com um perfil étnico-regional, maioritariamente constituídas por membros do partido Frelimo, por outro, mostram que existe entre os moçambicanos, em particular no seio da elite política, a consciência da importância que as identidades étnicas e regionais podem desempenhar no funcionamento do campo político, e, conseqüentemente, na construção do Estado em Moçambique. Esta situação cria possibilidades para as elites, sobretudo a política, se apropriarem das identidades étnicas dos moçambicanos e as instrumentalizarem para operacionalização das suas agendas políticas.¹²

Em relação à instrumentalização da identidade étnica e regional para fins políticos, o processo de candidatura de Armando Guebuza – tanto para o cargo de secretário-geral da Frelimo como para as presidenciais de 2004 – parece-nos um exemplo recente e elucidativo. Armando Guebuza, durante a sua campanha para as primeiras eleições em 2004, «rejeitou» a sua origem Ronga ao assumir-se como Macua (uma vez que nasceu e viveu alguns anos de infância em Nampula) como parte da tentativa de conquistar o eleitorado de Centro e Norte do País. Com isso, Guebuza procurava romper com a narrativa – que permeia tanto a história da formação da Frelimo como também da construção do Estado em Moçambique – de que só os *machanganas* é que podiam ou eram os únicos a aceder às funções de Presidente da República.¹³

Na mesma linha, as dinâmicas à volta da escolha de Filipe Jacinto Nyusi para candidato da Frelimo para as eleições de 2014 mostram a relevância da dimensão étnico-regional no seio do partido. Por outras palavras, parece que emergiu no seio do partido a «exigência» de que o próximo candidato do partido – em substituição a Armando Guebuza – não deveria ter no Sul a sua pertença, ou seja, não deveria ser *machangana*. E um dos aspectos que pode contribuir para a verificação desta narrativa é o facto de a lista ter sido constituída, somente, por indivíduos originários do Centro e Norte de Moçambique.¹⁴

¹² Sobre este aspecto de cooptação e instrumentalização das identidades étnicas para responder às agendas das elites políticas, Cahen (1996: 35) refere-se nos seguintes termos: «as dificuldades económicas decorrentes do programa de reajustamento estrutural [implementadas em Moçambique] podem compelir as formações políticas desprovidas de recursos a procurar nas características sócio-regionais ou étnicas dos respectivos espaços de influência a solução para os seus problemas.» A instrumentalização das identidades étnicas mostrou-se central no processo de construção do Estado em diferentes contextos e épocas no continente africano. Por um lado, foi responsável pela mobilização, sob liderança da elite política, dos grupos étnicos (e/ou religiosos) que reclamavam um determinado território onde pretendiam edificar a sua nação. Mas, por outro, foi determinante, no período após a proclamação das independências, para eclosão de conflitos em disputa para o acesso e controlo do poder do Estado bem como dos seus recursos. Para mais detalhes, consultem-se, entre outros, Mafeje, 1971; Young, 1986; Laakso & Olukoshi, 1996; Welsh, 1996; Falola, 2001; Adejumbi, 2005.

¹³ Ver, por exemplo, Chichava (2008: 14-15). Talvez importe referir que o processo de candidatura de Armando Guebuza dependeu de outras dinâmicas – além das questões étnicas e regionais –, como, por exemplo, da instrumentalização da figura dos heróis nacionais, sobretudo os da luta de libertação nacional, com destaque para Samora Machel. Esta instrumentalização consistiu, entre outros aspectos, na exaltação destas figuras e na respectiva associação ao candidato, como se este se tratasse do herdeiro dos ideais dos heróis (Posse, 2015: 71-89).

¹⁴ A influência das questões étnicas no funcionamento do partido Frelimo pode também ser ilustrada pelos pronunciamentos de alguns quadros seniores do partido, como, por exemplo, Graça Machel e Armando Guebuza. Ambos consideram que o tribalismo é uma característica cada vez mais presente no partido, o que se torna muito evidente nos períodos das eleições internas (Agência LUSA, 2006; Canal de Moçambique, 2018; Carta, 2019). Eis a lista dos candidatos para a substituição de Guebuza: José Pacheco (Ndaú), Alberto Vaquina (Macua), Filipe Nyusi (Maconde), Luísa Diogo (Nyungue) e Aires Aly (Yao). Para mais detalhes sobre as narrativas que procuram explicar ou entender os processos à volta de eleição de Nyusi no contexto de disputas étnicas e regionais, consultem-se, entre outros, Guilherme, 2014; Issufo, 2015. Talvez referir que parece que Luísa Diogo também aparece como reposta às questões de género, no sentido de incluir as mulheres nos espaços de poder.

ESPAÇOS POLÍTICOS, SOCIAIS E IDENTIDADES ÉTNICAS: QUE RELAÇÕES?

ALGUMAS NOTAS A PARTIR DO CASO DA CIDADE DA BEIRA

Dinâmicas étnicas semelhantes às descritas anteriormente também se observam no contexto específico da cidade da Beira. Elas manifestam-se, por um lado, pelas clivagens entre os grupos étnicos Ndaue Sena e, por outro, entre os *beirenses* – designação genérica para referir os Ndaue Sena enquanto colectivo homogéneo e legítimo reivindicador da originalidade do território que é hoje a cidade da Beira – e os outros grupos (Macaringue, 2000: 137-152; Brito *et al.*, 2003: 84-87). As narrativas sobre as clivagens entre os Ndaue Sena são resultado, por um lado, das disputas reivindicativas de ambos os grupos étnicos em relação à pertença à cidade da Beira enquanto seu território originário. Por outro lado, são parte das disputas pelo acesso e controlo do poder e dos recursos na cidade da Beira. Sobre este segundo aspecto, um exemplo, de alguma forma, elucidativo verificou-se aquando da decisão do Arcebispo Dom Jaime Gonçalves – pertencente ao grupo étnico Ndaue – de ordenar que as Missas nas paróquias da cidade da Beira passassem a ser celebradas exclusivamente na língua Ndaue. Esta decisão fez irromper uma onda de protestos junto dos indivíduos do grupo étnico Sena, contra a decisão, por considerarem que se tratava de um acto de discriminação do seu grupo étnico nos espaços da igreja católica na cidade da Beira. Esta situação levou à interrupção das missas em algumas paróquias, com destaque para a localizada no bairro da Munhava, por algum tempo (Macaringue, 2000; Autor desconhecido, 1992; InformÁfrica, 1992).

Na senda destes protestos, de acordo com Macaringue (2000: 142-146), emergiram simultaneamente, pelo menos, três narrativas. A primeira considera que não foi a decisão de Dom Jaime, *per se*, a responsável pelas clivagens entre os Ndaue e os Sena, mas sim a interferência da Frelimo (enquanto partido dos *machanganas*) na relação entre os dois grupos, instrumentalizando a situação com o objectivo de dividir os *beirenses* e, com isso, tirar vantagem – através da fragilização da Renamo ao agitar as suas bases sociais – nas eleições gerais de 1994. Por sua vez, a segunda narrativa, que, ao contrário da primeira, não responsabiliza um actor externo pelas clivagens, mostra tratar-se de uma luta entre os Ndaue e os Sena pelo controlo do poder e outros recursos, como se pode observar na afirmação do antigo governador da província de Sofala, Francisco Masquil (do grupo étnico Ndaue), ao ser questionado por Macaringue sobre o seu silêncio em relação ao protesto dos Sena contra a decisão de Dom Jaime,

Questionado sobre o facto de algumas pessoas o condenarem pelo facto de se ter mantido calado durante o conflito Sena-Ndaue, o ex-governador disse-nos que enquanto foi governador se tinha esforçado por promover os maSena. E perguntou: «Então o que eles queriam, queriam tudo?» (Macaringue, 2000: 143; sublinhado nosso).

A terceira narrativa procura mostrar a existência do voto étnico por vingança. Ou seja, em resultado do sentimento de exclusão, os indivíduos do grupo étnico Sena decidiram votar na Frelimo em detrimento da Renamo por considerarem que a Renamo é um partido dos Ndaus, uma vez que tinha como líder Afonso Dhlakama, que pertencia ao grupo étnico Ndaus e tinha o apoio de Dom Jaime e Francisco Masquil, ambos, também, do grupo étnico Ndaus. Como afirmou um dos entrevistados por Macaringue (2000: 143), «foi a partir daí [decisão de Dom Jaime] que os maSena passaram a votar na Frelimo e os maNdaus na Renamo. [E, segundo afirma Macaringue,] a derrota nas eleições de 1994 significou, de acordo com um vendedor do Goto, a derrota dos maNdaus».¹⁵

No que se refere à relação entre os *beirenses* e outros grupos, com destaque para os *machanganas*, observa-se a percepção de que os *machanganas*, além de preguiçosos, são os responsáveis pela pobreza dos *beirenses*, por meio da exclusão assente na questão étnica no acesso e controlo do poder e dos recursos do Estado (Macaringue, 2000: 149-151; Brito *et al.*, 2003: 85-87).¹⁶

IDENTIDADE ÉTNICA E O ACESSO AO EMPREGO: NOTAS A PARTIR DA PERCEÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA BEIRA

As questões étnicas no processo de construção do Estado também se verificam dentro das dinâmicas de descentralização. Ou seja, por um lado, as reformas de descentralização aparecem como uma solução para os conflitos étnicos, uma vez que permitem a inclusão de grupos étnicos outrora excluídos do poder e do acesso aos recursos do Estado (Lublin, 2012; Brancati, 2006); mas, por outro, as reformas de descentralização têm contribuído para eclosão dos conflitos étnicos, na medida em que os grupos étnicos no controlo do poder do Estado, sobretudo em contextos de descentralização política, têm privilegiado os seus membros em detrimento de outros grupos étnicos no acesso ao poder e aos recursos. Esta situação leva à eclosão de conflitos étnicos decorrentes das tentativas de reivindicar a sua inclusão ou acesso (Brancati, 2006; Miodownik & Cartrite, 2010).

Mas é preciso ter atenção que, em ambas as situações, se verifica a cooptação e instrumentalização das identidades étnicas por parte das elites políticas, para reivindicar tanto o acesso ao poder como aos recursos do Estado (Brancati, 2006; Miodownik & Cartrite, 2010; Lublin, 2012).

¹⁵ Esta dimensão do voto étnico também é referida por Brito *et al.* (2003: 87) na alusão às clivagens entre os Ndaus e Sena. Isto é, com a entrada de Raúl Domingos (do grupo étnico Sena) como candidato às eleições presidenciais de 2004, os votos na Beira podem ter ficado divididos entre os dois grupos étnicos. Esta situação pode ter favorecido o grupo étnico Sena por ser, na altura do estudo de Luís de Brito, a maioria, com 47 %, em comparação com os 34 % dos Ndaus.

¹⁶ Mas talvez seja importante referir que, de acordo com Brito *et al.* (2003: 78-84), este sentimento de exclusão no acesso e controlo do poder bem como dos recursos também se observa nas narrativas dos indivíduos originários das províncias de Nampula e da Zambézia. Isto é, existe a percepção de que os indivíduos do Sul detêm o controlo do Estado em Moçambique, e por conta disto, tanto o acesso como o controlo do poder e dos recursos do Estado têm tido uma base étnica e regional, acabando por excluir os outros grupos originários das zonas Centro e Norte de Moçambique.

Um outro aspecto importante a mencionar é a influência do contexto, isto é, por exemplo, de acordo com Lublin (2012), a existência de diversidade étnica não é, *per se*, a causa das reformas de descentralização e, para que seja, é preciso que os conflitos étnicos sejam preexistentes às reformas. Isto significa que as reformas de descentralização nem sempre são uma resposta às clivagens étnicas, na medida em que, às vezes são, somente, reformas com o intuito de melhorar a gestão do Estado, incluindo a conservação da integridade do território. Por sua vez, Brancati (2006) considera que a descentralização contribui para a redução de conflitos étnicos, uma vez que permite, precisamente, uma maior inclusão. Porém, defende uma maior intervenção do Estado no controlo dos partidos regionais, por serem um dos principais promotores dos conflitos étnicos nos processos de governação, ao privilegiarem os seus grupos étnicos em detrimento de outros grupos étnicos. E é este último aspecto, ou seja, a exclusão, que Miodownik & Cartrite (2010) consideram ser um dos principais *leitmotiv* para a emergência dos conflitos étnicos que resultam da reivindicação de reformas de descentralização como forma de tentar garantir a inclusão de grupos étnicos outrora excluídos do poder e do acesso aos recursos do Estado.

À semelhança do que acontece noutros contextos, como, por exemplo, o europeu, o africano, o latino-americano, entre outros (Brancati, 2006), as questões étnicas (ou étnico-regionais) podem estar a influenciar os processos e as dinâmicas de descentralização em Moçambique, como refere Forquilha, ao questionar o modelo de descentralização adoptado pelo Estado, nos seguintes termos:

Embora as reformas de descentralização em curso no país tenham sido desenhadas com vista ao aprofundamento da democracia e o melhoramento da provisão de serviços públicos, elas dificilmente permitem lidar com as clivagens étnico-regionais e a integração das diferenças no processo da construção do Estado (Forquilha, 2017b: 2; sublinhado nosso).

As dificuldades – ou discriminações étnicas – no acesso aos serviços públicos no contexto da descentralização a que Forquilha alude, foram descritas, por exemplo, por Kilonzo, Eunice & Kitche (2017: 97) no caso do acesso aos serviços de saúde materno-infantil no Quênia. Para os autores, existe a percepção, entre as mulheres da região de Uasin Gishu, de que os processos de devolução nesta região têm contribuído para o aumento da discriminação étnica no acesso aos serviços de saúde materno-infantil, na medida em que as mulheres pertencentes aos grupos étnicos minoritários consideram enfrentar dificuldades em comparação com os grupos majoritários.

Algo semelhante também tem sido observado no acesso ao emprego, na medida em que uns grupos étnicos se consideram preteridos por outros que detêm o controlo do poder do Estado ou que controlam sectores produtivos da sociedade. E estes sentimentos tendem, em certos

momentos, a evoluir para situações de conflito, e consequentemente têm influenciado os processos e as dinâmicas de construção do Estado, de forma geral, e da descentralização, de forma específica. Em relação à construção do Estado, estes sentimentos de discriminação, inclusive no acesso ao emprego, por exemplo, no caso do Ruanda, contribuíram para o aumento das tensões étnicas entre os Hutus e Tsutsi, que acabaram por culminar no genocídio dos Tsutsi perpetrado pelos Hutus.¹⁷

No que se refere à relação entre as identidades étnicas, o acesso ao emprego e as dinâmicas da municipalização, entrevistas efectuadas no âmbito do projecto de pesquisa *Barómetro da Governação Municipal* no município da Beira sugerem que as identidades étnicas influenciam as dinâmicas de acesso ao emprego, particularmente a nível municipal.¹⁸

Na percepção dos entrevistados, o acesso aos cargos de chefia e contratações no município obedecem a critérios de natureza étnica, tal como sugere o extracto da entrevista abaixo:

*Lamento muito, bastante, é que no momento da campanha, nos aglomeramos lá no município em campanha, mas quando chega certos momentos não são pessoas que trabalharam que vão ser empregadas. Eles criam mecanismos de abrir um concurso de vaga, mas já tem pessoas para serem colocadas. Nós concorremos, mas o nome não sai. Você vai ver pessoas que não concorreram, mas o nome saiu. Agora, vocês que concorreram e nome não saiu, por mim o município está a trabalhar mal, muito mal mesmo.*¹⁹

*Trabalho do município tem a ver com raças, tem a ver, muito, com maNdau. Tem a ver com a exclusão de maSenas ou de outras línguas. Podem-te admitir numa empresa do município, mas são pessoas que nem concorreram, e quem ganha vaga são os maNdau, tenho cheio de amigos que são maNdau, mas todos estão enquadrados.*²⁰

Este sentimento de discriminação/exclusão – com base étnica – no acesso ao emprego no município da Beira também é manifestado por outros entrevistados:

Temos, também, mais ou menos informações de muitos jovens que dizem são, praticamente, os jovens de Machanga [um dos distritos de Sofala, e de onde provêm parte dos Ndau, e por coincidência terra natal do presidente do município], a maior parte são pessoas Ndau, e de Machanga no

¹⁷ Ver, por exemplo, Adejumobi, 2005.

¹⁸ O desemprego, constitui, de acordo com Forquilha *et al.* (2018 & 2019), um dos principais problemas para os jovens inquiridos no âmbito do Projecto de Pesquisa *Barómetro da Governação Municipal*, e por conta disto, consideram ser um dos sectores que precisa de intervenção imediata do Estado.

¹⁹ Interveniente 3. Discussão em grupo focal com jovens residentes no bairro da Munhava. Cidade da Beira, 7 de Novembro de 2017.

²⁰ Interveniente 4. Discussão em grupo focal com jovens residentes no bairro da Munhava. Cidade da Beira, 7 de Novembro de 2017.

*município [da Beira]. Então, esta questão também é uma das questões que tem prejudicado muitas pessoas que não fazem parte daquele grupo [Ndau de Machanga], até que não são só os de fora, os novos [candidatos]. Mesmo os internos, que já têm uma vaga no município, têm reclamado de que não conseguem mais ou menos progredir nas suas carreiras em função, em comparação de outros funcionários que são de Machanga.*²¹

*O grupo étnico que acaba tomando partido são os Ndau, não é. Se voltarmos para o contexto histórico sabemos que já existia uma facção de Ndau [que se assumiam como] os verdadeiros donos da cidade da Beira, não é. O certo é que por detrás desta questão notamos que há esta agonia por parte de um grupo de munícipes, mas é um grupo muito ínfimo de pessoas [do grupo étnico Ndau] que vão exaltando o pensamento de que chegou a nossa vez, temos que ser nós a governar.*²²

Este último excerto ilustra os debates – anteriormente referidos – sobre as narrativas que tendem a considerar que o poder do Estado, principalmente o cargo do Presidente da República e o acesso privilegiado aos recursos, foi historicamente controlado por indivíduos da região Sul de Moçambique (vulgo *machanganas*) excluindo os outros grupos étnicos do Centro e Norte. Esta discriminação étnica descrita pelos entrevistados parece mostrar uma prática quase institucionalizada no município da Beira, como se pode observar a partir da percepção de um dos entrevistados:

*Até fomos entrevistados em Ndau: «vens de onde? Ficas onde? Você é maNdau de onde?» Em língua Ndau. «Estamos a te perguntar: o que vens fazer aqui?» Eu vim aqui porque meu nome saiu, vim para estagiar. Eu fiquei em espanto. E eu sou mistura de Sena e manhembane [designação usada, de forma genérica, para referir os moçambicanos originários da província de Inhambane].*²³

E continua descrevendo em detalhe esta experiência em que foi obrigado a falar Ndau na entrevista de estágio:

Há racismo, que é Ndau, eu já vivi isso, eu já estive lá, uma coisa que eu vivi. Aí maSena conta-se, maquelimane conta-se, é uma coisa que eu vivi, fui para estagiar. Éramos oito pessoas que fomos escolhidos aqui com a secretária, fomos para lá, passaram cinco que falavam Ndau. O que me condenou é que eu não falo Ndau, Sena não falo, mas entendo. Manhembane falo e entendo. Lá nos dizem para falar Ndau. A secretária [do bairro da Munhava] nos disse, «tem que falar Ndau, um

²¹ Entrevista com o Presidente da Liga Juvenil da Renamo. Cidade da Beira, 10 de Novembro de 2017.

²² Entrevista com os membros da bancada do partido Frelimo na Assembleia Municipal da Beira. Cidade da Beira, 10 de Novembro de 2017.

²³ Interveniente 1. Discussão em grupo focal com jovens residentes no bairro da Munhava. Cidade da Beira, 07 de Novembro de 2017.

pouco». É preconceito para mim, uma coisa que não deve existir. Língua, é língua, eu não consigo falar maNdau. Quando dizer [o funcionário do município] «não é nosso, não é nosso, não é nosso, porque não fala Ndau». Eu reparei aquele senhor, um senhor de barriga grande, falar isso para mim, assim na secretaria, «não é nosso». Eu reparei o gajo, foi muito corajoso. Deus é grande! Daí «vamos te chamar», nunca me chamaram mais, daí ela [secretária do bairro] diz, «não te falei, tem que tentar falar maNdau», mas vou tentar como, daqui para aqui, é difícil, o que nós estamos a viver dia pós dia, ya, a realidade, nossa, é essa.²⁴

Algo semelhante também pode ser observado no depoimento de outros dois intervenientes da mesma discussão em grupo focal, ao afirmarem o seguinte:

Eu vivi isso, fui concorrer na polícia municipal e treinámos aí no campo municipal. Muita gente maNdau, maSena, depois nos chamaram até amanhã vão entrar. Estamos a ir lá e estamos a ver nome, nome, só estamos a ver maNdau só, maNdau só. Os nossos nomes não saíram. Fomos reprovados, reprovados, a maioria são maNdau que estão a entrar no conselho municipal.²⁵

Ya, a questão que acabou de falar o colega aqui, eu confirmo muito bem. Em qualquer instituição podes encontrar três maSena, três manhembanes e o resto são maNdau. Você faz todo esforço, aquela ginástica para ser visto bem, mas é maNdau. Por isso concordo, principalmente na cidade da Beira, é assim, maNdau está em linha. Nos recursos humanos conseguem notar: assim esse é maNdau, esse é maNdau. A entrevista é feita em [língua] maNdau, quando [o candidato] não é maNdau, devia-se tirar isso. Há coisas que não percebemos.²⁶

Outro aspecto a referir é a influência da identidade étnica nas progressões de carreira no município, como descreve um funcionário do município:

O problema lá dentro, isso tem que ser uma questão anónima [por ser funcionário do município]. Isso não tem muito a ver com etnia, mas acaba desembocando na etnia. Quero dizer que ele usa familiaridade, usa os da «minha terra», está a ver esses indicadores, «minha terra», a terra dele [...] Ele é de Machanga, consequentemente é um grupo étnico [...] portanto, esse é o critério-chave para você atingir lugares cimeiros, progredir, admissões [no município].²⁷

²⁴ Idem.

²⁵ Interveniente 2. Discussão em grupo focal com jovens residentes no bairro da Munhava. Cidade da Beira, 7 de Novembro de 2017.

²⁶ Interveniente 3. Discussão em grupo focal com jovens residentes no bairro da Munhava. Cidade da Beira, 7 de Novembro de 2017.

²⁷ Entrevista com um funcionário do município da Beira. Cidade da Beira, 11 de Novembro de 2017.

Importa salientar que o sentimento de exclusão assente na identidade étnica acima descrito encontra alguma justificação no facto de os funcionários que se encontravam em posições de chefia no município, neste caso vereadores e directores, no último mandato (2013-2018), serem maioritariamente do grupo étnico Ndau, particularmente do distrito de Machanga. Com efeito, constata-se que dos nove vereadores, seis eram do grupo étnico Ndau, sendo quatro de Machanga, um de Buzi e um de Chibabava. E os outros três vereadores pertenciam a outros grupos étnicos, sendo um Sena, um Nhungue e o outro de Manica (para este último não foi possível identificar a sua identidade étnica). Algo semelhante também se podia observar a nível dos directores. Dos nove directores, três eram do grupo étnico Ndau, em particular do distrito de Machanga. E em relação aos restantes directores, não foi possível apurar as suas identidades étnicas.²⁸

Esta dimensão étnica, também, é referida pela imprensa como tendo influência na gestão do partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM), ao ponto de ter determinado a saída de alguns quadros seniores, como, por exemplo, Ismael Mussa (secretário-geral entre 2010 e 2011) e Muhamudo Amurane (Presidente do município de Nampula entre 2013 e 2017), sob alegação de estarem a ser vítimas da discriminação étnica, ou ainda por não concordarem com uma gestão assente na identidade étnica.²⁹

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta reflexão não permite tirar conclusões. No entanto, permite mostrar que as identidades étnicas podem influenciar de forma estruturante as reformas de descentralização, em geral, e da devolução, em particular, como reflectimos para o caso do município da Beira, se tivermos em atenção o sentimento de exclusão étnica manifestado pelos munícipes no acesso ao emprego. Este sentimento pode estar a contribuir para o aumento da perda de confiança dos munícipes – que se sentem excluídos por conta da sua identidade étnica – em relação à governação municipal, o que pode fragilizar a relação entre os munícipes e o município, concorrendo para o retrocesso da descentralização, ou seja, da municipalização, por via da «governação participativa», um dos seus principais pilares, uma vez que os munícipes podem distanciar-se do governo municipal.³⁰

²⁸ Esta dificuldade em se apurar a identidade étnica deveu-se ao receio que os contactados demonstraram de falar. Depois de alguma insistência, as pessoas fecharam-se ainda mais e começaram a questionar o interesse dos investigadores em saber as identidades étnicas dos funcionários do município, em particular dos quadros seniores.

²⁹ Para mais detalhes, consultem-se Guente, 2011; Magarreiro, 2011; Machicane, 2011; Jornal Savana, 2018; Mosse, 2018 e Jornal Notícias, 2014.

³⁰ Não obstante os resultados do inquérito por questionário administrado no âmbito da pesquisa *Barómetro da Governação Municipal*, referentes à confiança dos munícipes, em particular no presidente do município, mostrarem que há mais munícipes que confiam no presidente, como indicam os resultados: «confia muito», 52 %, «não confia», 9,2 % e «confia pouco», 36,7 % (Forquilha *et al.*, 2018: 12), é preciso ter em atenção que a pergunta relativa à «confiança» não permite identificar e captar a dimensão étnica, limitando a avaliação à qualidade dos serviços e à legitimidade.

Mas também é importante considerar que este tipo de percepção pode estar a mostrar que os processos de contratação, nomeação e promoção no município da Beira não são transparentes – mesmo nos casos em que são divulgados os anúncios referentes às vagas.

O que talvez seja importante enfatizar – nesta reflexão – é o perigo que estas percepções podem representar para as reformas de descentralização no município da Beira e, quiçá em outros municípios. Isto se tivermos em atenção que são as percepções que determinam as acções dos indivíduos e, uma vez carregadas de frustrações, as mesmas podem dar corpo às agendas políticas de parte da elite política, que, por meio da cooptação e instrumentalização, pode reivindicar (incluindo com acções violentas), a partir das identidades étnicas, direitos em relação aos quais determinados grupos étnicos se consideram excluídos. E fenómenos semelhantes já se têm verificado em diferentes contextos e épocas ao longo da história.

Por fim, consideramos importante que as pesquisas sobre os processos e dinâmicas de construção do Estado em Moçambique, de forma geral, e da descentralização, de forma particular, tenham em atenção as questões étnicas (ou étnico-regionais) nas suas análises. Isto se observamos que as questões étnicas permeiam – no sentido em que são rejeitadas ou aceites no processo de construção da identidade nacional moçambicana – os discursos do «cidadão comum» bem como das elites, incluindo a política, na imaginação do Estado e da nação em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Adejumobi, S. (2005). «Identity, citizenship and conflict: The African experience». In: *The Crises of the State and Regionalism in West Africa: Identity, Citizenship and Conflict*. Dacar: CODESRIA, pp. 19-41.
- Agência LUSA (2006). «Graça Machel denuncia regionalismo e tribalismo». *RTP Notícias*. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/graca-machel-denuncia-regionalismo-e-tribalismo_n132599. (consultado a 11 de Novembro de 2019).
- Alpers, E.A. (1974). «Ethnicity, politics, and history in Mozambique». *Africa Today*, 21 (4), pp. 39-52.
- Alubo, O. (2004). «Citizenship and nation making in Nigeria: New challenges and contestations». *Identity, Culture and Politics*, 5 (1), pp. 135-161.
- Antigos Combatentes (1986) *Carta dos Antigos Combatentes aos Camaradas Membros do Bureau Político*.
- Autor desconhecido (1992). «Nos cultos da igreja católica: disputa de língua a utilizar pode gerar violência na Beira». In: *Agência de Informação de Moçambique*. Disponível em: http://mozambiquehistory.net/religion/church/90s/19920115_catholics_fight_over_ndau_and_sena_in_beira.pdf. Consultado a 15 de Janeiro de 2019.
- Berman, B.J. (1998). «Ethnicity, patronage and the african state: the politics of uncivil nationalism». *African Affairs*, 97 (388), pp. 305-341.
- Brancati, D. (2006). «Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism?» *International Organization*, 60 (3), pp. 651-685.
- Brito, L. de (1991). *Le Frelimo et la Construction de l'État National au Mozambique: le Sens de la Référence au Marxisme (1962-1983)*. Doutorado. Paris: Université de Paris VIII – Vincennes.
- Brito, L. de, Francisco, A., Pereira, J. & Rosário, D. (2003). *Moçambique: uma Avaliação do Potencial de Conflito*. Maputo: USAID.
- Buur, L. & Kyed, H. M. (2006). «Contested sources of authority: Re-claiming state sovereignty by formalizing traditional authority in Mozambique». *Development and Change*, 37 (4), pp. 847-869.
- Cahen, M. (1996). «O Estado, etnicidade e a transição política». In: *Moçambique: etnicidades, nacionalismo e o Estado – transição inacabada*. José Magode. Maputo: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais – Instituto Superior de Relações Internacionais, pp. 18-39.
- Campos, L. M. (2015). «O lugar social e político da diversidade étnica nos processos de descentralização política em Moçambique». *Áskesis*, 4 (2), pp. 18-27.

- Canal de Moçambique (2018). «O plano por detrás da candidatura de Samora Machel Júnior e o receio de Nyusi». In: *Canal de Mocambique*. 22 de Agosto, pp. 2-3.
- Carta (2019). Ainda sobre o Comité Central, Guebuza diz que tribalismo está forte na Frelimo. *Carta de Moçambique*. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/politica/item/1924-ainda-sobre-o-cc-guebuza-diz-que-tribalismo-esta-forte-na-frelimo>. Consultado a 20 de Maio de 2019.
- Chichava, S. I. (2008). «Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique». *Colecção de Discussion Papers do IESE*, n.º 1.
- Conversi, D. (2006). «Mapping the field: theories of nationalism and the ethnosymbolic approach». In: *Nationalism and Ethnosymbolism: History, Culture and Ethnicity in the Formation of Nations*. Edimburgo: Edinburgh University Press, pp. 15-30.
- Conversi, D. (2012). «Modernism and nationalism». *Journal of Political Ideologies*, 17, (1), pp. 13-34.
- Falola, T. (2001). *Nationalism and African Intellectuals*. Nova Iorque: University of Rochester Press.
- Farré, A. (2015). «Assimilados, régulos, Homens Novos, moçambicanos genuínos: a persistência da exclusão em Moçambique». *Anuário Antropológico*, (II), pp. 199-229.
- Florêncio, F. (2008). «Autoridades tradicionais vaNdau de Moçambique: o regresso do *indirect rule* ou uma espécie de *neo-indirect rule*». *Análise Social*, XLIII (2), pp. 369-391.
- Florêncio, F. (2002). «Identidade étnica e práticas políticas entre os vaNdau de Moçambique». *Cadernos de Estudos Africanos*, 3, pp. 39-63.
- Forquilha, S. (2017a). «Descentralização e conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado». In: *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 35-59.
- Forquilha, S. (2017b). «Porquê Moçambique precisa da descentralização? Alguns subsídios para o debate». *Boletim Ideias*, n.º 94, IESE.
- Forquilha, S.; Brito, L. de; Neeleman, W.; Chaimite, E., *et al.* (2018). *Barómetro da Governação Municipal 2017*.
- Forquilha, S.; Brito, L. de; Neeleman, W.; Chaimite, E., *et al.* (2019). *Barómetro da Governação Municipal 2018*.
- Guente, M. (2011). Aumenta tensão no MDM. In: *Canal de Mocambique*. 20 de Abril, 16.
- Guilherme, P. (2014). *Filipe Nyusi, o primeiro «homem do norte» candidato a presidente pela Frelimo*. In: *Africa Monitor Intelligence*. Disponível em: <https://www.africamonitor.net/pt/politica/filipe-nyusi-o-primeiro-homem-do-norte-candidato-a-presidente-pela-frelimo/>. Consultado a 5 de Março de 2019.
- Heywood, L. M. (1989). «Unita and Ethnic Nationalism in Angola». *The Journal of Modern African Studies*, 27 (1), pp. 47-66.

- Ichijo, A. & Uzela, G. (eds.) (2005). *When is the Nation: Towards an Understanding of Theories of Nationalism*. Londres: Routledge.
- InformAfrica (1992). «Mocambique: a ofensiva de Chissano». *InformAfrica*. Disponível em: http://www.mozambiquehistory.net/history/peace_process/92/04-06/19920500_ofensiva_de_chissano.pdf. (consultado a 25 de Maio de 2019)
- Issufo, N. (2015). «Filipe Nyusi, um anónimo na Presidência de Moçambique». *DW*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/filipe-nyusi-um-an%C3%B3nimo-na-presid%C3%Aancia-de-mo%C3%A7ambique/a-18029905>. (consultado a 28 de Janeiro de 2019).
- Jornal Notícias (2014). «Há “barulho” no MDM». *Jornal Notícias*. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/20367-ha-barulho-no-mdm>. Consultado a 31 de julho.
- Jornal Savana (2018). «Situação sombria no MDM». *Reflectindo sobre Moçambique*. Disponível em: <http://comunidademocambicana.blogspot.com/2018/04/situacao-sombria-no-mdm.html>. Consultado a 25 de Maio de 2019
- Kilonzo, S., Eunice, K. & Kitche, M. (2017). «Improving access to maternal health care through devolution in Western Kenya». *IDS Bulletin*, 48 (2), pp. 91-107.
- Laakso, L. & Olukoshi, A. O. (1996). «The crisis of the post-colonial nation-state project in Africa». In: *Challenges to the Nation-state in Africa*. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, pp. 7-39.
- Linder, W. (2010). «On the merits of decentralization in young democracies». *Publius*. 40 (1), pp. 1-30.
- Lublin, D. (2012). «Dispersing authority or deepening divisions? Decentralization and ethnoregional party success». *The Journal of Politics*, 74 (4), pp. 1079-1093.
- Lundin, I. (1995). «Partidos políticos: a leitura da vertente étnico-regional no processo democrático». In: Brazão Mazula (org.), *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo, pp. 424-472.
- Mabongo, A. W. (2015). *Diversidade Étnica e Exclusão Social no Processo da Consolidação da Unidade Nacional: O Caso dos Vendedores e Vendedoras Informais do Mercado de Estrela Vermelha – Cidade de Maputo*. Mestrado em Relações Interculturais. Lisboa: Universidade Aberta.
- Macagno, L. (2009). «Fragmentos de uma imaginação nacional». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24 (70), pp. 18-35.
- Macamo, E. & Neubert, D. (2004). «When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique». *Cadernos de Estudos Africanos*, 5 (6), pp. 51-74.

- Macaringue, J. (2000). «Testemunho 2: percepção na cidade da Beira». In: *Racismo, etnicidade e poder: um estudo em cinco cidades de Moçambique*. Maputo: Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, pp. 137-155.
- Machicane, P. (2011). «Moçambique: secretário-geral do terceiro maior partido apresenta demissão – imprensa». *SIC Notícias*. Consultado a 16 de Abril de 2019. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/Lusa/2011-04-16-mocambique-secretario-geral-do-terceiro-maior-partido-apresenta-demissao---imprensa>. (consultado a 16 de Abril de 2019)
- Machohe, A. P. J. (2011). *Limits to Decentralization in Mozambique: Leadership, Politics and Local Government Capacities for Service Delivery*. Doutoramento. Roterdão: International Institute of Social Studies of Erasmus University.
- Mafeje, A. (1971). «The ideology of “tribalism”». *The Journal of Modern African Studies*, 9 (2), pp. 253-261.
- Magarreiro, V. (2011). «Moçambique: líder do MDM aceita demissão do secretário-geral, mas partido exige também saída do Parlamento». *SIC Notícias*. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/Lusa/2011-04-20-mocambique-lider-do-mdm-aceita-demissao-do-secretario-geral-mas-partido-exige-tambem-saida-do-parlamento>. Consultado a 20 de Abril de 2019.
- Marcum, J. A. (2017). *Conceiving Mozambique*. Oakland: Springer.
- Maschietto, R. H. (2016). «Decentralisation and local governance in Mozambique: the challenges of promoting bottom-up dynamics from the top down». *Conflict, Security & Development*, 16 (2), pp. 103-123.
- Mbembe, A. (2002). «African modes of self-writing». *Public Culture*, 14 (1), pp. 239-273.
- Menezes Paredes, M. de (2014). «A construção da identidade nacional moçambicana no pós-independência: sua complexidade e alguns problemas de pesquisa». *Anos 90*, 21 (40), pp. 131-161.
- Miguel, L. F. (2000). «Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (44), pp. 91-102.
- Miodownik, D. & Cartrite, B. (2010). «Does political decentralization exacerbate or ameliorate ethnopoltical mobilization? A test of contesting propositions». *Political Research Quarterly*, 63 (4), pp. 730-746.
- Mitu, S. (2005). «Perennialism, modernism, ethnosymbolism: ideological conflict or changes in the scientific paradigm?» *Studia Universitatis Babeş Bolyai Historia*, (1), pp. 2-11.
- Mosse, M. (2018). «Situação sombria no MDM». In: *Portal Moz News*. Disponível em: <https://portalmoznews.com/2018/07/situacao-sombria-no-mdm.html>. Consultado a 18 de Julho de 2019.
- Ncomo, B. L. (2003). *Uria Simango: Um Homem, Uma Causa*. Maputo: Edições Novafrica.

- Nguiraze, A. C. & Aires, J. D. M. (2011). «Moçambique: processos de participação das comunidades rurais no desenvolvimento local». *Boletim Ideias*, pp. 30-65.
- Oberschall, A. (2000). «The manipulation of ethnicity: from ethnic cooperation to violence and war in Yugoslavia». *Ethnic and Racial Studies*, 23 (6), pp. 982-1001.
- Opello Jr., W. C. (1975). «Pluralism and elite conflict in an independence movement: FRELIMO in the 1960s». *Journal of Southern African Studies*, 2 (1), pp. 66-82.
- Posse, L. D. P. (2015). *A ideia de nação nos discursos políticos do Presidente da República de Moçambique Armando Emílio Guebuza (2005-2009 e 2010-2014)*. Mestrado. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, Centro de Estudos Africanos.
- Saide, M. A. O. & Stewart, D.E. (2001). «Decentralization and human resource management in the health sector: a case study (1996-1998) from Nampula province, Mozambique». *The International Journal of Health Planning and Management*, 16 (2), pp. 155-168.
- Thomaz, O. R. (2006). «“Raça”, nação e status: histórias de guerra e “relações raciais” em Moçambique». *Revista USP*, (68), pp. 252-268.
- Welsh, D. (1996). «Ethnicity in Sub-Saharan Africa». *Ethnicity and International Relations*, 72 (3), pp. 477-491.
- West, H. G. & Kloeck-Jenson, S. (1999). «Betwixt and between: ‘Traditional authority’ and democratic decentralization in post-war Mozambique». *African Affairs*, 98 (393), pp. 455-484.
- Young, M. Crawford (1986). «Nationalism, ethnicity, and class in Africa: A retrospective (Nationalisme, ethnicité et classe en Afrique: une rétrospective)». *Cahiers d’Études Africaines*, 26 (103), pp. 421-495.

PARTE II

ECONOMIA

DINÂMICAS DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE NA DÉCADA 2009-2018: UMA ANÁLISE DO CONTRIBUTO DO LIVRO *DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE*

Yasfir Ibraimo

INTRODUÇÃO

Durante cerca de uma década e meia (2000-2015), a economia de Moçambique apresentou uma taxa de crescimento média de cerca de 7,5 % por ano. Este crescimento, foi acompanhado por uma elevada capacidade de atracção de investimento directo estrangeiro e pela aparente estabilidade dos principais indicadores macroeconómicos, tais como: a inflação, a taxa de câmbio e a constituição de reservas internacionais líquidas. Em virtude do aparente desempenho destes indicadores macroeconómicos, internacionalmente a economia de Moçambique era vista como um exemplo de sucesso na promoção de rápido crescimento económico e estabilidade dos principais indicadores macroeconómicos. O crescimento económico que se verificava no País estava ancorado em dinâmicas macroeconómicas insustentáveis, dependentes de fluxos externos de capital nomeadamente o investimento directo estrangeiro, com pouca retenção de riqueza e desenvolvimento de capacidades produtivas para a economia, a ajuda directa ao Orçamento do Estado e o endividamento público externo. Aproveitando a imagem de sucesso e o espaço criado pelo aparente desempenho macroeconómico, o Governo optou pelo endividamento público como estratégia de financiamento dos seus programas de desenvolvimento. No entanto, esta opção de política conduziu a dívida pública para um nível insustentável, agudizado com a descoberta das dívidas ilegais, entre 2014 e 2016, que mergulhou o País numa profunda crise da dívida. Associado à dinâmica da dívida pública, entre outros factores, o crescimento económico desacelerou, tendo a economia, nos últimos três anos (2016-2018), crescido em média, cerca de 3,5 % por ano.

Não obstante o elevado endividamento público que o País vinha registando, a descoberta das dívidas ilegais em 2014, cerca de 850 milhões de dólares para a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), e em 2016, cerca de 622 milhões de dólares para a Proíndicos e 535 milhões de dólares para a Mozambique Asset Management (MAM), acabou por exacerbar a insustentabilidade da dívida pública. O País foi absorvendo um nível de dívida acima das suas

capacidades reais e não foi capaz de cumprir o serviço da dívida, o que deu origem a uma crise da dívida. Estes episódios, não apenas mudaram a imagem de sucesso que caracterizavam o País no seio dos doadores, das agências de desenvolvimento, do mercado internacional e das agências de *rating*, como também afectaram negativamente os níveis de crescimento económico. Por exemplo, nos últimos três anos (2016-2018), a economia teve um crescimento médio de cerca de 3,6 %, bem abaixo do registado no período anterior ao escândalo das dívidas ilegais.

Ao longo dos 10 anos de existência do livro *Desafios*, as questões sobre endividamento público têm sido um dos temas que têm dominado a secção económica deste livro. Nestes anos, as publicações do IESE, no geral, e as publicações inseridas na série *Desafios para Moçambique*, em particular, foram alertando para a insustentabilidade do padrão do crescimento económico do País e para a forma como a dívida pública se tem inserindo na estratégia de acumulação, exercendo uma pressão sobre as contas públicas. No entanto, estes alertas não foram tomados em consideração pelos fazedores de política. Pelo contrário, a dívida pública foi ganhando contornos que posteriormente se tornaram insustentáveis para a economia. Considerando que o País já teve níveis de dívida insustentável, e conseguiu reduzi-la com o perdão internacional da dívida, a questão central que tem sido colocada é como é que o País voltou a entrar numa nova crise da dívida.

Este artigo tem como objectivo fazer uma reflexão à volta das dinâmicas de endividamento público em Moçambique ao longo da década 2009-2018. Esta reflexão baseia-se na análise da contribuição analítica dos artigos publicados na secção de economia da série *Desafios para Moçambique*, ao longo dos 10 anos da sua existência, para o debate público. Com este artigo, pretende-se trazer as perspectivas teóricas, metodológicas e evidências apresentadas ao longo destes anos. Especificamente, o artigo procura mostrar como é que a questão da dívida pública foi sendo abordada ao longo deste período, apresentando os progressos analíticos que derivaram da pesquisa e do debate público. Abordar a questão da dívida pública é relevante pois altos níveis de endividamento público comprometem os objectivos de desenvolvimento do País porque usam parte significativa dos recursos para servir a dívida.

O artigo está organizado em quatro secções, além desta introdução. A primeira secção, apresenta a localização do debate sobre dívida pública em Moçambique na última década, destacando as perspectivas teóricas, metodológicas e empíricas que têm marcado o debate à volta desta temática. A segunda secção, concentra-se nas dinâmicas de endividamento público no País, procurando destacar os elementos que explicam o crescimento da dívida do País. A terceira secção, apresenta o debate sobre mobilização de recursos. Na quarta e última secção, são apresentadas as conclusões do artigo.

O DEBATE SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

O endividamento público constitui uma das principais questões de debate em Moçambique ao longo da última década, com destaque para os últimos cinco anos. Dada a relevância do tema para o País e a necessidade de produzir conhecimento sistemático para alimentar o debate público e influenciar as políticas públicas, o IESE integrou as questões sobre a dívida pública nas suas linhas de investigação.

Abordagem dos rácios de sustentabilidade da dívida, conduzida pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), constitui um método dominante na análise sobre a dívida pública. Estes rácios permitem avaliar o risco de, a longo prazo, a economia do País devedor sofrer perturbações resultantes da sua dívida externa. Para aferir a sustentabilidade da dívida pública são construídos os seguintes indicadores: (i) valor actual da dívida como proporção do PIB, (ii) valor actual da dívida externa como proporção das exportações, (iii) valor actual da dívida externa como proporção das receitas correntes, (iv) serviço da dívida externa como proporção das exportações e (v) serviço da dívida externa como proporção das receitas correntes. De acordo com este quadro de análise, o endividamento público é considerado sustentável quando um determinado País pode cumprir totalmente as obrigações actuais e futuras do serviço da dívida, sem recurso ao reescalamento do pagamento ou à acumulação de atrasos e sem comprometer o respetivo crescimento económico (FMI & Banco Mundial, 2001). Considerando os indicadores de sustentabilidade da dívida, o BM e o FMI realizam anualmente as avaliações da sustentabilidade da dívida externa. Estas avaliações têm como objectivo mostrar a posição do País relativamente à sustentabilidade da sua dívida externa. Os países de baixo rendimento que se encontram dentro dos limiares estabelecidos para cada um destes indicadores podem recorrer ao endividamento externo, pois não correm risco de incumprimento do serviço da dívida. No caso de Moçambique, as avaliações realizadas, por exemplo, em 2007 e 2008, mostravam-se favoráveis ao endividamento público externo. Isto é, o País apresentava um menor risco de sofrer sobreendividamento externo a longo prazo. Apoiando-se nestas avaliações, o Governo de Moçambique recorreu sistematicamente a dívida pública para financiar a despesa pública. Esta opção de financiamento da despesa, em parte, influenciou o crescimento da dívida, esgotando o espaço existente nos rácios de sustentabilidade da dívida. Há uma década que as pesquisas do IESE, publicadas na serie *Desafios para Moçambique* e em outros modelos de publicação do IESE, tem apresentado um conjunto de limitações associadas à abordagem dos rácios de sustentabilidade da dívida para a economia de Moçambique. Neste contexto, o estudo de Ossemane (2010) apresenta um conjunto de fragilidades nas análises da dívida pública baseadas nos rácios de sustentabilidade da dívida, questionando a fiabilidade dos critérios de sustentabilidade da dívida, baseados nos rácios, para expressar a real capacidade de endividamento do País. Especificamente, o estudo apresenta uma crítica

à forma como estes indicadores são construídos e, conseqüentemente, à sua incapacidade de aferir a sustentabilidade da dívida do país devedor. Relativamente aos rácios que utilizam as proporções das exportações, o artigo defende a necessidade de considerar os fluxos líquidos de divisas, em substituição do volume de exportações. Adicionalmente, o estudo mostra que o volume de exportações em si pouco ou nada diz sobre a capacidade do País de reter a riqueza gerada para responder às obrigações decorrentes da sua dívida, bem como aos seus restantes desafios de desenvolvimento. Também são consideradas as limitações conceptuais e operacionais destes indicadores. As limitações conceptuais ligam-se à definição dos indicadores de sustentabilidade e à metodologia para a definição dos valores limiares dos indicadores. As limitações operacionais devem-se ao uso de pressupostos excessivamente otimistas sobre a evolução de algumas variáveis macroeconómicas. Dado o conjunto de fragilidades inerentes a esta abordagem, o estudo considera que é inadequada para aferir a capacidade de o País fazer face ao serviço da dívida.

Além da crítica apresentada por Ossemane (2010), Castel-Branco & Massarongo (2016) consideram que a abordagem dos limites de sustentabilidade da dívida é falaciosa. Estes autores apresentam duas razões. Primeira razão, a estrutura da economia pode tornar estes rácios em indicadores inadequados para medir a capacidade real da economia para servir a dívida. Por exemplo, uma economia que produz riqueza, mas não retém a riqueza produzida. Segunda razão, a sustentabilidade é politicamente definida, pois, por um lado, refere-se à capacidade política do Governo para impor austeridade em outras despesas para pagar a dívida e assegurar os retornos acordados com os credores e, por outro lado, reflecte escolhas entre priorizar a satisfação dos credores e especuladores financeiros de acordo com as suas expectativas.

Segundo Castel-Branco & Massarongo (2016), o conceito de sustentabilidade da dívida foi o instrumento mais usado pelo Governo para rebater as críticas e os alertas sobre as tendências e dinâmicas do crescimento exponencial da dívida pública. Com base neste instrumento, o Governo argumentava que o País se encontrava dentro dos limites de sustentabilidade fiscal da dívida, justificando, desta forma, o contínuo recurso a dívida como mecanismo de financiamento dos seus programas de desenvolvimento.

A emergência da crise da dívida evidenciou as fragilidades do argumento do Governo sobre os rácios de sustentabilidade da dívida e demonstrou as suas limitações metodológicas para avaliar a capacidade de um país fazer face as obrigações com o serviço da dívida. Perante a incapacidade de a economia suportar a dívida, o Governo acabou por reconhecer que a dívida pública atingiu um nível insustentável.

A crítica em relação à abordagem dos rácios de sustentabilidade teve um contributo importante para a literatura sobre dívida pública em Moçambique e, também, para o debate público, pois veio romper com a abordagem dominante e trouxe elementos que até à altura não eram considerados nas discussões sobre dívida pública. Dado que inicialmente este debate estava

concentrado à volta da sustentabilidade da dívida, estas pesquisas permitiram alargar o debate, mostrando que a questão da sustentabilidade da dívida é apenas um dos problemas do endividamento público, pelo que a discussão sobre a dívida pública não deveria focar-se apenas neste ponto, devendo ter em conta outros elementos.

Não querendo minimizar a importância de analisar os níveis de sustentabilidade da dívida, Chivulele (2016) defende que o enfoque sobre a sustentabilidade da dívida é importante, pois permite controlar o seu peso e tomar decisões sobre o endividamento. Porém, considera que a questão da dívida pública deve ser discutida considerando as finalidades, o contexto e a estrutura da economia, pois a dívida tem impacto na definição de direcções e padrões da actividade económica. Consequentemente, corre-se o risco de não prestar atenção ao seu impacto na direcção das opções de investimento, e, por conseguinte, na geração de emprego, produtividade e competitividade na economia. Para esta autora, a sustentabilidade da dívida é apenas um dos problemas no que respeita a dívida pública, isto é, se não se olhar para as questões por detrás da dinâmica do endividamento e suas implicações, a dívida poderá voltar a crescer a médio e longo prazo, e atingirá níveis insustentáveis.

Olhando para o endividamento público como consequência do recurso do Estado a esta modalidade de financiamento da despesa pública, Massarongo & Muianga (2011), recorrendo a dados oficiais das finanças publicas nacionais, analisaram a problemática, as implicações e os desafios do financiamento do Estado com recurso a dívida. Baseando-se na análise do padrão de financiamento da despesa pública, este estudo mostrou a ausência de uma tendência de desenvolvimento de capacidades de autofinanciamento por parte do Estado. Desta forma, emerge o debate à volta da mobilização de recursos domésticos que poderiam ser utilizados como alternativa ao endividamento público. Portanto, era necessário expandir a mobilização de recursos domésticos.

O debate à volta da mobilização de recursos domésticos, na forma de receitas fiscais para financiar a despesa pública, expandiu-se ao longo dos últimos 10 anos e tornou-se relevante nas discussões sobre a dinâmica do endividamento público. Na essência, o debate sobre a mobilização de recursos domésticos tinha em vista substituir o financiamento da despesa pública com recurso a dívida por recursos fiscais que poderiam advir da exploração dos grandes projectos. A pesquisa de Castel-Branco & Ossemane (2009) teve um contributo importante para o desenvolvimento deste debate, pois, com base nesta pesquisa, os autores alertaram para existência de recursos fiscais ociosos no País que derivam dos elevados incentivos fiscais de que os grandes projectos beneficiam. Estes incentivos representam uma elevada perda para as contas públicas, pelo que a renegociação dos contratos com os grandes projectos permitiria ao País reduzir significativamente a dependência externa, principalmente na forma de endividamento externo, disponibilizando, dessa forma, recursos para financiar o desenvolvimento da capacidade produtiva da economia. Por outro lado, a tendência de redução e estagnação da

ajuda externa constituía um dos elementos que fundamentava a necessidade de mobilização de recursos domésticos. O debate sobre a mobilização de recursos domésticos, especificamente a expansão de receitas fiscais ociosas para financiar a despesa pública também alimentou o debate sobre o endividamento público, dado que ilustrava os perigos do endividamento público para a economia.

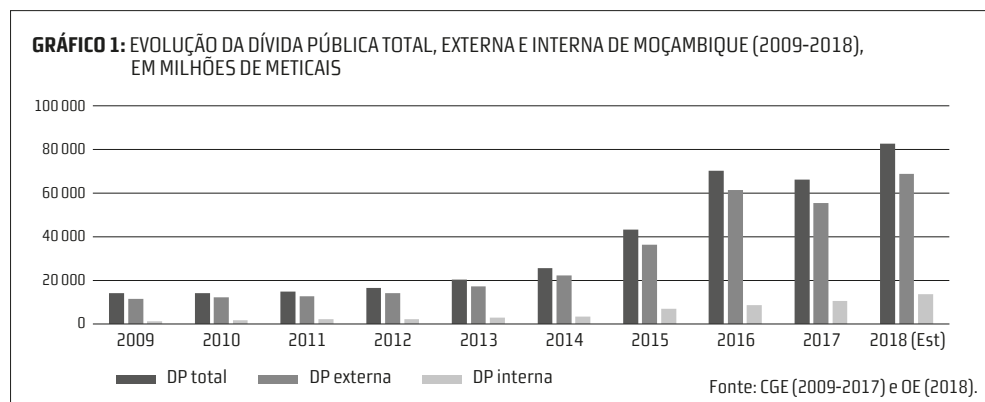
Castel-Branco & Massarongo (2016b) trouxeram pontos que fazem referência à dívida pública como factor estruturante e desestabilizador da economia. Primeiro, a dívida pública tem impacto na estruturação da despesa pública e dos serviços públicos, limitando a capacidade do Estado de prosseguir políticas económicas e sociais mais amplas. Segundo, o endividamento público e as modalidades do seu financiamento encarecem o capital e tornam o acesso a meios de financiamento muito mais difícil para a pequena e média empresa, e transformam o sector financeiro doméstico num mercado de títulos de dívida, pouco interessado no desenvolvimento da base produtiva. Terceiro, um endividamento tão grande, rápido e concentrado, numa economia tão dependente de importações (para consumo e investimento), e de fluxos externos de capital, desestabiliza a economia em múltiplas formas: tem efeito directo na disponibilidade de moeda externa e, por consequência, na instabilidade da taxa de câmbio e, por essa via, na instabilidade dos preços; afecta os custos de produção e os custos de vida, reduzindo o salário real e causando instabilidade política e social; e provoca retracção do investimento e do emprego, sobretudo nas pequenas e médias empresas. Quarto, a natureza crescentemente comercial da dívida (que a torna mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar), em termos tão desfavoráveis (as mais altas taxas de juro do mercado e períodos curtos de reembolso) e com aplicações não produtivas gera a armadilha da dívida: esta não pode ser paga, a reestruturação da dívida comercial aumenta os seus custos, o que a faz reproduzir-se por si, e a economia tem de incorrer em dívida para servir a dívida. Logo, o objectivo principal da política económica deixa de ser o desenvolvimento e passa a ser a gestão da dívida.

No caso de Moçambique, esperava-se que este debate pudesse influenciar os fazedores de política na mobilização de recursos domésticos. Contrariamente, assistiu-se a uma substituição da ajuda externa e da mobilização de recursos domésticos pelo endividamento público interno e externo. Estas pesquisas foram, ao longo desta década, alertando para o crescimento descontrolado da dívida e as implicações macroeconómicas que poderiam advir desta situação. O contributo analítico das pesquisas do IESE sobre a dívida pública veio a ser comprovado com a descoberta das dívidas ilícitas que agudizaram a crise da dívida em que o País está mergulhado.

DINÂMICAS DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Nos últimos 10 anos (2009-2018), a dívida pública total de Moçambique cresceu em média 22,6 %, ¹ uma percentagem acima do crescimento médio das receitas fiscais para o mesmo período, em cerca de 19,7 %. A dívida pública como proporção do PIB também registou um crescimento. Considerando estes dados, questiona-se o que explica o crescimento descontrolado da dívida num contexto em que várias avaliações de sustentabilidade da dívida concluíam que o País estava dentro dos limites de sustentabilidade da dívida? Esta secção procura responder a estas questões, apresentando vários elementos que explicam as dinâmicas de endividamento público em Moçambique, que são abordados nas publicações do livro *Desafios para Moçambique* ao longo dos últimos 10 anos.

Apesar da descoberta das dívidas ilegais ter contribuído para aumentar o *stock* da dívida de Moçambique e antecipar uma situação de insustentabilidade da dívida do País, estas dívidas não podem ser vistas como a causa da situação insustentável em que a dívida de Moçambique se encontra. Seria muito simplista apresentar esta conclusão relativamente à dívida pública do País. Para perceber como a dívida de Moçambique atingiu níveis insustentáveis, é necessário olhar para as dinâmicas da dívida ao longo dos últimos anos. Neste caso, o estudo foca a análise da dinâmica da dívida pública ao longo da década 2009-2018. Desta forma, mostra-se que o problema do endividamento público em Moçambique não é recente nem, muito menos, se limita às dívidas ilegais. Antes da descoberta destas dívidas, o *stock* da dívida pública de Moçambique já vinha crescendo de forma descontrolada (conforme ilustrado no gráfico 1 abaixo apresentado) e encontrava-se acima dos limites de sustentabilidade macroeconómica. Trata-se de um crescimento muito influenciado pela dívida comercial, que é mais cara e de curto prazo. As dívidas ilegais apenas amplificaram um problema que já era preocupante para a economia.



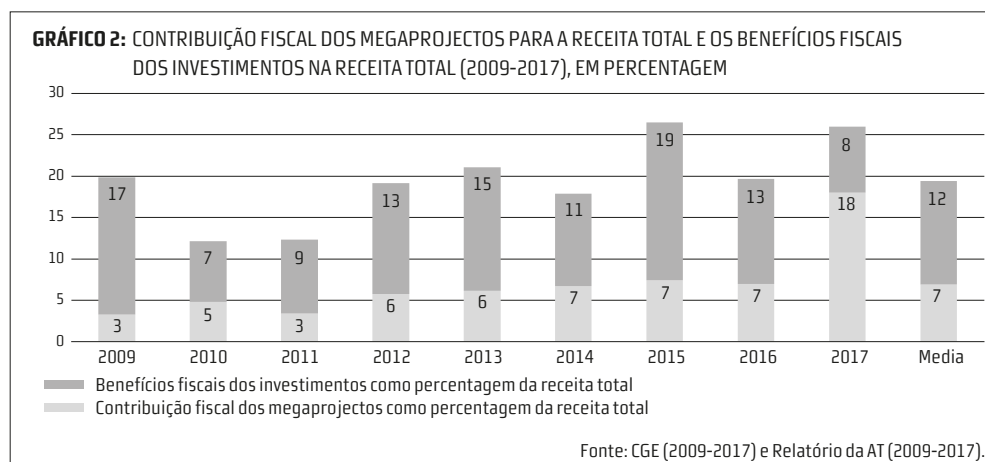
¹ Cálculos do autor com base nos dados sobre o *stock* da dívida pública total extraídos na Conta Geral do Estado de 2008-2017.

Na última década, a dívida de Moçambique cresceu rapidamente e tornou-se excessiva, acabando por conduzir a uma crise da dívida. Esta tendência, em parte, reflecte as opções de política tomadas pelo Governo. Isto é, o Governo optou pelo endividamento público como estratégia de financiamento para o desenvolvimento, chegando mesmo a recorrer a dívida comercial. No entanto, as pesquisas de Castel-Branco & Massarongo (2016b) mostram que esta dívida foi orientada para o grande capital multinacional e doméstico e não para o financiamento do desenvolvimento das capacidades produtivas. O endividamento público jogou um certo papel na dinâmica de crescimento da economia, o que significa que a dívida pública é parte orgânica da expansão económica. Para entender as dinâmicas da dívida pública, é necessário analisar a estrutura e as dinâmicas da produção do País.

Será que o recurso a dívida pública para financiar a despesa pública deve ser visto como um problema para o desenvolvimento da economia de Moçambique? Esta questão foi levantada nas pesquisas do IESE, na análise das dinâmicas da dívida pública, ao longo desta década. Na perspectiva de Castel-Branco (2016), a dívida, em si, não deve ser entendida como um grande problema, pois, se for utilizada para financiar um processo de acumulação e reprodução económica, que não só permita sustentar o serviço da dívida, mas gerar mais opções e oportunidades na economia, que a torne mais dinâmica e amplifique os seus benefícios sociais, então a dívida pode jogar um papel útil no desenvolvimento do País. O aumento da dívida torna-se preocupante para a economia dependendo do tamanho e da estrutura da economia, das causas da dívida, da sua aplicação, dos termos de reembolso e das consequências macroeconómicas. Há países com *stocks* de dívida mais elevados do que os de Moçambique e que continuam a contrair dívida, porque as suas economias acomodam o endividamento e a sua capacidade produtiva se expande de modo a sustentar o serviço da dívida sem incorrer em crises. No caso de Moçambique, o crescimento descontrolado da dívida constituiu um problema devido ao tamanho e à estrutura da economia.

A análise da dinâmica da dívida tem sido feita, de forma muito comum, através da análise das dinâmicas da despesa pública. Nesta perspectiva, considera-se que o aumento da dívida pública tem origens do lado da despesa. Isto é, o aumento excessivo da despesa pública gera um défice fiscal e, conseqüentemente leva ao endividamento público. Como alternativa a este pensamento, Castel-Branco (2016) questiona a dinâmica fiscal da economia de Moçambique para mostrar que a dinâmica do endividamento público deve, também, ser analisada do lado da receita, e não apenas como resultado do excesso de despesa. As críticas sobre os elevados incentivos fiscais aos megaprojectos, o padrão de acumulação e o crescimento da economia de Moçambique devem ser tomadas em consideração na análise da dinâmica de endividamento público. Os elevados incentivos fiscais atribuídos ao grande capital constituem perdas de receita fiscal. Se tais incentivos fossem eliminados ou reduzidos, com a mesma despesa, o Estado poderia travar o crescimento da dívida pública. Apesar do aumento das receitas fiscais,

a perda de excedente e riqueza produzida pelo País mantém-se, muito por causa do padrão e da estrutura produtiva do País.



As dinâmicas de endividamento público em Moçambique reflectem as dinâmicas económicas dominantes na economia local, uma vez que a dependência externa (influxo de capital externo) constitui uma característica fundamental do padrão de crescimento económico do País. Portanto, a dependência económica e financeira é um elemento fundamental para entender as dinâmicas de endividamento público. Consequentemente, a base produtiva não é diversificada e o espaço para mobilização de recursos fiscais também é limitado (Castel-Branco, 2016).

O crescimento da dívida comercial, acompanhado por um serviço da dívida cada vez mais elevado, levou a economia a entrar numa dinâmica da armadilha e vício da dívida, em que a dívida se auto-reproduz por causa da sua insustentabilidade, que força mais endividamento para pagar. Os estudos do IESE mostram que o Governo abdicou da mobilização de recursos domésticos por via da tributação do grande capital, tendo a dívida pública como uma fonte de recursos para viabilizar os seus interesses. Considerando a dinâmica da dívida do País, as evidências mostram que não foi a melhor opção, pelo que a dívida pública tem constituído um dos maiores entraves para a economia de Moçambique.

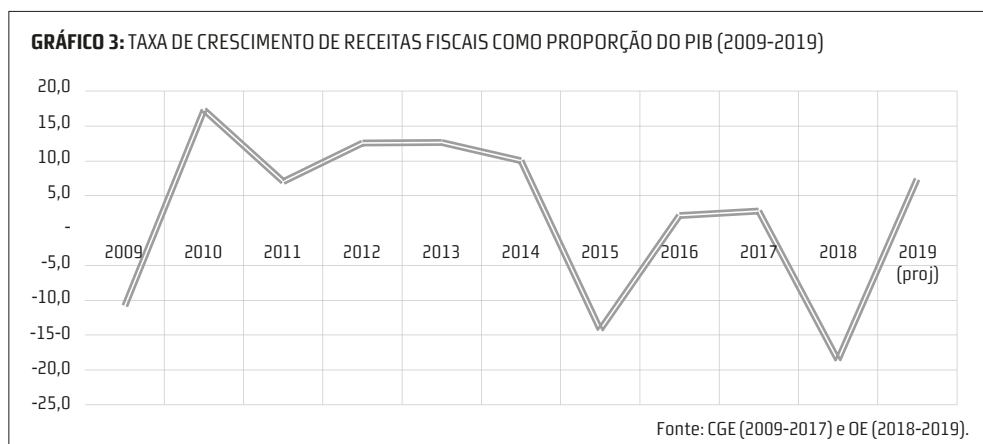
Castel-Branco & Massarongo (2016a) questionam onde irá o Governo buscar recursos para fazer face ao serviço da dívida. Estes autores questionam, num contexto em que o investimento em diferentes sectores sociais é inferior às necessidades básicas, quais serão as possibilidades, os limites e o impacto de cortes na despesa pública para fazer face a dívida. As experiências de outros países mostram que acabará pesando sobre a saúde, educação e segurança, isto é, redundará em cortes em sectores prioritários.

Os elevados encargos da dívida obrigam ao endividamento doméstico como forma de financiamento do Estado, o que aumenta o custo do capital, limitando o financiamento e tornando

a dívida mais cara. Várias pesquisas do IESE descreveram os contornos, as tendências, a estrutura e as dinâmicas da dívida pública e as suas implicações para a economia de Moçambique. Paralelamente, são avançadas algumas opções de ajustamento e transformação da economia (Castel-Branco & Massarongo, 2016a).

Castel-Branco (2017) mostra quatro aspectos importantes da dinâmica da dívida pública: o seu crescimento meteórico, duas vezes mais rápido do que o da economia; a mudança radical da estrutura da dívida, a favor da dívida comercial; o peso dominante, na forma da dívida comercial, da intervenção do Estado, por via da sua despesa, para promoção da acumulação privada de capital; o surgimento do efeito armadilha da dívida, dado que 30 % da dívida comercial é dívida contraída, predominantemente no mercado interno, para servir a dívida – isto é, a dívida está a nutrir a dívida. Adicionalmente, Castel-Branco (2017) considera que a recente crise da dívida, manifestada pelo elevado peso da dívida pública sobre o PIB, surgiu como consequência do endividamento público acelerado para promover o capital privado.

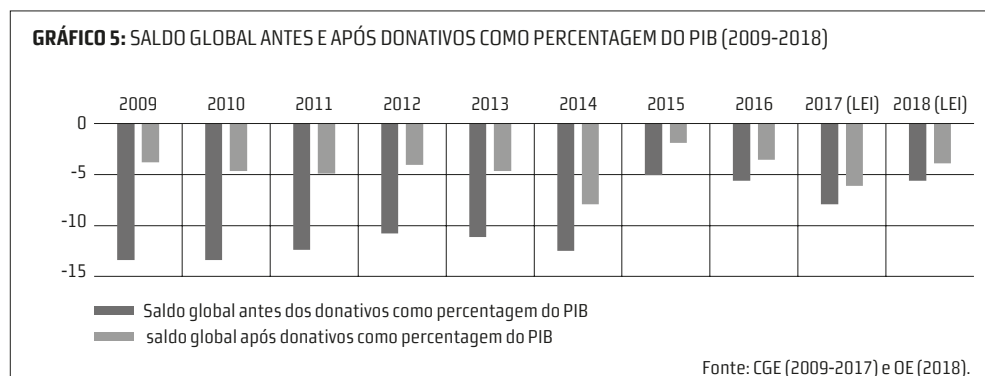
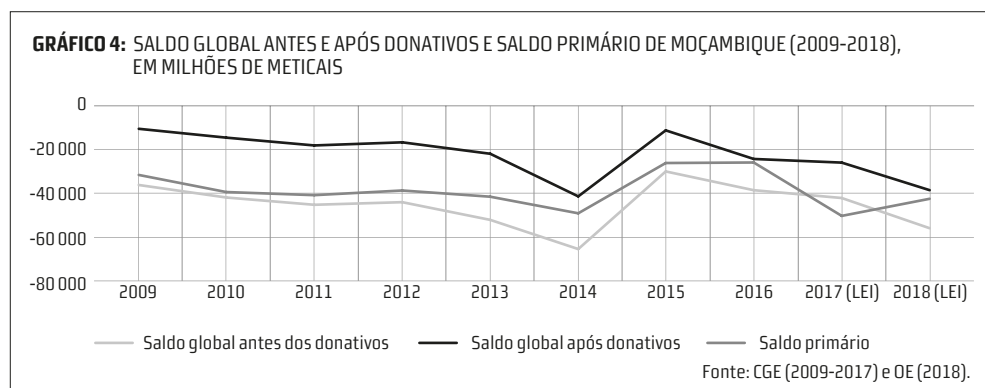
Para analisar as dinâmicas de endividamento público em Moçambique é necessário tomar em consideração as dinâmicas fiscais do País. O desempenho fiscal da economia tem sido débil. A base fiscal como percentagem do PIB tem evoluído lentamente (conforme o gráfico 3 abaixo). Os factores que contribuem para o lento crescimento das receitas fiscais são: (i) base fiscal dependente do IVA e, recentemente, das mais-valias dos produtos importados e de produção nacional; (ii) uma estrutura produtiva e comercial que não facilita a captação de receitas fiscais; (iii) os benefícios fiscais de que gozam os grandes projectos; e (iv) a débil administração fiscal (Castel-Branco & Ossemane, 2009).



DÉFICE ORÇAMENTAL E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

Tal como em outros períodos, os dados referentes à última década (2009-2018) mostram a existência de um défice orçamental crónico na economia de Moçambique. Isto é, os recur-

sos mobilizados pelo Estado, antes e após os donativos, não são suficientes para cobrir as necessidades do País. Mesmo considerando a existência de donativos, o saldo global após os donativos ainda se mantém deficitário. O gráfico 4 mostra o saldo global antes dos donativos, após os donativos e o saldo primário em milhões de meticais, durante a última década. Estes dados revelam a incapacidade da economia de Moçambique, durante este período, de mobilizar recursos fiscais e não fiscais com vista a reduzir o défice orçamental. Adicionalmente, como proporção do PIB, o gráfico 5 mostra uma tendência persistente do défice orçamental, mesmo após os donativos. Esta tendência fornece elementos para questionar até que ponto o crescimento económico de Moçambique se tem traduzido no aumento da capacidade fiscal do País. Isto significa que a expansão económica não tem sido capaz de alargar a capacidade fiscal da economia. Consequentemente, os recursos existentes não têm capacidade de financiar as despesas associadas ao programa do Governo.



Com vista a financiar o défice crónico, o Governo tem recorrido a meios alternativos de financiamento, nomeadamente: a ajuda externa e o endividamento público interno e externo. No entanto, dada a redução gradual que a ajuda directa ao Orçamento do Estado vinha registando, e num contexto em que as receitas fiscais não acompanham as despesas

do Estado, foram sendo criadas pressões para mobilização de recursos com base em dívida pública. Este facto também contribuiu para a aceleração do endividamento público interno e externo.

A descoberta das dívidas ilegais em 2014, cerca de 850 milhões de dólares para a EMATUM, e em 2016, cerca de 622 milhões de dólares para a Proíndicos e 535 milhões de dólares para a MAM, levou os doadores a suspenderem a ajuda directa ao Orçamento do Estado. Este facto contribuiu para o aumento da dívida pública do País, principalmente da dívida interna, em virtude da posição desfavorável de Moçambique no mercado internacional. Não obstante o elevado endividamento público que o País vinha registando, a descoberta das dívidas ilegais acabou exacerbando a insustentabilidade da dívida pública.

Apesar de um conjunto de medidas adoptadas pelo Governo com vista a consolidar as contas públicas, os desequilíbrios fiscais persistem e a necessidade de mobilização de recursos para financiar o Orçamento do Estado tende a crescer. No actual contexto, caracterizado pelos elevados encargos com o serviço da dívida pública, as prioridades de investimento público ficam afectadas. Portanto, é fundamental alargar a captação de receitas para dotar o Governo de maior capacidade de intervenção na economia e criar condições para melhorar a vida da população. O contínuo recurso à dívida pública interna para financiar a despesa pública tem sido uma das alternativas utilizada pelo Governo. No entanto, evidências empíricas de estudos realizados pelo IESE mostram que esta forma de financiamento da despesa pública pode resultar numa crise fiscal com efeitos macroeconómicos negativos.

Na perspectiva de Castel-Branco (2010) e Castel-Branco & Ossemame (2009), como resultado da estrutura produtiva do País e do padrão de crescimento económico, existe uma dinâmica fiscal caracterizada por um crescimento lento das receitas fiscais, o que limita a capacidade do Estado para decidir sobre a mobilização e alocação produtiva e eficiente dos recursos para financiar a diversificação da base produtiva nacional.

O Governo, para implementar as actividades e projectos, necessita de fundos que não têm sido suficientes com base nas receitas que arrecada, o que o obriga a financiar os seus défices orçamentais através da emissão de títulos da dívida pública interna (Obrigações do Tesouro e Bilhetes do Tesouro) ou com recurso a donativos e empréstimos.

O Governo tem recorrido ao endividamento público como alternativa de financiamento do OE, evitando desta forma a tributação do grande capital internacional. Este modelo de financiamento tem gerado elevadas pressões macroeconómicas e afecta a expansão sustentável da base fiscal. O serviço da dívida tem estado a colocar pressão sobre os restantes recursos do Estado e sobre a estrutura da despesa pública. Adicionalmente, tem criado uma competição por recursos financeiros entre o Estado e o capital privado nacional, o que afecta os custos do capital financeiro para todos e, em especial, encarece o investimento para o alargamento diversificação e a articulação da base produtiva.

Castel-Branco (2011) apresenta cinco problemas relacionados com o financiamento do Estado com recurso a dívida pública. O primeiro problema é a capacidade de gestão da dívida dentro de parâmetros de sustentabilidade aceitáveis e recomendáveis. O segundo problema reside na pressão que o serviço da dívida põe sobre os restantes recursos do Estado e sobre a estrutura da despesa pública. O terceiro problema consiste na competição por recursos financeiros entre o Estado e o capital privado, que afecta os custos do capital financeiro entre o Estado e o capital privado e, conseqüentemente, encarece o investimento para o alargamento, diversificação e articulação da base produtiva. O quarto problema é o incentivo ao sistema financeiro para que este se concentre na transacção e especulação com activos financeiros e com a gestão de lucros da dívida pública, retirando o estímulo ao investimento em actividades produtivas directas. O quinto problema é derivado da tendência da despesa pública para se concentrar em projectos de alto retorno financeiro a curto prazo ou em projectos virados para o apoio aos megaprojectos, em detrimento do desenvolvimento mais alargado da base produtiva.

Perante a necessidade urgente de mobilizar recursos, a tributação dos megaprojectos possui um enorme potencial fiscal que não tem sido devidamente explorado pelo Governo. Portanto, uma maior contribuição fiscal dos grandes projectos poderia criar receitas fiscais para financiar o desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada, o que, conseqüentemente, impulsionaria a diversificação e expansão da base fiscal. O contributo fiscal dos megaprojectos na receita total continua a ter uma contribuição inferior ao seu potencial e poderia ser uma alternativa para o actual contexto. Com estas receitas, o Governo estaria a arrecadar mais recursos para financiar a despesa pública, reduzindo, desta forma, a sua dependência do endividamento público.

Apesar de estarem a registar um crescimento, as receitas fiscais não têm acompanhado a mesma tendência do crescimento do serviço da dívida pública. Isto é, os encargos com a dívida pública cresceram muito rapidamente quando comparados com as receitas fiscais. Este facto tem contribuído para a redução da capacidade de as receitas fiscais serem aplicadas para o processo de desenvolvimento nacional. O recurso sucessivo ao endividamento público constitui um indicador de que o espaço fiscal de Moçambique ainda continua reduzido e incapaz de cobrir as despesas do Estado.

A receita fiscal como percentagem do PIB tem evoluído lentamente ao longo destes 10 anos. Em parte, o crescimento lento da base fiscal do País deve-se à estrutura produtiva e comercial existente, que não facilita na captação das receitas, bem como aos benefícios fiscais aos grandes projectos. Na verdade, estes elementos conjugados poderiam contribuir para dotar o Estado de capacidade financeira para financiar o desenvolvimento da base produtiva e criar condições para uma estabilidade macroeconómica de longo prazo.

Perante o debate à volta do endividamento público, uma questão que se levanta é se este endividamento tem estado a contribuir para o aumento da capacidade fiscal do País. Apesar do

crescimento das receitas fiscais como proporção do PIB e da despesa pública, a capacidade de o País financiar o seu desenvolvimento continua aquém do esperado. Os elevados benefícios fiscais contribuem para que a receita fiscal não se expanda consideravelmente por forma a reduzir a dependência do País à dívida pública.

CONCLUSÕES

Este artigo apresentou uma reflexão crítica à volta das dinâmicas de endividamento público em Moçambique ao longo da década 2009-2018, baseando-se na análise da contribuição analítica dos artigos publicados na secção de economia da série *Desafios para Moçambique*, ao longo dos 10 anos da sua existência. O artigo mostrou que as pesquisas do IESE contribuíram significativamente para progresso da literatura sobre a dívida pública em Moçambique.

O artigo mostrou, com base nas evidências de várias publicações do IESE ao longo da década, que o endividamento público em Moçambique é muito influenciado por factores estruturais da economia. Não obstante, existem, também, influências conjunturais.

O argumento sobre os limites da sustentabilidade da dívida é inadequado para aferir a real capacidade da economia para fazer face às obrigações do serviço da dívida. Adicionalmente, o crescimento da dívida pública não tem sustentabilidade macroeconómica, devido, sobretudo, à fraca capacidade de as receitas fiscais cobrirem o serviço da dívida (excessivos incentivos fiscais ao grande capital internacional) e à existência de uma base produtiva pouco diversificada e alargada, que não permite a expansão consolidada das receitas do Estado. A crise da dívida não poderá ser ultrapassada se não houver alteração do padrão de crescimento económico, porque as crises que abalam a economia são sistémicas e construídas dentro do modelo de crescimento. Para ultrapassá-las, será necessário diversificar e articular a base produtiva e a substituição efectiva das importações, reduzindo a dependência da economia na importação de bens e serviços, o que poderá contribuir para a expansão das receitas fiscais.

REFERÊNCIAS

- Autoridade Tributária de Moçambique (vários). *Relatório de Balanço*. República de Moçambique.
- Castel-Branco, C. N. (2017). «Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique». In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 99-164.
- Castel-Branco, C. N. (2011). «Desafios da mobilização de recursos domésticos – revisão crítica do debate». In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 111-132.
- Castel-Branco, C. N. (2016). «Dilemas da industrialização num contexto extractivo de acumulação de Capital». In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 141-174.
- Castel-Branco, C. N. (2010). «Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique». In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19-109.
- Castel-Branco, C. N. & Massarongo, F. (2016). «Rebatendo mitos do debate sobre a dívida pública em Moçambique». *Boletim Ideias*, n.º 87. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. & Massarongo, F. (2016a). «A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas». *Boletim Ideias*, n.º 86. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. & Massarongo, F. (2016b). «Crónica de uma crise anunciada: dívida pública no contexto da economia extractiva». *Boletim Ideias*, n.º 89. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. & Ossemame, R. (2009). «Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique». In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 141-182.
- Chivulele, F. (2016). «Estrutura da dívida pública em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação». In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 113-139.
- FMI & Banco Mundial (2001). *The challenge of maintaining long-term sustainability*. Staff Working Paper, Banco Mundial, Washington D.C.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). «Financiamento do Estado com recurso a dívida: problemas e desafios». In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 161-184.
- Ossemame, R. (2010). «Quadro de análise da sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique.» In: Luís de Brito *et al.* (orgs.). *Economia extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 111-128.
- Tribunal Administrativo (vários). *Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado*. República de Moçambique.

INVESTIMENTO, RECURSOS NATURAIS E DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE

Carlos Muianga

INTRODUÇÃO

O *Desafios para Moçambique 2019* marca a décima edição da série *Desafios para Moçambique* do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), cuja primeira edição foi lançada e publicada em 2010, três anos após a criação do IESE. Ao longo das últimas nove edições da série, o *Desafios para Moçambique* afirmou-se como importante plataforma de debate e disseminação da análise e do conhecimento sobre desenvolvimento socioeconómico no País. Os debates sobre dinâmicas e padrões de investimento e exploração de recursos naturais constituíram e continuam sendo parte central das discussões sobre a estrutura económica e sobre os desafios de transformação da economia de Moçambique ao longo das últimas décadas. A secção económica do *Desafios para Moçambique* tem sido o centro destes debates. O estudo sobre dinâmicas e padrões de investimento em Moçambique ao longo de algumas das nove edições do *Desafios para Moçambique* focou-se, essencialmente, na análise crítica do investimento privado (em particular do investimento directo estrangeiro), suas características fundamentais e ligações com a estrutura produtiva doméstica. Esta análise tem sido feita com foco na necessidade de transformação dessa estrutura económica e nas possibilidades de ligações estruturantes para a economia como um todo. A crítica é feita num contexto de influxos de capitais externos em forma de investimento directo estrangeiro (IDE), sobretudo para a exploração de recursos naturais (principalmente minerais e hidrocarbonetos) e outros produtos primários, incluindo alumínio, gás, carvão e culturas agrícolas para exportação (tabaco, algodão, florestas, etc.).

Este artigo procura analisar a forma como estes temas foram abordados, mostrando o avanço e contributo do *Desafios para Moçambique* no estudo e entendimento das dinâmicas de investimento e de exploração dos recursos naturais em Moçambique ao longo das suas nove edições. O foco principal do artigo é no debate à volta dos recursos naturais e na forma como este debate foi evoluindo e marcou as várias edições de uma das mais importantes publicações do IESE. Além desta secção introdutória, o artigo compreende mais três secções. A segunda é uma pequena nota introdutória sobre padrões de investimento e sua ligação com a exploração de recursos naturais. Esta nota introdutória é feita na tentativa de dar um enquadramento ao

debate sobre recursos naturais, que é, fundamentalmente, o foco deste artigo. A terceira secção discute como o debate sobre recursos naturais se foi desenvolvendo ao longo das últimas nove edições do *Desafios para Moçambique* e foca aspectos fundamentais da necessidade de enquadramento do debate numa lógica analítica que estabelece um quadro de compreensão da exploração dos recursos como parte central de um padrão de crescimento económico com características extractivas na sua essência (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco & Mandlate, 2012). Assim, a discussão procura olhar para a forma como o debate sobre recursos naturais foi concebido e desenvolvido ao longo da década e para o papel do *Desafios para Moçambique* na disseminação e disponibilização da análise e do conhecimento à volta desta temática. A quarta secção discute a questão da terra como elemento central do debate sobre recursos naturais em Moçambique. Mesmo não tendo sido foco central do debate no *Desafios*, a questão da terra foi útil na discussão sobre recursos naturais no País. Finalmente, a quinta e última secção conclui o artigo, destacando o contributo do *Desafios para Moçambique* para a compreensão deste debate e os avanços até aqui alcançados, assim como os desafios para futura investigação, fundamentalmente, para perceber como é que a análise e a evolução do debate respondem a questões fundamentais da actualidade tendo em conta os desafios de exploração dos recursos naturais numa perspectiva de estratégia nacional de desenvolvimento.

PADRÃO DE INVESTIMENTO E RECURSOS NATURAIS: UMA NOTA INTRODUTÓRIA

A análise sobre dinâmicas e padrões de investimento em Moçambique constitui parte fundamental no debate sobre desafios de transformação económica e social no País nas últimas duas décadas, dos quais os recursos naturais são parte central (Castel-Branco, 2010; Massingue & Muianga, 2013). O crescimento do volume de investimento nas últimas duas décadas, a excessiva dependência em relação a fluxos externos de capitais, em particular o IDE, e a concentração à volta do núcleo extractivo da economia (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco & Mandlate, 2012) constituem algumas das características principais do padrão de investimento em Moçambique. Uma análise sobre investimento privado aprovado em Moçambique no período de 1990 a 2011 mostra que o IDE representou cerca de 37 % do investimento privado total aprovado, os empréstimos, 57 % e o investimento directo nacional (IDN), 6 %. Durante este período, a alocação do volume de investimento em termos sectoriais foi de 29 % para os recursos minerais e energia, 25 % para a agricultura, 18 % para a indústria, 9 % para o turismo, 8 % para os transportes e comunicações e 11 % para os restantes sectores (Massingue & Muianga, 2013). O contributo do IDE para a expansão das actividades de exploração de recursos naturais, sobretudo minerais e energéticos, foi-se expandido consideravelmente na primeira metade da presente década, especialmente com o anúncio de descobertas de enormes reservas

de hidrocarbonetos, em particular de gás natural. O contributo do *Desafios para Moçambique* nesta temática ao longo da presente década centrou-se na expansão da análise sobre o investimento e na inclusão de novos elementos analíticos que melhor expliquem a relação entre o investimento e a estrutura da produção e comércio, dominada essencialmente pelas actividades extractivas e serviços relacionados (Massingue & Muianga, 2013; Castel-Branco, 2010, 2016; Castel-Branco & Mandlate, 2012; Castel-Branco & Ossemane, 2010). Um desafio que a análise sobre o investimento colocou e continua colocando é a tentativa de explicar a relação entre o investimento e o financiamento bancário doméstico e externo, na medida em que os empréstimos na base de dados do investimento aprovado não são desagregados de modo a percebermos qual é a componente destes que corresponde a banca externa e a banca doméstica. Com efeito, embora possamos inferir pela natureza da dependência do investimento privado relativamente ao IDE o papel dominante da banca externa no financiamento do investimento privado (Castel-Branco, 2017; Massingue & Muianga, 2013), é preciso realizar investigação mais profunda sobre o financiamento bancário do investimento privado. Uma outra limitação do estudo sobre investimento é a importância de perceber a direcção do investimento público e como este é determinado e decidido. Tem sido essencialmente referido que o investimento público responde fundamentalmente às dinâmicas da economia extractiva, o que não é contestável, mas investigação sobre os padrões de investimento público é útil para entender a dinâmica do investimento privado em geral. No entanto, o foco central deste artigo não é discutir em detalhe os padrões de investimento (para mais detalhes, ver Castel-Branco, 2010, 2017; Castel-Branco & Ossemane, 2010; Massingue & Muianga, 2013). A sua menção é apenas para dar um ponto de entrada e situar o debate sobre recursos naturais no País em particular na série *Desafios para Moçambique*, publicada pelo IESE desde 2010.

O DEBATE SOBRE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS NO DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE

O debate sobre a exploração de recursos naturais e o seu contributo para a economia de Moçambique não é novo. Este debate tornou-se mais abrangente e intenso ao longo da presente década, enquadrando-se numa discussão mais ampla sobre opções e desafios de desenvolvimento nacional. O avanço na exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos (carvão, areias pesadas, gás e outros minerais) ao longo da presente década, além de ter tornado o debate mais abrangente, reforçou, igualmente, o debate geral sobre o papel e impacto dos megaprojectos no desenvolvimento socioeconómico do País (Castel-Branco, 2002a, 2002b, 2008, 2010, 2013a; Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa, 2015, 2017; Langa & Mandlate, 2013; Langa & Massingue, 2014; Mosca & Selemane, 2012; Nhamire, 2014). Os mais recentes anúncios das decisões finais de investimento na exploração de gás natural na Bacia do Rovuma

são um exemplo. Este cenário é perceptível, uma vez que a dinâmica de exploração de recursos naturais, minerais e hidrocarbonetos, em particular, é dominada por grandes projectos de empresas multinacionais. Uma questão particular sobre os megaprojectos tem que ver com o seu contributo fiscal e a relevância da renegociação dos contratos, mais concretamente a necessidade da revisão e eliminação dos incentivos fiscais (redundantes) de que estes beneficiam (Castel-Branco, 2002a, 2002b, 2008, 2015a, 2015b). Este debate foi acolhido por várias organizações da sociedade civil ao longo da presente década, que, juntamente com o IESE, procuraram mostrar o baixo contributo dos megaprojectos de exploração de recursos naturais nas receitas fiscais (Ossemame, 2011). O Centro de Integridade Pública (CIP) foi uma das organizações que tornou a questão do contributo fiscal dos megaprojectos um aspecto central do seu trabalho de pesquisa e advocacia. Por exemplo, num estudo publicado em 2014, o CIP mostrou que, de cerca de 326,7 milhões de dólares americanos de receitas de exportação da Kenmare entre 2008 e 2011, o Estado moçambicano apenas arrecadou receitas de cerca de 3,5 milhões de dólares, o que quer dizer que, por cada dólar que a Kenmare ganhou exportando minérios de Moçambique, o País reteve apenas um cêntimo em impostos (Nhamire, 2014). O crescimento e envolvimento de várias organizações (nacionais e internacionais), activistas e indivíduos e a adesão do País a iniciativas internacionais de defesa de boas práticas e transparência na exploração de recursos naturais mostram até que ponto o debate sobre recursos naturais foi evoluindo ao longo da década. Este crescimento do interesse por parte de organizações nacionais e internacionais permitiu, em grande medida, que novos elementos fossem incorporados na análise e que nova evidência pudesse reforçar os argumentos do trabalho desenvolvido no IESE nesta área.

Do trabalho desenvolvido e publicado pelo IESE até ao momento, mais concretamente na sua série *Desafios para Moçambique*, é possível verificar como o debate sobre a exploração dos recursos naturais e o seu papel no desenvolvimento socioeconómico de Moçambique esteve presente em todas as suas edições e foi discutido criticamente sob várias perspectivas, mais particularmente na sua secção económica. A secção económica do *Desafios para Moçambique* teve a particularidade de, nas suas primeiras oito edições (2010 a 2017), ter sido, na sua essência, coordenada e organizada dentro de um quadro analítico comum que descreve a economia de Moçambique como extractiva (Castel-Branco, 2010). Este quadro começou a ser construído alguns anos antes da criação do IESE (Castel-Branco, 2002a), tendo evoluído e sido aprofundado no IESE pelo então Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento (GDI E&D), sob coordenação de Carlos Nuno Castel-Branco (entre 2008 e 2017), à medida que novos elementos analíticos e evidência empírica foram sendo considerados relevantes e incorporados na análise (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco & Ossemame, 2010; Castel-Branco & Mandlate, 2012; Castel-Branco, 2013a). Portanto, a coordenação e organização da secção económica do *Desafios para Moçambique*, ao incorporar a problemática dos recursos

naturais, tomava o debate sobre os mesmos como um elemento central da caracterização do padrão (extractivo) da economia de Moçambique (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco & Ossemame, 2010; Castel-Branco & Mandlate, 2012).

Na primeira edição do *Desafios para Moçambique 2010*, o debate à volta dos recursos naturais é incorporado na discussão sobre as «crises cíclicas e desafios de transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique» (Castel-Branco & Ossemame, 2010). Nesta edição, a exploração dos recursos naturais é analisada como parte fundamental dos desafios de desenvolvimento económico e social no País. Dentre estes desafios, a necessidade de enfrentar a natureza concentrada e desarticulada do padrão de crescimento da economia, realizada em torno do complexo mineral-energético e reprodutor de uma economia essencialmente extractiva,¹ constitui o centro da análise (Castel-Branco, 2010). Além disso, e olhando para as condições históricas específicas de Moçambique, os recursos naturais são descritos como base fundamental de acumulação de elites políticas e económicas nacionais com acesso privilegiado a estes recursos, num quadro de uma estratégia económica focada na promoção de ligações entre estas elites e o grande capital multinacional. A ideia fundamental aqui discutida é a de que o enfoque nesta estratégia reflecte, por um lado, os interesses e as estratégias globais dominantes do grande capital multinacional no continente africano e, por outro, as possibilidades de o capital nacional emergente assegurar o acesso ao grande capital multinacional, através do acesso privilegiado aos recursos naturais, realizado com base em alianças e história política (Castel-Branco & Ossemame, 2010). Numa crítica à natureza e aos processos de acumulação privada das elites políticas e económicas nacionais dependente das rendas obtidas através do acesso privilegiado a recursos naturais e à aplicação destas rendas na expansão da exploração de mais recursos em benefício destas mesmas elites e do capital multinacional associado a estas elites, o debate propõe a apropriação das rendas pelo Estado, sobretudo por meio da tributação. Nesta perspectiva, o argumento é o de que as rendas apropriadas pelo Estado devem ser aplicadas, por meio de investimento público, na construção das capacidades e condições necessárias (logística, infra-estruturas e serviços) para a expansão, diversificação e articulação da economia, criando oportunidades para a expansão e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PME) nacionais. Portanto, esta abordagem requer, segundo Castel-Branco & Ossemame (2010), a negociação dos recursos pelo Estado, num quadro estratégico mais geral de desenvolvimento nacional. A construção deste argumento tem sido fundamental para o avanço da análise e do papel dos recursos naturais na mobilização de recursos e na construção de capacidades para enfrentar os desafios de transformação e diversificação da economia de Moçambique e pode ser útil para alimentar o actual debate sobre a criação de um fundo soberano com as receitas provenientes da exploração de gás natural no País.

¹ O conceito de economia extractiva para o caso de Moçambique é desenvolvido principalmente em Castel-Branco (2010).

Nesta perspectiva, no *Desafios para Moçambique 2011*, a discussão sobre recursos naturais é enquadrada num debate crítico amplo sobre os desafios de mobilização de recursos domésticos para o financiamento da despesa pública e do investimento privado, sobretudo do pequeno e médio capital doméstico, em Moçambique (Castel-Branco, 2011; Ossemame, 2011; Massarongo & Muianga, 2011). Aqui, a questão sobre «o que fazer com os recursos naturais» constitui uma das motivações do debate no País (Castel-Branco, 2011). Mais especificamente, nesta questão, a análise começa com uma preocupação com a cada vez maior concentração, pelas grandes empresas multinacionais e empresas domésticas associadas às elites políticas e seus familiares, da propriedade e do controlo dos recursos naturais, minerais e hidrocarbonetos, em particular, e das infra-estruturas associadas ao complexo mineral-energético. Dada esta realidade, é entendido que as estratégias e planos governamentais de desenvolvimento industrial e espacial estão focados na extracção e exportação de recursos naturais, refletindo uma visão integrada de desenvolvimento infra-estrutural para servir a actividade extractiva. À semelhança da primeira edição, que tem como centro de análise a crítica do padrão de crescimento económico em Moçambique, a segunda edição, *Desafios para Moçambique 2011*, dá particular ênfase à necessidade de usar os recursos naturais para mobilizar recursos fiscais adicionais para financiar uma estratégia de diversificação da base produtiva da economia. Tal estratégia, como é defendido, permitiria, ao mesmo tempo, reduzir a dependência externa (sobretudo económica e financeira), considerada uma das características fundamentais do padrão do crescimento económico no País e da natureza das suas crises cíclicas (Castel-Branco, 2011), alvo de discussão na secção económica do *Desafios para Moçambique 2010* (Castel-Branco & Ossemame, 2010).

Esta estratégia de mobilização de recursos domésticos por via dos ganhos ou rendas da exploração dos recursos naturais reforça e legitima um outro debate mais amplo, iniciado há quase uma década, ainda antes do lançamento da primeira edição do *Desafios para Moçambique*. Isto é, o debate sobre a necessidade de renegociação dos contratos com as grandes multinacionais de exploração de recursos naturais e a redução dos benefícios fiscais excessivos e redundantes de que estas têm beneficiado. Este debate ganha mais relevância sobretudo num contexto em que, ao mesmo tempo, a ajuda externa tende a diminuir e a ser substituída por endividamento público doméstico e externo, colocando pressões sobre capacidade de o Estado prover bens e serviços que satisfaçam as necessidades básicas dos cidadãos (Castel-Branco, 2011; Ossemame, 2011; Chivulele, 2016; Massarongo & Muianga, 2011; Castel-Branco, 2015b).

Na edição de 2010 do *Desafios para Moçambique* este debate já havia sido incorporado, apontando para quatro assuntos que estão no centro da discussão sobre esta questão (Castel-Branco & Ossemame, 2010). Primeiro, se na ausência de incentivos fiscais os investidores continuariam investindo em Moçambique; segundo, se a renegociação dos contratos com as multinacionais implicaria desinvestimento por parte dos investidores em Moçambique; terceiro, se as acções

de responsabilidade social das empresas ao nível local podiam ou não compensar os incentivos fiscais; e quarto, se era ou não legítimo que os recursos naturais fossem usados para formar uma burguesia capitalista financeira e oligarca nacional: as elites nacionais com participações na banca nacional. Portanto, estes assuntos ainda são actuais e continuarão sendo à medida que a dinâmica de exploração de recursos se vai consolidando na estruturação das dinâmicas socioeconómicas no País. Em resposta a estes assuntos centrais no debate sobre a renegociação dos contratos e a eliminação dos incentivos fiscais redundantes, Castel-Branco e Ossemane argumentam que os grandes investimentos realizados pelas multinacionais respondem a estratégias corporativas globais, pelo que incentivos fiscais marginais são irrelevantes para a decisão sobre investimento. Além disso, defendem ainda que estes investimentos têm custos iniciais bastante altos que impossibilitam a sua mobilidade de um país para o outro só por causa de incentivos fiscais à margem. Quanto às acções de responsabilidade social empresarial ao nível local, defendem que estas nada têm a fazer com a fiscalidade, podendo até mesmo colocar pressões adicionais sobre o Orçamento Corrente do Estado, para o qual elas não contribuem significativamente. Este debate sobre o papel da responsabilidade social empresarial na indústria extractiva é feito, parcialmente numa das secções da quarta edição, *Desafios para Moçambique 2013*, por Castel-Branco (2013b), e desenvolvido com detalhe na quinta edição, *Desafios para Moçambique 2014*, por Langa & Massingue (2014). Nesta última edição, Langa & Massingue (2014: 230), tomando como base de análise a proposta de Política de Responsabilidade Social Empresarial na Indústria Extractiva (PRSEIE), apresentada pelo então Ministério dos Recursos Minerais em 2013, defendem que «a PRSEIE surge como uma resposta política e ambígua ao debate em torno do papel dos recursos naturais no desenvolvimento nacional, e não considera os possíveis riscos de insustentabilidade fiscal, vulnerabilidade das comunidades e fragilização do papel do Estado». Portanto, em jeito de conclusão, chamam à atenção de que a existência de uma PRSEIE, embora importante para regular e coordenar as acções de responsabilidade social com os planos de desenvolvimento local, não é, em si, condição suficiente para que as empresas invistam em desenvolvimento local e, mesmo que o façam, os investimentos nem sempre resultarão em desenvolvimento sustentável. Além disso, Castel-Branco (2013b) salienta que o argumento usado para justificar a relevância da responsabilidade social é o de que «as empresas investem na sociedade, sobretudo ao nível comunitário, assumindo a responsabilidade pela provisão de bens e serviços em falta localmente e que normalmente são do domínio do Governo». Este argumento é reforçado num estudo do CIP sobre a Kenmare (Nhamire, 2014), no qual se afirma que a empresa reconhece que goza de incentivos fiscais, mas se defende que os programas de responsabilidade social ao nível local têm mostrado o seu contributo para o desenvolvimento das comunidades. Portanto, os apoiantes desta ideia defendem que a sociedade já beneficia e que a ideia de renegociar contratos com as multinacionais não devia ser uma questão fundamental. Entretanto, o debate

sobre a redundância dos incentivos fiscais, que foi um contributo fundamental do trabalho que se expandiu no IESE e foi seguido e apoiado por várias organizações, indivíduos, etc., permitiu a revisão da lei dos incentivos fiscais, salientou a necessidade de publicação (embora não integralmente) dos contratos com os grandes projectos e conduziu à revisão da lei de minas ao longo da presente década. Contudo, até que ponto a revisão destas leis cria, efectivamente, as condições necessárias para a transformação e a diversificação por via dos ganhos dos recursos é um problema complexo, envolvendo questões de economia política e de negociação dos interesses do capital nacional e multinacional e do Estado.² Quanto à legitimidade do uso dos recursos naturais para formação de uma burguesia nacional, Castel-Branco & Ossemame (2010) defendem que qualquer opção de desenvolvimento é dependente da capacidade de articulação política e de imposição dessa opção à sociedade, assim como da sustentabilidade económica, social e ambiental intergeracional dessa opção.

O *Desafios para Moçambique 2012* teve a particularidade de ser organizado à volta de uma temática comum: a análise crítica do então Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP 2011-2014). Nesta edição, mais uma vez, o debate à volta dos recursos naturais, sendo parte da construção analítica do estudo do funcionamento da economia de Moçambique até então desenvolvida no IESE, está presente na secção económica do livro e segue uma lógica analítica de como articular os recursos naturais no centro da estratégia nacional de redução da pobreza. A questão colocada é como é que as dinâmicas dos recursos naturais, que são uma parte central do modo extractivo de acumulação, podem ser úteis para pensar numa estratégia de diversificação e alargamento da base produtiva, com implicações no desenvolvimento de ligações, na geração de emprego, no desenvolvimento de PME e na redução da pobreza, principais objectivos do PARP (Castel-Branco & Mandlate, 2012). Portanto, a ideia central defendida aqui é a de que para atingir os objectivos do PARP era necessário reconhecer e explorar devidamente a natureza extractiva do padrão de acumulação de capital em Moçambique (no qual os recursos naturais são parte central) e aproveitar as dinâmicas existentes para a transformação económica, assente num processo de industrialização diversificado e articulado que responda às necessidades de acumulação nacional e dos cidadãos.

Além deste argumento mais geral, e como foi referido anteriormente sobre a particularidade da organização da secção económica nas primeiras oito edições do *Desafios para Moçambique*, quase todos os artigos desta secção têm como ponto de partida o reconhecimento desta dinâmica extractiva do modo de acumulação para responder aos grandes desafios que o PARP coloca. Por exemplo, no objectivo de melhoria da gestão dos recursos naturais, é colocada uma questão no contexto do processo de adesão de Moçambique à Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) (Ossemame, 2012). No que respeita a esta

² O actual debate sobre a lei do conteúdo local, que ainda aguarda por aprovação, mostra o quanto a negociação dos vários interesses capitalistas e do Estado são fundamentais.

questão, com base na sua experiência de envolvimento na ITIE em Moçambique, Ossemane (2012) questiona a relevância da ITIE na melhoria da gestão dos recursos minerais. Portanto, aqui um novo elemento é introduzido no intenso debate à volta da exploração dos recursos naturais em Moçambique. O ponto central que Ossemane defende é o de que as questões mais importantes relativas à transparência na gestão dos recursos naturais não são cobertas pela ITIE, e que a ITIE se concentra apenas na verificação de potenciais desvios de fundos gerados pelo sector extrativo e na existência de discrepâncias entre os pagamentos declarados pelas empresas mineiras e os recebimentos reportados pelo Governo. A crítica fundamental inerente é a de que os desvios de fundos podem ocorrer em várias outras fases não cobertas pela verificação feita pela ITIE, nomeadamente na assinatura dos contratos e negociação dos regimes fiscais, na declaração de custos e rendimentos pelas empresas (sobrefacturação dos custos e subfacturação das receitas, como forma de reduzir a matéria tributável e, por consequência, as receitas arrecadadas pelo Estado) e na afectação e utilização da despesa pública. No que respeita ao regime fiscal, o aspecto central, que já vem sendo discutido ao longo deste artigo, é o de que a definição de um regime fiscal excessivamente generoso para as empresas mineiras e redundante para a atração de investimentos desvia potenciais recursos do Estado (Ossemane, 2012). Entretanto, a combinação destes factores, aliada à incapacidade das instituições governamentais para avaliar com antecedência a qualidade dos recursos minerais, a quantidade extraída e vendida, os preços reais de venda, o custo operacional, entre outros, coloca o Estado em face de potenciais perdas de receitas. Isto decorre do facto de que o Governo depende excessivamente da informação fornecida pelas empresas, que têm o hábito de inflacionar custos e deflacionar ganhos para reduzir a massa tributável. Portanto, citando Castel-Branco, a economia perde duas vezes, primeiro pelos incentivos fiscais e, segundo, pela subvalorização da riqueza.

Mosca & Selemane (2012) fazem um contributo fundamental para o debate sobre os recursos naturais nesta edição, ao trazerem para discussão o caso específico dos megaprojectos de exploração de carvão em Tete e os desafios do desenvolvimento territorial e da pobreza no meio rural. Este artigo vem, em parte, colmatar uma lacuna na investigação do IESE, uma vez que estudos de caso específicos sobre zonas de exploração de recursos minerais estiveram quase ausentes até então no trabalho do IESE, que se limitava apenas a analisar as implicações macroeconómicas da exploração dos recursos naturais, isto é, o seu impacto nas variáveis macroeconómicas, como o investimento, as receitas públicas, a balança de pagamentos, etc. Portanto, Mosca e Selemane partem da crítica de que, enquanto documento de orientação da política económica do Governo, o PARP está quase desconexo da realidade existente no terreno, dominada por uma exploração cada vez mais intensiva de recursos naturais.

Em geral, este argumento está presente em quase todos artigos desta secção. A crítica de Mosca e Selemane sugere, ainda, que um documento como o PARP não podia apenas vagamente prever

a melhoria da gestão dos recursos naturais de forma a aumentar o seu aproveitamento para a economia nacional e para as comunidades locais. Por essa razão, sugerem modelos e práticas de implantação de grandes projectos que reduzam os dilemas económicos e de desenvolvimento e que promovam um crescimento económico mais inclusivo e ambientalmente sustentável e não predador dos recursos naturais. Olhando para o caso da exploração do carvão em Tete, os autores revelam vários aspectos decorrentes de estudos realizados nas zonas minerais nesta província, dentre os quais (i) a ausência de um plano de ordenamento territorial que reflectisse a organização produtiva, as infra-estruturas, a urbanização e os reassentamentos da população, as reservas naturais e ambientais, etc. Neste aspecto, afirmam que os princípios de priorização da terra para fins de mineração têm relegado para segundo plano a habitação, a agricultura e pecuária e as infra-estruturas; (ii) as fortes pressões sobre as infra-estruturas, a sua reestruturação sem obediência a planos diretores dos municípios e a aptidões e potenciais produtivos agrários no meio rural, decorrentes do crescimento de actividades tanto no meio rural como urbano; (iii) os reassentamentos que deslocam as populações para zonas com solos menos férteis, com piores condições de pastagem, mais distantes dos serviços e mercados e com menos oportunidades de desenvolvimento de actividades económicas formais e informais. Estes aspectos são elementos fundamentais no que respeita à necessidade de uma abordagem mais ampla sobre a exploração de recursos naturais em Moçambique, que tome em consideração estas e outras questões de impacto socioeconómico aqui levantadas.

Entretanto, reflectindo elementos fundamentais do debate sobre recursos naturais e sobre o padrão extractivo da economia em geral, na edição de 2013, há uma preocupação explícita com a necessidade de «construção de uma abordagem do quadro macroeconómico de exploração dos recursos naturais nas condições históricas específicas de Moçambique», tomando como ponto de partida a análise crítica da economia política do modo de acumulação de capital no País (Castel-Branco, 2013b: 81). Esta preocupação com a construção de um quadro macroeconómico não se esgota nesta edição e é iniciada em edições anteriores (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco & Mandlate, 2012) e discutida sob várias perspectivas em edições subsequentes (Castel-Branco, 2015b), sempre dentro de um quadro de análise que considera as dinâmicas dominantes da economia de Moçambique. Além disso, mesmo sem oferecer um quadro macroeconómico como tal, o *Desafios para Moçambique 2013* apresenta algumas questões e desafios que permitam chegar a tal quadro (Castel-Branco, 2013b).

Portanto, a ideia de construir um quadro macroeconómico sobre a exploração dos recursos naturais é interessante e pode ser discutida sob várias perspectivas e abordagens. É ainda importante no contexto actual da expansão da economia extractiva, sobretudo com o anúncio de decisões de investimento para a exploração do gás na bacia do Rovuma. Em geral, este argumento está ligado à necessidade de evitar as consequências económicas e sociais desastrosas que podem resultar da abundância de recursos naturais, o bem conhecido fenómeno *Dutch*

disease e/ou maldição de recursos (*resource curse*). Uma das hipóteses defendidas é a da rápida apreciação da taxa de câmbio como resultado do crescimento rápido de reservas internacionais decorrentes dos influxos de moeda externa em forma de IDE e das receitas de exportação de recursos naturais. A essência desta hipótese é a de que grandes influxos de capital externo quase inevitavelmente criam problemas que muitos países subdesenvolvidos não conseguem resolver. Isto é, o que aparentemente é um grande benefício para a economia (elevados influxos de capital externo) quase sempre resulta em desastres de vários níveis (Saad-Filho & Weeks, 2013). Portanto, olhando para estas questões, há um reconhecimento de que o debate sobre recursos naturais se foi expandindo e desenvolvendo ao longo do tempo, em especial na última década, com novos elementos a serem incorporados na análise. Além dos aspectos mais comuns do debate sobre a maldição de recursos, um dos elementos fundamentais que emergiu e ganhou espaço no debate sobre recursos naturais em Moçambique é a ligação a dinâmicas do endividamento público e às respetivas implicações macroeconómicas (Castel-Branco, 2015a, 2014; Chivulele, 2016). Portanto, embora o debate sobre endividamento e a sua relação com as dinâmicas dos recursos naturais só tenha ganhado relevância na presente década, o mesmo não é novo do ponto de vista mais global. Aqui reside um grande contributo destes debates no *Desafios para Moçambique* (e não só) para a compreensão da economia política da exploração dos recursos naturais no contexto histórico específico de Moçambique. O debate desenvolvido ao longo desta década, reflecte, em grande medida, a ideia de uma abordagem de economia política de uso de recursos como explicação fundamental para os problemas associados.

A TERRA COMO ELEMENTO CENTRAL DO DEBATE SOBRE RECURSOS NATURAIS

A questão da terra é um elemento central no debate sobre o investimento na exploração de recursos naturais, na medida em que é particularmente na terra que estes recursos se encontram disponíveis e são explorados, com excepção do gás natural produzido *offshore*, o que, de forma directa ou indirecta, tem implicações sobre o acesso à terra e sobre a realocação de terra, sobretudo no que respeita aos reassentamentos das comunidades residentes à volta das zonas de implantação dos projectos. Ora, o debate sobre a terra, em si um recurso natural, pode ser feito sob várias perspectivas em ligação directa ou indirecta com a exploração de outros recursos naturais. Enquanto elemento central do debate sobre recursos naturais, a questão da terra mereceu particular atenção em algumas edições do *Desafios para Moçambique*, com destaque para as edições de 2010, 2015 e 2018, em que foi abordada com alguma profundidade. Em outras edições, embora não constituísse o principal foco de análise, esta questão esteve sempre ligada a um foco temático mais amplo, por exemplo, a terra no contexto da exploração mineira. Na edição de 2010, a questão da terra é analisada no contexto da indústria mineira

em Moçambique com foco nos conflitos à volta dos direitos de uso e aproveitamento de terra (DUAT) (Cambaza, 2010). Esta perspectiva de conflito à volta dos DUAT é também discutida na terceira edição, *Desafios para Moçambique 2012*. Nesta edição, à semelhança de Cambaza (2010), Mosca & Selemane (2012) mostram que o desenvolvimento da indústria de extração mineira está directamente ligado à questão do acesso à terra. O uso e a ocupação da terra necessária para a actividade mineira carecem de DUAT, que é concedido para essa actividade específica com um prazo de validade e com possibilidade de renovação sempre que for necessário. O aspecto fundamental que surge nesta questão é o de que nos casos de Tete e Moatize foram-se registando conflitos de terra cuja origem reside nos DUAT das empresas mineiras. Os conflitos centram-se principalmente nos reassentamentos, incluindo na qualidade dos mesmos, na quase ausência de serviços básicos para as comunidades reassentadas e nas longas distâncias dos centros de reassentamentos para os locais de acesso a serviços públicos básicos, como saúde, educação, transporte, entre outros.

Além destas questões fundamentais sobre os conflitos de terra gerados pela dinâmica da indústria extractiva, as edições de 2015 e 2018 trazem uma outra perspectiva de debate sobre a terra até então não discutida de forma sistemática, embora estivesse incorporada, implícita e explicitamente, em elementos do debate já discutidos. No *Desafios para Moçambique 2015*, Muianga (2015) discute a questão da terra no contexto do fenómeno da corrida para aquisição de grandes extensões de terra para investimento nos países em desenvolvimento, em particular em África. Este artigo toma como ponto de partida o debate global sobre aquisição (compra) e usurpação de terra em grande escala, um fenómeno comumente denominado por *land grabbing*, e analisa, com base nos dados do Land Matrix para o caso de Moçambique, algumas das dinâmicas de investimento ligado à terra entre 2004 e 2013 no País. Nesta discussão, o foco é na extensão ou escala de terra potencialmente transacionada, nas suas tendências, nos actores e nas motivações destas transações desde que o fenómeno foi espoletado em 2007-2008, aquando da convergência de várias crises, com particular destaque para a crise alimentar. Com base na análise dos dados do Land Matrix, o artigo sugere que foram concluídos cerca de 69 acordos de aquisição e/ou alocação de terra acima de 1000 hectares (ha), num mesmo número de projectos em Moçambique entre 2004 e 2013. Destes projectos, houve 65 (com informação sobre as áreas concessionadas) aos quais foi alocada uma área total superior a 2 milhões de hectares.³ Ao longo deste período, houve uma variação considerável no número de projectos e acordos de aquisição/alocação de terra, sendo que a maioria dos acordos (cerca de 14) ocorreu em 2009, cobrindo uma área total de 876 855 ha, cerca de 40 % da área total adquirida em

³ Os dados do Land Matrix e de outras fontes sobre alocação de terra para investimento em Moçambique, e não só, não podem ser vistos como uma representação credível da realidade no País. Debates mais recentes sobre tendências, escala, factores, actores e impactos das dinâmicas actuais de aquisição de terra, que em certa medida são alimentados pela existência destes dados, chamam a atenção para os problemas que possam surgir no seu uso (Cotula, 2012; Cotula *et al.*, 2009; Edelman, 2013; Edelman, Oya & Borras, 2013; Oya, 2013).

todo o período em análise. A crescente atenção dos *media* em 2009, possivelmente relacionada com a cobertura dos potenciais fenómenos ligados à crise mundial de alimentos de 2007-2008, pode ter contribuído para a divulgação destes acordos. Além disso, este cenário é consistente com o facto de, a partir de 2009, o Governo de Moçambique ter abraçado entusiasticamente a campanha de promoção de biocombustíveis, em paralelo com a campanha de produção de alimentos. Este cenário resultou no esforço do Governo na identificação das chamadas terras «marginais» (para biocombustíveis) e na facilitação de processos de concessão de grandes extensões de terra a investidores estrangeiros para a produção de biocombustíveis e de alimentos. No entanto, quase nenhum investimento na produção de biocombustíveis chegou a concretizar-se devido a vários aspectos, dentre os quais a inviabilidade da produção de biocombustíveis no contexto da economia moçambicana, o abandono dos projectos, assim como a questão da especulação sobre a terra por parte de vários investidores. De facto, os dados sugerem que mais de metade dos acordos de concessão de terra concluídos em 2009 tinha como propósito produzir alimentos e biocombustíveis numa área total de cerca de 70 528 ha. Contudo, segundo os dados, as maiores áreas concessionadas estão ligadas à produção florestal (595 327 ha em quatro projectos), à conservação e sequestro de carbono (126 000 ha em dois projectos) e ao turismo (100 000 ha num único projecto).

Neste debate, apesar da informação sobre potenciais transacções de terra para diferentes fins (florestas, exploração de recursos minerais, produção alimentar, biocombustíveis, turismo, etc.) não ser completamente fiável, as tendências gerais destas transacções são consistentes com o padrão extractivo de alocação de terra apontado por Castel-Branco & Mandlate (2012) na edição do *Desafios para Moçambique 2012*. Um aspecto fundamental relativamente ao padrão de alocação de terra para grandes projectos de exploração de recursos naturais que apontam é o de que a economia não extrai rendas de terra equivalente à magnitude dos projectos e que são necessárias para que a mesma se diversifique. A análise mostra que as taxas médias para uso e exploração de terra para grandes explorações comerciais são ridiculamente baixas, rondando os 0,40 dólares por hectare por ano. Para justificar este ponto fundamental, estimou-se que, de cerca de 2,5 milhões de hectares potencialmente alocados a grandes explorações agrícolas entre 2004 e 2009, o Estado moçambicano apenas recolheu taxas de cerca de 100 mil dólares americanos, em vez do total de 1 milhão de dólares americanos que deveria ter recolhido por ano.

No *Desafios para Moçambique 2018*, a questão da terra é discutida no contexto da sua centralidade nos debates sobre opções de transformação agrária e rural em Moçambique ao longo da história e não é explicitamente feita à margem daquilo que são as dinâmicas fundamentais concretas e dos elementos abordados nas discussões anteriores (por exemplo, as dinâmicas dos grandes projectos agrícolas, minerais e energéticos e as suas implicações socioeconómicas) (Muianga, 2018). Aqui, o entendimento sobre o padrão de acumulação de

capital e as tendências globais de expansão do capitalismo nas várias esferas da vida social, em particular no meio rural, ajuda a melhor compreender os problemas fundamentais à volta da questão da terra. Na discussão, sugere-se a necessidade de se retomar alguns problemas e questões centrais do passado e suas implicações, de modo a entendê-los e criar bases mais sólidas para um quadro de debate mais informado sobre a questão da terra. Este quadro, sugere o artigo, deve ir além do importante e imprescindível debate sobre os direitos de posse e de propriedade da terra em geral, da forma como estes são determinados e protegidos, da legitimidade ou não da propriedade pública (estatal) da terra, e da forma como estes direitos podem ser facilmente transferidos entre titulares privados por via de um mercado de terras. O debate procura mostrar em que medida o acesso e controlo da terra se tornou um elemento central da expansão e penetração do capital(ismo) global no meio rural e o tipo de dinâmicas de concentração e acumulação capitalista que emergem e que afectam as condições sociais de produção e reprodução no meio rural em condições históricas específicas de Moçambique. As extensas áreas de terra alocadas a projectos de plantações florestais no centro e norte do País com uma perspectiva de desenvolvimento limitada e duvidosa, o ProSAVANA, que não teve pernas para andar, e as potenciais áreas de cobertura do projecto, as áreas de exploração de carvão em Tete, as areias pesadas e outros minerais são apenas alguns exemplos de destaque. O debate coloca o enfoque na importância de olhar para as dinâmicas económicas dominantes e numa reflexão à volta do entendimento da complexidade que a questão da terra adquiriu, para avançar com a ideia central de que a resolução da questão da terra, enquanto elemento central da questão agrária mais geral, requer uma compreensão das dinâmicas e dos processos fundamentais de acumulação económica e social centrados e ou ligados à terra, dos correspondentes processos de formação de classes e das suas implicações na reprodução social rural ao longo da história. Certamente este debate não termina por aqui. Há várias perspectivas e abordagens de análise sobre a questão da terra que podem ser combinadas no contexto histórico específico de Moçambique. Como é que várias experiências ao longo da história e práticas reais de gestão de posse e defesa da propriedade da terra e dos recursos naturais em geral podem ser elementos-chaves para repensar uma abordagem mais efectiva e produtiva de alocação e gestão de terra sem violar princípios de justiça social e respeitando a propriedade colectiva e individual da terra e dos recursos a ela associados? Uma discussão sobre os direitos de propriedade da terra e os vários fundamentos da propriedade é muito importante não só na perspectiva de clarificar a forma como estes direitos são definidos e os mecanismos efectivos para a sua protecção (Francisco, 2019), mas também numa perspectiva de pensar num quadro macroeconómico de exploração dos recursos naturais em geral, onde a terra é um elemento fundamental.

CONCLUSÕES E DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE

O presente artigo foi uma tentativa de abordar e sistematizar o debate sobre a exploração de recursos naturais na economia de Moçambique ao longo da década, com foco específico nos contributos da série *Desafios para Moçambique*, uma publicação anual do IESE, iniciada em 2010. O artigo mostrou, em geral, que a série *Desafios para Moçambique* e o trabalho do IESE em geral foram fundamentais na expansão do debate e no fornecimento de elementos analíticos através dos quais a construção de um quadro mais complexo de análise é possível tendo em conta as dinâmicas fundamentais dominantes da economia de Moçambique. Neste contexto, o contributo fundamental do *Desafios para Moçambique*, quer na análise do debate sobre dinâmicas de investimento, quer no debate à volta dos recursos naturais, centrou-se na tentativa de construção de um quadro macroeconómico de exploração de recursos naturais, que olha para os recursos naturais no âmbito da análise crítica do modo de acumulação de capital em Moçambique. Certamente, este debate não se esgota no *Desafios para Moçambique*, como também não se circunscreve a uma única abordagem. É contínuo e está a evoluir com a incorporação de novos elementos e o surgimento de informação relevante sobre agentes e ligações, os diferentes interesses, as relações e implicações da exploração de recursos naturais no País. Porém, nem todas as questões emergentes do debate foram abordadas, e outras foram-no com pouca profundidade. A tentativa de explicar como o debate se foi desenvolvendo ao longo destas edições lança um novo desafio sobre como sistematizar a análise e o debate para além da discussão na série *Desafios para Moçambique* e em outras publicações do IESE. Geralmente, o contributo fundamental dado nos vários textos nestas nove edições enquadra-se neste exercício de fornecer elementos e questões para uma abordagem macroeconómica do papel dos recursos naturais num quadro estratégico de desenvolvimento nacional. Apesar deste contributo fundamental para o debate, o trabalho do IESE teve algumas limitações, na medida em que, ao longo da década, foram feitos poucos estudos de caso sobre o impacto social e económico dos projectos de exploração de recursos naturais. Foram definidos projectos com esse fim, mas nunca chegaram a concretizar-se efectivamente. Entretanto, o trabalho de outras organizações da sociedade civil (OSC) foi fundamental para o fornecimento de elementos e evidências para o aprofundamento da análise e do debate. Este contributo lança dois desafios fundamentais. Primeiro, no contexto das dinâmicas fundamentais e dominantes actualmente, como usar a análise e o debate para efectivamente criar os mecanismos eficazes para que os recursos naturais tenham um contributo para a transformação económica e social do País. Segundo, como, a partir da análise, criar as alianças políticas e estratégicas necessárias para que tal quadro estratégico de desenvolvimento nacional seja um factor fundamental de inclusão social.

REFERÊNCIAS

- Cambaza, V. (2010). «A terra no contexto do desenvolvimento da indústria mineira: pressões e conflitos em torno dos DUAT». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 217-228.
- Castel-Branco, C. N. (2017). «Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 99-164.
- Castel-Branco, C. N. (2016). «Desenvolvimento Centrado em PME? Problematização crítica desta abordagem». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 175-223.
- Castel-Branco, C. N. (2015a). «“Capitalizando” o capitalismo doméstico: porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 123-156.
- Castel-Branco, C. N. (2015b). «Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma “bolha económica” em Moçambique?» In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 157-199.
- Castel-Branco, C. N. (2014). «Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: Social losses, private gains». *Review of African Political Economy*, 41(1).
- Castel-Branco, C. N. (2013a). *Desafios da Indústria Extractiva em Moçambique*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2013/Oxafam_CNCB.pdf.
- Castel-Branco, C. N. (2013b). «Reflectindo sobre acumulação, porosidade e industrialização em contexto de economia extractiva». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 81-124.
- Castel-Branco, C. N. (2011). «Desafios da mobilização de recursos domésticos: revisão crítica do debate». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 111-132.
- Castel-Branco, C. N. (2010). «Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE, pp. 19-109.
- Castel-Branco, C. N. (2008). *Os Mega Projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional?* Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf.

- Castel-Branco, C. N. (2002a). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the case of Mozambique*. PhD. London, SOAS, University of London.
- Castel-Branco, C. N. (2002b). *Megaprojectos e Estratégia de Desenvolvimento: Notas para um Debate*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mega_projectos_Moz_texto.pdf.
- Castel-Branco, C. N. & Goldin, N. (2003). *Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Final Report Submitted to Mozal*. Maputo.
- Castel-Branco, C. N. & Mandlate, O. (2012). «Da economia extractiva à diversificação da base produtiva: o que pode o PARP utilizar com a análise do modo de acumulação em Moçambique?» In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 117-144.
- Castel-Branco, C. N. & Ossemame, R. (2010). «Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE, pp.141-182.
- Chivulele, F. M. (2016). «Estrutura da dívida pública em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 113-139.
- Cotula, L. (2012). «The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers». In: *The Journal of Peasant Studies*. 39 (3-4), pp. 649-680.
- Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. & Keeley, J. (2009). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Disponível em: http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf.
- Edelman, M. (2013). «Messy hectares: Questions about the epistemology of land grabbing data». In: *The Journal of Peasant Studies*. 40 (3), pp. 485-501.
- Edelman, M., Oya, C. & Borrás, S. M. (2013). «Global land Grabs: Historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories». In: *Third World Quarterly*. 34 (9), pp. 1517-1531.
- Francisco, A. (2019). «Protecção social nos livros *Desafios para Moçambique*: reflexão inspirada nos doze anos de pesquisa do IESE». In: Chichava, S. (2019). *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, (no prelo).
- Langa, E. (2017). «Dependência de megaprojectos e desindustrialização prematura em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 165-183.
- Langa, E. (2015). «“Ligações minadas”: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 223-245.

- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). «Questões à volta de ligações a montante com a Mozal». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 175-210.
- Langa, E. & Massingue, N. (2014). «Indústria extractiva e desenvolvimento local: o papel da responsabilidade social empresarial». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Forquilha, S. (eds.). *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 229-241.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). «Financiamento do Estado com recurso à dívida: problemas e desafios». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 161-184.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). «Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Salvador, F. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 125-147.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012). «Megaprojectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 231-255.
- Muianga, C. (2018). «A questão da terra e os debates sobre opções de transformação agrária e rural em Moçambique». In: Forquilha, S. (ed.). *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, pp. 289-305.
- Muianga, C. (2015). «Dinâmicas actuais de aquisição de terra para investimento em Moçambique: tendências, escala, factores, actores e questões para análise». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 201-221.
- Nhamire, B. (2014). *Exploração das areias pesadas de Moma: nem impostos, nem desenvolvimento económico e social local: uma análise aos projectos de investimento comunitário e de responsabilidade social da Kenmare em Moma*. Disponível em: https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2014/11/334_CIP-a_transparencia_121.pdf (Consultado a 9 de Maio de 2019).
- Ossemene, R. (2012). «Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais? Uma análise crítica da experiência». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 145-164.
- Ossemene, R. (2011). «Desafio da expansão das receitas fiscais em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 133-160.
- Oya, C. (2013). «Methodological Reflections on 'Land Grab' Databases and the 'Land Grab' Literature 'Rush'». In: *The Journal of Peasant Studies*. 40 (3), pp. 503-520.
- Saad-Filho, A. & Weeks, J. (2013) «Curses, diseases and other resource confusions». In: *Third World Quarterly*. 34 (1), pp. 1-21.

PARTE III
SOCIEDADE

PROTECÇÃO SOCIAL NOS LIVROS *DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE*: REFLEXÃO INSPIRADA NOS 12 ANOS DE PESQUISA DO IESE¹

António Alberto da Silva Francisco

INTRODUÇÃO

Dez anos após o início da publicação anual da série intitulada *Desafios para Moçambique*, aproveito a oportunidade para reflectir sobre o papel analítico nestes livros do tema conhecido por protecção social. Admitindo que nem todo o leitor esteja familiarizado com a série de livros sobre *Desafios para Moçambique* que o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) vem publicando anualmente desde 2010, convém referir que foram publicados nove livros em formato impresso e electrónico.² A identificação dos desafios (temas, assuntos e questões) abordados nos livros tem reflectido escolhas individuais ou em co-autoria entre investigadores, a partir da multiplicidade de preocupações, interesses, aspirações, debates, discrepâncias e conflitos sociais, económicos, políticos e culturais. Cada livro é composto por uma colectânea de artigos (em média 16 artigos por edição) cobrindo as esferas política, económica, social e internacional.

De um total de 151 artigos incluídos nos nove livros do *Desafios para Moçambique* (daqui em diante também designado por *Desafios*), pelo menos 48 dos artigos abordaram subtemas e assuntos relevantes para o entendimento da protecção social moçambicana. Isto significa que a pesquisa sobre protecção social ocupou cerca de um terço do conteúdo dos nove *Desafios* publicados entre 2010 e 2018. Tais artigos foram produzidos individualmente ou em co-autoria, envolvendo um total de 78 autores, incluindo investigadores permanentes, associados e ocasionais do IESE.

A maior parte dos artigos (42 %) sobre protecção social aparece na secção Sociedade, uma das quatro partes em que os livros são organizados: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo. Os restantes artigos sobre protecção social aparecem distribuídos de forma desigual,

¹ Artigo para capítulo no livro *Desafios para Moçambique 2019*. Se bem que as opiniões expressas neste artigo e sobretudo qualquer imprecisão ou incorrecção sejam da responsabilidade unicamente do seu autor, não posso deixar de reconhecer que boa parte das melhorias e clarificações que introduzi nesta versão resultaram dos valiosos comentários, críticas e questionamentos de um conjunto de pessoas que tiveram a gentileza de ler a primeira versão deste texto: Ivan Semedo, Ivette Fernandes, Gustavo Sugahara, João Mosca, Moisés Siúta e Rosimina Ali.

² Todos livros estão disponíveis em versão electrónica no site do IESE, www.iese.ac.mz.

na secção de Economia (35 %), Política (19 %) e na quarta secção Moçambique e o Mundo (4 %). A maior concentração dos artigos reconhecíveis como fazendo parte da protecção social na secção Sociedade deveu-se principalmente a razões lógicas, relacionadas com o facto de o conteúdo dos artigos ser interdisciplinar e conjugar abordagens e métodos de disciplinas como demografia, economia, política e estatística. Uma interdisciplinaridade consistente com a abordagem ampla e estruturante que se tornou marcante em grande parte dos artigos, em contraste com a abordagem restrita, intervencionista, discriminatória e assistencialista que tem caracterizado a maioria das políticas governamentais e de várias agências internacionais (por exemplo, FMI, UNICEF, DFID, várias ONG),³ como também investigadores adeptos de uma cidadania subordinada à tutela do Estado.

No quadro institucional problemático que tem caracterizado a sociedade moçambicana contemporânea, acredito que só uma perspectiva ampla e estruturante da protecção social poderá fazer justiça à complexa configuração dos mecanismos a que os cidadãos recorrem quando lidam com situações previsíveis, muitas vezes inadequadamente acauteladas, bem como eventos imprevisíveis e susceptíveis de provocarem danos fatais a nível individual e comunitário. Dois exemplos recentes foram os ciclones Idai de 14 de Março do presente ano (2019), que devastou a cidade da Beira e uma extensa região das províncias de Sofala e Manica, estendendo-se além-fronteiras, para o Zimbabwe e Malawi. No mês seguinte, surgiu o ciclone Kenneth, a 25 de Abril, que fustigou vários distritos da província nortenha de Cabo Delgado. Estes acontecimentos naturais, que muito sensibilizaram a comunidade internacional, não são o foco principal deste artigo, entre outras razões, por coerência com o espírito da perspectiva de protecção social que defende que o melhor é prevenir em vez de remediar. Os ciclones Idai e Kenneth, tal como outras calamidades naturais que têm ocorrido em Moçambique, não são mais do que eventos naturais, que põem a nu a enorme vulnerabilidade a que a maioria da população moçambicana se encontra exposta. A vulnerabilidade e a precariedade dos moçambicanos não se devem à elevada exposição do País a calamidades naturais, como os supersticiosos e políticos inescrupulosos alegam. Derivam da atávica cultura de improviso, arbitrariedade e desenrasque, dos que usam o Estado para subordinar as liberdades individuais dos cidadãos aos seus projectos políticos.⁴

Convém adiantar, desde já, que a referência a uma perspectiva ampla e estruturante da protecção social em sentido genérico, esconde uma característica mais distintiva na actividade

³ FMI – Fundo Monetário Internacional; UNICEF – The United Nations Children’s Fund; DFID – Department for International Development, Gov.UK; ONG – Organização Não-Governamental.

⁴ Reagindo aos efeitos devastadores do novo ciclone (Kenneth) que mais recentemente assolou a zona costeira da província de Cabo Delgado, a directora do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), declarou o seguinte à TVM: «Nós, depois do Idai, ficamos convencidos [de] que nos próximos dez anos ou mais não voltaríamos a ter um ciclone como o que sofremos em finais de Março, na Beira. Mas pronto. São fenómenos da natureza. Temos que aceitar.» Enquanto esta for a mentalidade prevalecente na maneira como os gestores das calamidades naturais lidam com as incertezas e os riscos de fenómenos naturais imprevisíveis, não podemos esperar progressos satisfatórios em termos de preparação adequada para futuros fenómenos imprevisíveis e improváveis.

de investigação do IESE, em termos de compromisso com o pluralismo, que será um dos principais focos desta reflexão. Referir-me-ei à diferenciação que se tornou evidente entre as correntes analíticas e filosóficas, das diferentes edições dos *Desafios*. Uma das correntes defende uma perspectiva ampla e estruturante da protecção social, geralmente de forma mais implícita do que explícita, e alinhada com um activo e crescente intervencionismo do Estado. Um intervencionismo mais ou menos antiliberal, dependendo de se o seu autor é mais ou menos alinhado com a economia política marxista ou outras teorias económicas e políticas (e. g., keynesianismo, institucionalismo, neoclássico e outras), por vezes sem explicitar que teoria usou. A outra corrente é a que, para surpresa de vários observadores externos (Cahen, 2017; Fernandes, 2018), introduziu uma abordagem alternativa aos vários intervencionismos decorrentes de outras investigações, alinhada com uma perspectiva ampla e estruturante, mas aberta às alternativas apontadas pela filosofia liberal.

Seria uma grosseira subestimação da importância que a protecção social conquistou nos *Desafios* se esta reflexão se limitasse a destacar os artigos que explicitamente se declaram interessados em assuntos ou subtemas do domínio da protecção social. Por isso, além do conjunto de 48 artigos que abordaram assuntos do domínio da protecção social, um conjunto substancial de outros artigos no *Desafios* também fornecem *inputs* importantes, nem que seja de forma indirecta e implícita. O simples facto de a maioria dos artigos publicados nos *Desafios* não fazer qualquer menção explícita à protecção social, por si só, não os desqualifica para a compreensão da configuração, características e substância das políticas de segurança e assistência social. Muito pelo contrário.

Como bem defendeu Michel Cahen (2017), na sua apresentação inaugural na 5.^a Conferência Internacional do IESE em Setembro de 2017, o sucesso da investigação do IESE deve-se ao abandono da anterior «veleidade de conseguir fazer convergir *toda a gente* num megapensamento paradigmático». Cahen (2017, p. 6) ficou intrigado pelo facto de o *Relatório de Actividade do IESE em 2009* considerar um fracasso a tentativa de criação de um projecto comum, sobre os padrões de acumulação económica, que deveria unificar a análise económica, de pobreza e de instituições políticas. Na sua opinião, a «reorientação» desde 2010, terá sido o «... que permitiu um grande *sucesso*». O IESE conseguiu uma razoável coexistência entre distintas abordagens teóricas, políticas e ideológicas, ou mesmo antagónicas, como as três que Cahen identificou: uma «nitidamente (mas não exclusivamente) marxista»; outra «nitidamente não marxista, talvez hayekiano(a)»; e ainda uma outra «mais indefinida em termos teóricos, mas de qualquer maneira próxima do neo-institucionalismo e de análise bourdieusianas» (Cahen, 2017, pp. 6-7).

O IESE acabaria por desenvolver uma operacionalização diversificada e pluralista, consistente com a sua Missão. Na verdade, como procuro mostrar nas páginas seguintes, acredito termos alcançado uma diversificação e pluralismo notáveis na forma como conseguimos agregar

e conjugar investigadores tão díspares numa pequena associação sem fins lucrativos: um heterodoxo ressentido, por ter visto a sua ortodoxia ser destronada por uma nova ortodoxia; um herege inconformado com o elevado ambiente social iliberal e Estado antipluralista prevalecente; e um neo-institucionalista descrente e niílista.⁵

Se é verdade que a motivação inicial desta reflexão correspondeu ao foco mencionado no início desta introdução, não é menos verdade que depressa começou a extravasar o domínio específico do tema da protecção social para aspectos mais gerais sobre a investigação do IESE, o contexto da pesquisa realizada em Moçambique e, em particular, os encontros e desencontros (teóricos, metodológicos e ideológicos) entre os próprios investigadores do Instituto, ou entre investigadores externos e outros intervenientes no debate público moçambicano. Em certo momento tive de decidir entre restringir ou ampliar a reflexão. A restrição teria a vantagem de evitar alongar o texto; mas como um dos comentadores de uma versão anterior observou, ainda que seja sempre possível restringir e reduzir as considerações, a opção por uma reflexão mais reduzida abriria campo para outro tipo de críticas, nomeadamente: 1) que os investigadores do IESE continuam a fazer vista grossa às críticas sobre a falta de debate interno (Cahen, 2017; Fernandes, 2018); 2) que o IESE é muito expedito em apelos a debates abertos, tolerantes e pluralistas fora das suas próprias portas, mas pouco esforço faz para praticar internamente o que recomenda para os outros e a sociedade em geral; e 3) após uma década de concepção e implementação de linhas de investigação relevantes, o IESE arrisca-se a desperdiçar a oportunidade de aprofundar e consolidar o seu próprio *corpus* teórico e de boas práticas intelectuais e investigativas.

Se o tipo de reflexão ampla e frontal, apresentado neste texto, fizesse parte das boas práticas de trabalho que o IESE implementou na década passada, teria o maior sentido que este artigo se circunscrevesse ao domínio unicamente da protecção social. Não sendo o caso, a reflexão sobre a investigação da protecção social no IESE acabou por servir de inspiração para inserir o tema no contexto mais amplo da investigação interna do IESE e da afirmação deste na sociedade em que nasceu e se converteu numa voz activa no debate público na década passada. Neste sentido, este artigo visa alcançar os seguintes objectivos específicos:

- 1) Fundamentar a pertinência, analítica e metodológica, da linha de investigação sobre protecção social seguida pelo Grupo de Investigação Pobreza e Protecção Social (GdI-PPS) *vis-à-vis* outras abordagens veiculadas em Moçambique, com destaque para as que se manifestam nas entidades públicas e no próprio IESE;
- 2) Avaliar o contributo da linha de investigação sobre protecção social para o propósito da

⁵ Lembro-me de Luís de Brito, em 2010, ao perceber o ambiente claustrofóbico que estava a emergir no projecto comum, ter-me dito que a melhor alternativa seria criar um espaço de investigação confortável para cada e aconselhou-me a esboçar o meu. O resultado foi a criação de três grupos de investigação: Economia e Desenvolvimento, coordenado por Carlos Nuno Castel-Branco; Cidadania e Governação, coordenado por Luís de Brito; e Pobreza e Protecção Social, coordenado por António Francisco (Head & Darch, 2010).

Missão do IESE: «...promoção de investigação de alta qualidade, interdisciplinar, pluralista, heterodoxa e relevante sobre questões e problemáticas do desenvolvimento social, político e económico de Moçambique e África Austral» (IESE, 2015, p. 15, 2011, p. 14).

- 3) Identificar e entender a forma como os principais encontros e desencontros analíticos, metodológicos, filosóficos e ideológicos influenciaram não só a investigação sobre protecção social, mas também o ambiente interno de competição entre pluralismo e antipluralismo, tolerância e intolerância, intervencionismo e liberalismo;
- 4) Inferir lições sobre os méritos e deméritos da experiência de investigação do IESE, visando identificar opções eficazes para que os destinatários ou beneficiários da investigação do Instituto, em geral, e da protecção social em particular, encontrem motivos para apreciarem positivamente e valorizarem os nossos produtos e serviços.

Para a prossecução dos objectivos específicos acima enunciados, em vez de optar por uma das metodologias convencionais sobre revisão da literatura bibliográfica ou outras formas de exploração de evidências qualitativas e quantitativas, optei por um método mais informal, interpretativo, analítico e crítico. Um método que procura tomar em consideração não só o contexto social e político, mas também a influência de aspectos como o perfil e formação dos próprios investigadores, bem como a forma como os mesmos têm interpretado e reagido às mudanças que Moçambique viveu nas décadas passadas. Afinal de contas, trata-se de uma primeira reflexão crítica e autocrítica, de certo modo introspectiva, de um dos mais de 70 autores dos artigos produzidos e simultaneamente coordenador do GdI-PPS.

O método usado na preparação deste texto envolveu, em primeiro lugar, a identificação dos assuntos e subtemas com evidências explícitas (propósito, objectivos e comunalidades analíticas e metodológicas) suficientes para serem considerados parte do tema protecção social. Para a selecção dos 48 artigos identificados recorri a um conjunto de palavras-chave, num sentido lato, incluindo conceitos, temas e palavras que explicitamente reflectem ou incorporam aspectos do domínio da protecção social no sentido amplo e não apenas restrito: aposentadoria, assistência social, capitalização, cidadania, centralização e descentralização, despoupança, direitos de propriedade, distribuição social, emprego, estratégia de crescimento, fundo de pensão, liberdade individual, pensões, prestação monetária, previdência, programa de transferências monetárias, políticas públicas, protecção social, poupança, reforma social, repartição social, segurança social, segurança humana, emprego, transição demográfica, urbanização e valor da criança.

Em segundo lugar, considere a forma como as análises, descritivas ou críticas, tratam as ambiguidades, contradições e incertezas que se evidenciam nos processos reais e nas dinâmicas da protecção social, bem como manifestam a diversidade de concepções idealizadas ou concretizadas sobre protecção social, através de teorias, ideologias, políticas, modelos programáticos e programas de acção. Em terceiro lugar, tomei como referências principais as interessantes análises críticas à investigação do IESE, realizadas por Cahen (2017) e Fernandes

(2018), por dois motivos. Além do seu valor analítico e crítico, o facto de serem da autoria de investigadores externos ao IESE, proporciona um marco referencial independente. Elas permitem compensar o facto de o autor deste artigo ter contribuído com 13 dos 48 artigos, ao mesmo tempo que agiu como coordenador do GdI-PPS, tornando difícil garantir o tipo de distanciamento analítico e crítico que observadores independentes e externos ao IESE podem oferecer. Neste sentido, o artigo aproveita a sugestão de Cahen para que os investigadores do IESE procurem evitar restringir o seu compromisso com o pluralismo à «mera convivência e respeito mútuo», usando-o também «como método de avançar, como método heurístico» (Cahen, 2017, p. 7).

Antes de indicar a organização do artigo, vale a pena fazer uma breve advertência ao que o artigo não abordará e aos seus limites de abrangência. Primeiro, o artigo não tem qualquer pretensão de ser uma recensão crítica dos principais temas tratados nos nove livros da série *Desafios para Moçambique*. Segundo, nenhum exercício de natureza comparativa foi realizado entre as diferentes linhas de pesquisa implementadas pelo IESE. A referência ao número e à proporção de artigos sobre protecção social nas quatro secções do livro visa única e exclusivamente destacar o peso do tema no conjunto do livro. Terceiro, nenhum esforço foi feito para avaliar os méritos e deméritos alcançados noutros grupos de investigação e as abordagens aplicadas noutros artigos. A exclusão deste debate de modo algum significa qualquer desconsideração pela investigação sobre outros assuntos. Foi apenas a forma que encontrei de evitar que o texto se tornasse mais longo do que é e para me manter consistente com o foco enunciado no título. Quarto, em certas partes sobre o debate interno ao IESE, alguns leitores de versões anteriores notaram uma certa personalização e sugeriram que optasse por um enfoque mais impessoal das ideias e das ideologias subjacentes. Após ponderar sobre esta sugestão, continuo a pensar ser mais saudável manter as poucas referências pessoais existentes no texto do que refugiar-me no que poderia ser visto como recados indirectos ou insinuações evasivas. Estou confiante de que nenhum dos colegas identificáveis em algumas das referências tem qualquer motivo para dizer que a alegada personalização derive de problemas pessoais mal resolvidos.

O artigo está organizado em cinco secções, além desta Introdução e das Referências (estas últimas incluem, entre outras referências relevantes, os 48 artigos identificados nos nove *Desafios*). A primeira secção enumera um conjunto de 12 subtemas identificáveis na investigação sobre protecção social, partilhada nos nove livros da série *Desafios para Moçambique* (2010-2018). A segunda secção aborda as diferenças em relação aos quadros conceptuais e definições operacionais sobre protecção social, destacando tanto diferenças em relação às abordagens governamentais como divergências analíticas dentro do próprio IESE. A terceira secção centra-se nos encontros e desencontros em torno de categorias estruturantes, como é o caso da cidadania. A partir da questão da cidadania *versus* estadania é possível mostrar as tensões e a busca de equilíbrios entre antipluralismo e pluralismo, ortodoxia e heterodoxia, e iliberalismo,

antiliberalismo e liberalismo no debate sobre protecção social. A quarta secção aborda alguns temas fracturantes na investigação do IESE, ou seja, aqueles que evidenciam fracturas, rupturas e motivos substanciais para os investigadores divergirem. Por uma questão de escassez de espaço apenas três subtemas fracturantes são abordados: 1) direitos de propriedade privada *versus* monopólio fundiário do Estado; 2) capital, poupança e antipoupança; 3) que tipo de Estado para Moçambique? A quinta secção compreende algumas considerações gerais sobre os méritos e deméritos da experiência de criação de um instituto pluralista, num ambiente social iliberal e com um Estado geneticamente antiliberal. O artigo conclui com possíveis lições para o futuro da série *Desafios para Moçambique*, incertezas e perspectivas futuras a curto prazo, porque a longo prazo, parafraseando Keynes (2012, p. 65), todos estaremos mortos.

PRINCIPAIS SUBTEMAS NOS *DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE*: 2010-2018

O tema da protecção social tem atraído crescente atenção pública a nível internacional e em Moçambique, reflectindo-se de forma directa e indirecta nas prioridades e opções da investigação do IESE. Desde a fundação deste Instituto, procurámos sempre acompanhar e participar nos debates nacionais e internacionais relacionados com o objecto do nosso estudo e investigação (Barrientos *et al.*, 2010; Barrientos & Hulme, 2008; Drolet (aut.), 2014; Ellis *et al.*, 2009; Handa *et al.*, 2010; OCDE, 2017; Zielinski *et al.*, 2018).

Independentemente das motivações que originam o interesse na problemática da protecção social – nuns casos substantivas e genuínas, noutros casos meramente retóricas, circunstanciais ou oportunistas – para um Instituto com a Visão e Missão do IESE (2015, 2011) não foi difícil convencer os investigadores da pertinência do tema da protecção social entre as suas principais linhas prioritárias de investigação. Mas as facilidades ficaram-se por aí: no consenso que o tema da protecção social devia integrar a investigação e o debate público. Como se pode perceber de uma revisão da literatura internacional, minimamente equilibrada, existe uma grande diversidade de concepções, interpretações e opções analíticas e operacionais na forma como as questões de segurança e assistência social são concebidas, implementadas e geridas. Isto é particularmente notório em países subdesenvolvidos como Moçambique, com instituições económicas, sociais e políticas (des)articuladas, tanto internamente como a nível internacional, de forma muito contraditória e frequentemente desfavorável para a economia moçambicana.

DOZE ASSUNTOS RELEVANTES SOBRE PROTECÇÃO SOCIAL NOS *DESAFIOS*

Não é propósito desta reflexão fazer um balanço exaustivo e aprofundado dos debates teóricos realizados, à escala internacional e nacional, no domínio da protecção social e da forma como

a investigação do IESE logrou trazer o tema para o debate público moçambicano. Existe uma vasta diversidade de matrizes conceptuais e modelos operacionais sobre as questões de sustentabilidade, princípios e opções de cobertura da população, instrumentos programáticos e operacionais, indicadores de medida e meios de monitoria e avaliação.⁶

Sabendo disto, o prioritário no imediato é responder à seguinte questão: como é que os livros da série *Desafios para Moçambique*, nos quase 10 anos de existência, captaram e reflectiram as principais concepções e resultados das pesquisas sobre protecção social?

Para responder a esta pergunta e simultaneamente fornecer ao leitor uma ideia da diversidade de assuntos e subtemas tratados nos nove livros *Desafios*, selecionei artigos que, de forma directa e explícita, lidam com as abordagens sobre protecção social e permitem percebê-las. Os subtemas estão organizados em 12 assuntos, independentemente dos seus quadros conceptuais e disciplinares, e dos seus alinhamentos teóricos e filosóficos, o que por si só, permitirá mostrar o apreciável pluralismo de ideias, abordagens e métodos:

- 1) Desafios da protecção social financeira e protecção social demográfica, no contexto das economias subdesenvolvidas (Amarcy & Massingue, 2011; Cunha & Orton, 2011; Francisco, 2011b, 2010; Francisco *et al.*, 2011);
- 2) Características, tendências e desafios da transição demográfica incipiente em Moçambique e noutros países da África Subsariana (Arnaldo & Hansine, 2015; Francisco, 2016, 2011b, 2011a);
- 3) Cidadania, cultura política e impacto das políticas públicas: intervencionismo, centralização e descentralização (Brito, 2016; Forquilha, 2016; Francisco, 2009a, 2012a; Macamo, 2014; Macuane, 2012; Monteiro, 2011; Noronha & Brito, 2009; Pereira, 2012);
- 4) Evolução da pobreza e do bem-estar em Moçambique (Arndt *et al.*, 2018);
- 5) Direitos de propriedade privada *versus* direito de propriedade do Estado (Cambaza, 2009; Francisco, 2012a; Muianga, 2018);
- 6) Papel da poupança na configuração da protecção social e da estratégia de crescimento económico (Ali *et al.*, 2014; Castel-Branco, 2015a; Francisco & Siúta, 2015a, 2015b, 2014; Osman, 2009; Siúta, 2014a)
- 7) Lógicas e modelos de poupança, despoupança e antipoupança (Castel-Branco, 2016, 2017a; Francisco & Siúta, 2014; Wuyts, 2016);
- 8) Oportunidades e constrangimentos orçamentais para a ampliação do espaço fiscal da assistência social pública – banca islâmica, o problema da desorçamentação, entre outros (Francisco, 2012a; Francisco *et al.*, 2016a; Francisco & Semedo, 2018, 2017);

⁶ A título de exemplo, para benefício dos leitores pouco familiarizados com a literatura sobre protecção social, basta referir a tese de doutoramento de Camila Pereira (2013), onde a autora identificou oito concepções específicas, enquadradas em três matrizes teóricas e ideologias conflituantes sobre protecção social no capitalismo: matriz residual (funcionalismo, teoria da convergência, nova direita), matriz social-democrata (teoria da cidadania, via média, administração social) e matriz socialista (socialismo democrático, teoria e ideologia marxista).

- 9) Gerontocrescimento, envelhecimento da população, dividendo demográfico e viabilidade e sustentabilidade de uma pensão universal para idosos em África e, em particular, em Moçambique (Amarcy & Massingue, 2011; Cunha & Orton, 2011; Francisco, 2011a, 2010; Francisco *et al.*, 2011);
- 10) Desafio da saúde rural e dinâmicas socioculturais do HIV-SIDA (Manuel, 2011; O’Laughlin, 2012);
- 11) Mercado de trabalho, emprego, salário e «acção social produtiva» (Ali, 2013, 2013, 2018; Ali & Muianga, 2016, 2017; Castel-Branco & Isaacs, 2013; Castel-Brancos & Isaacs, 2017; Francisco, 2013; Ibraimo, 2012; Mandamule, 2018; Sande, 2011; Stevano, 2013);
- 12) Migrações e urbanização (Feijó & Agy, 2015; Feijó & Ibraimo, 2016; Ilal & Weimer, 2018; Rodrigues, 2018; Sambo, 2016).

ALÉM DOS ASSUNTOS EXPLÍCITOS

Além dos artigos acima referidos, existem outros, embora não directamente ligados à protecção social, que permitem inferir ideias e entendimentos sobre a natureza e o papel do Estado; as opções de crescimento e os modelos de desenvolvimento económico; o quadro constitucional e o conjunto de instrumentos jurídicos, políticos e administrativos configuradores da cidadania; as questões éticas e morais na actual sociedade moçambicana. Mesmo sem mencionarem o tema da protecção social, é possível inferir desses textos as suas abordagens e modelos, mais ou menos diferentes da maioria dos artigos que abordam o assunto de forma explícita. Por isso, esta reflexão sobre os livros da série *Desafios* permite discutir os encontros e desencontros, a concordância e discordância, entre as principais correntes evidenciadas nas investigações do IESE e no seu diálogo com investigações e estudos de outras entidades.

A intertextualidade adoptada neste trabalho inspira-se na perspectiva ampla e estruturante de protecção social, adoptada pelo GdI-PPS, pois permite perceber as tensões, equilíbrios e desequilíbrios, bem como os compromissos entre as principais percepções e abordagens veiculadas de forma explícita e implícita. Como refiro acima, na década passada acompanhámos e, sempre que possível, participámos nos debates nacionais e internacionais relevantes para o objecto de estudo da nossa investigação. Por exemplo, acompanhámos com atenção o processo que conduziu ao consenso político internacional, em meados da presente década, sobre os 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015.

Existe, todavia, uma ironia na forma aparentemente distraída ou desinteressada como temos lidado com os 17 ODS, comparativamente à recorrente evocação e aos repetidos apelos de certos políticos e burocratas ao lema dos ODS – «Não deixar ninguém para trás». A ironia é que os investigadores do IESE, como deverá transparecer ao longo da presente reflexão, enfrentam mais dificuldades por levarem demasiado a sério o referido lema dos ODS, sem o

mencionarem nem proclamarem repetidamente a sua defesa, do que se o convertessem numa «palavra-doninha»; ⁷ ou seja, em mais um *slogan* que, uma vez esvaziado de conteúdo, enquanto estiver na moda, apenas serve para disfarçar e encobrir que as opções e acções políticas implementadas vão, na prática, deixar a maioria das pessoas para trás.

As três secções que se seguem constituem o corpo principal do artigo, onde se identificam e discutem alguns dos encontros e desencontros teóricos, filosóficos e ideológicos, primeiro que tudo, em relação à conceptualização e definição de protecção social. Na secção seguinte, procura-se especificar os encontros e desencontros, concordâncias e divergências nas diferentes conceptualizações de protecção social veiculadas em Moçambique e reflectidas nos artigos dos *Desafios*.

CONCEPTUALIZAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL: ENCONTROS E DESENCONTROS

Em vez de começar por apresentar a definição operacional de protecção social adoptada na investigação realizada pelo GdI-PPS, é melhor começar pelo quadro conceptual oficial ou officiosamente utilizado a nível público, quer pelo Governo, como executor público do sistema legal instituído, quer por diversas entidades públicas e organizações não governamentais, nacionais e internacionais. A partir deste enquadramento será mais fácil perceber as opções alternativas possíveis e adoptadas, quer explicitamente, por alguns dos investigadores directamente envolvidos na investigação conduzida pelo GdI-PPS, quer implicitamente, em artigos sobre outros assuntos de onde podemos inferir ideias úteis para o entendimento dos mecanismos e sistemas de protecção social.

Neste sentido, ao rever a forma como as definições de protecção social são concebidas, operacionalizadas e implementadas, quer seja no GdI-PPS ou noutras entidades e ambientes investigativos, algumas questões emergem imediata e inevitavelmente, como por exemplo: porque divergimos? O que existe de comum e de diferenciador e distintivo entre as alternativas conceptuais, dentro e fora do IESE?

As razões das divergências são diversas: desde a influência do percurso formativo de cada investigador ou interveniente na formulação e implementação de políticas públicas e programas de acção à forma como cada um digeriu e lidou, melhor ou pior, com o tempo dos «milandos de um sonho» (Adamodjy, 2001) do período revolucionário e, depois, da transição, parafraseando Ungulani Ba Ka Khosa (2017, p. 112), do «País Proveta [para] um País Bordel»; aos

⁷ O termo é atribuído por Moreira a Friedrich Hayek, ao denunciar a perversão da linguagem, recorrendo ao que designou por «palavras-doninhas». Para tal, Hayek inspirou-se num velho mito nórdico, que atribui à doninha a capacidade de sugar o conteúdo de um ovo sem quebrar a casca, sustentando que existiam palavras capazes de sugar a por completo o significado a outras (Moreira, 2009, p. 116).

entusiasmos e desilusões ou decepções; às crenças e frustrações; às simpatias e antipatias, bem como novas influências intelectuais recebidas ao longo da vida; às interpretações que cada um faz das motivações e declarações dos que se voluntariam ou se fazem impor como zeladores altruístas da vida das pessoas, em nome de um ser superior ou de uma ideia transcendental. Dependem também das expectativas individuais sobre o futuro e do que cada um procura alcançar na vida, entre outros motivos.

QUADROS CONCEPTUAIS: «O QUE SE VÊ E O QUE NÃO SE VÊ»

Como escreveu o economista francês Frédéric Bastiat (1801-1850), notável defensor do liberalismo: «Na esfera económica, um acto, um hábito, uma instituição, uma lei não geram somente um efeito, mas uma série de efeitos. Dentre esses, só o primeiro é imediato. Manifesta-se simultaneamente com a sua causa. É visível. Os outros só aparecem depois e *não são visíveis*. Podemos-nos dar por felizes se conseguirmos prevê-los» (Bastiat, 1989, p. 11). Bastiat usou esta distinção entre o que se vê e o que não se vê para diferenciar o mau do bom economista: o primeiro detém-se no efeito que se vê; o último leva em conta tanto o efeito que se vê como aqueles que se devem prever (Bastiat, 1989, p. 11).

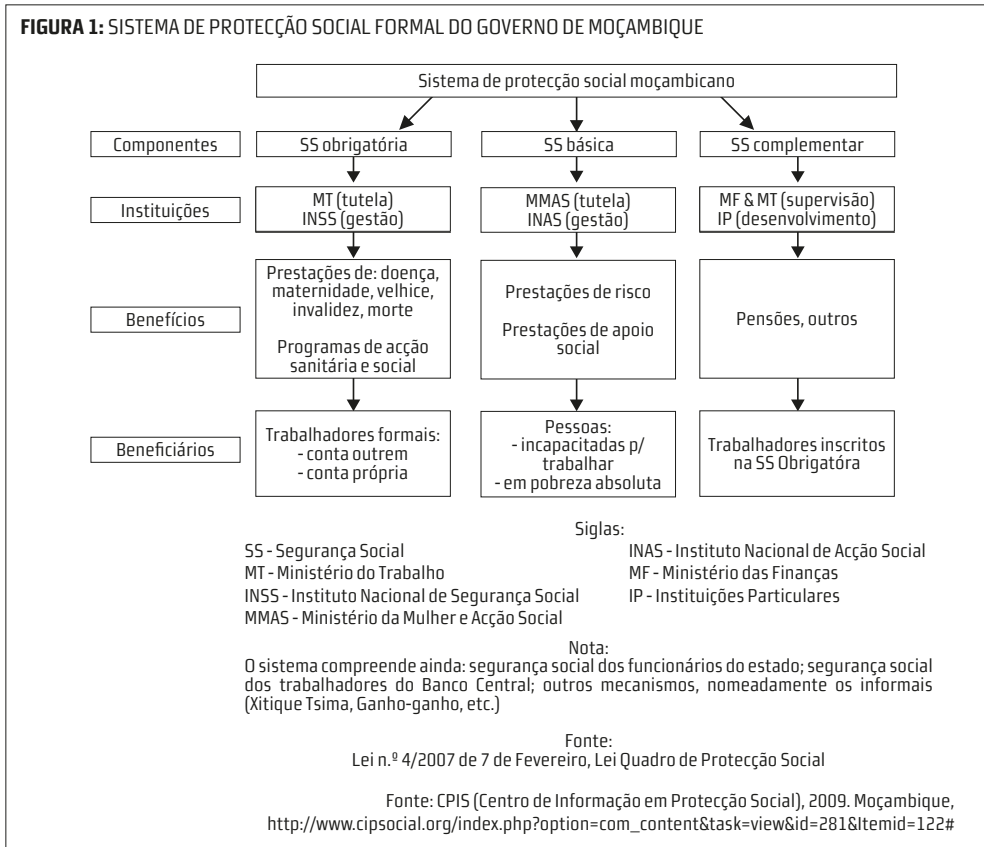
Admitindo que a distinção de Bastiat entre bom e mau economista possa ser aplicada a outros profissionais, o mesmo critério poderá ser aplicado em relação às profissões directamente relevantes para o tema em análise, com destaque para demógrafos, estatísticos e sociólogos. E sobre isto, no âmbito da pesquisa realizada pelo GdI-PPS, uma das opções analíticas e metodológicas que tenho procurado seguir, de forma mais ou menos consciente, é investigar as consequências dos fenómenos demográficos, económicos, entre outros, «opondo às que são visíveis àquelas que não se vêem» (Bastiat, 1989, p. 11).

A abordagem adoptada no GdI-PPS e reflectida nos *Desafios* inspirou-se em anteriores trabalhos de pesquisa, como mostra o artigo publicado no livro *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências* (Francisco, 2010). Os organogramas nas figuras 1 e 2 são extraídos deste livro e têm servido de referência a diferentes trabalhos (Francisco, 2009b). Cada um deles reflecte perspectivas diferentes dos sistemas de protecção social em Moçambique. A figura 1 ilustra o quadro lógico predominante nos documentos programáticos do Governo, inspirado no quadro legal estabelecido na Lei n.º 4/2007 (AR, 2007) e no Decreto 85/2009 (CM, 2009), centrado em três agregados: protecção social básica, complementar e obrigatória.

Sobre a definição de protecção social, o glossário que acompanha o texto da Lei n.º 4/2007 define protecção social como: «... um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo à repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade» (AR, 2007, p. 81). Quanto à figura 2, sobre o quadro lógico e conceptual adoptado na investigação do IESE, comentá-la-ei depois das considerações que se seguem em torno da figura 1.

SEGURANÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIFERENÇAS DE ABRANGÊNCIA

Em princípio, não há nada de mal na definição operacional anterior, ou seja, a definição que é geralmente tomada como referência nos documentos programáticos oficiais, desde que ela não seja usada para extrapolar de forma enganadora para um universo excluído dos mecanismos formais de segurança social e de assistência social.



Em rigor, é amplamente conhecido que os três níveis de protecção social formal – básica, obrigatória e complementar – abrangem proporções extremamente reduzidas da população supostamente elegível. Por outro lado, é importante sublinhar que a definição operacional na Lei n.º 4/2007 circunscreve-se ao sistema assente num regime de «repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade». Ou seja, um sistema de repartição social, de feição mais socialista do que de mercado capitalista, em que os moçambicanos que contribuem para ele pensam que contribuem para a sua própria aposentadoria, quando, na verdade, as suas contribuições servem para pagar os actuais reformados. Nenhuma referência é feita na Lei n.º 4/2007 à possibilidade ou pertinência de outros regimes de pensões, como

o de provisão solidária, ou regime de capitalização, em que os subscritores depositam as suas contribuições numa espécie de conta-poupança, que vai acumulando juros até ao momento de passagem à reforma – altura em que os activos acumulados são convertidos numa pensão (Izerrougene, 2009; Moreira *et al.*, 2019, p. 22).

Como mostram dois capítulos no *Desafios* de 2011, de acordo com os dados disponíveis do Instituto Nacional de Estatística (INE), a base laboral formal, potencialmente disponível para contribuir financeiramente para a segurança social, na altura da realização da análise, representava cerca de 8 %, contra 17 % de desempregados e 75 % de pessoas em actividades informais ou extralegais. Na prática, menos de 10 % dos mais de 10,6 milhões de pessoas na população economicamente activa encontravam-se abrangidas pela protecção social formal, incluindo a previdência social do Estado para trabalhadores da Administração Pública e o sistema de segurança social do sector privado, o chamado Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). E como o efectivo do INSS incluía trabalhadores registados, tanto os que contribuía activamente como os não contribuintes ou inactivos, na verdade, no início desta década, a percentagem de beneficiários da segurança social formal cobria apenas 5 % da população em idade economicamente activa (Francisco *et al.*, 2011, p. 307).

Enquanto os dados desagregados do último Censo Populacional de 2017 não forem disponibilizados e devidamente compatibilizados com a evolução da cobertura efectiva dos sistemas de segurança social será difícil aferir de forma realista os progressos ou retrocessos ao longo da presente década. O mesmo se pode dizer quanto à cobertura do sistema de assistência social (não-contributivo ou caritativo) que representa módicas percentagens da população supostamente elegível.

ESTRATÉGIA PARA... «NÃO DEIXAR NINGUÉM PARA TRÁS»?

A mais recente Estratégia Nacional de Protecção Social Básica (ENSSB), para o período 2016- -2024, indica que a estratégia precedente, referente ao período 2010-2014, logrou um aumento do número de beneficiários de 254 para 427 mil, enquanto a despesa pública com os programas de acção social terá aumentado de 0,22 % do PIB em 2010, para 0,51 % em 2014 (MGCAS, 2016, p. 8). Este documento, à semelhança de vários outros, confunde optimismo realista com ilusão ou *wishful thinking*, quando recorre a adjectivações como a seguinte: «Aumento substancial da despesa pública, com os programas de acção social, que passou de 0,22 % do PIB em 2010 para 0,51 % em 2014» (MGCAS, 2016, p. 14). Quão substancial é o substancial? Se a nova ENSSB conseguir aumentar o total das transferências em dinheiro para os 2,2 % do PIB que prevê atingir em 2024 (MGCAS, 2016, p. 25), como será classificado o novo aumento substancial? Substancialíssimo?

A nova estratégia de assistência social básica limita-se a inovar na actualização da retórica terminológica e dos objectivos principais. Identifica mais de uma dúzia de princípios orienta-

dores da implementação da estratégia, alguns dos quais, tal como na estratégia anterior, não passam de retórica irrealista e demagógica: solidariedade, universalidade, equidade, inclusão, adequação, multi-sectoriedade, eficácia, eficiência, sustentabilidade financeira, proximidade ao cidadão, respeito pelos direitos e pela dignidade dos beneficiários e participação, transparência e prestação de contas. Além destes princípios bonitos, mas que na prática são contrariados ou violados de forma mais ou menos grosseira, estabelece como principal objectivo da estratégia «reforçar o nível de consumo e a resiliência das camadas da população vivendo em situação de pobreza e vulnerabilidade» (MGCAS, 2016, p. 18).

Os números (absolutos e relativos) fornecidos pelo documento da ENSSB sobre a abrangência da população potencialmente ilegível e a capacidade financeira do sector público não deixam dúvida alguma de que estamos perante uma estratégia que está longe de aspirar à concretização do lema «não deixar ninguém para trás» dos 17 ODS. Num *workshop* recente (20 de Junho de 2019), promovido pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF), destinado a debater um Estudo sobre Estimativas de Investimento de Protecção Social para o alcance dos ODS, financiado pela Comissão Económica para África (ECA), defendi que a pior e mais grosseira forma de deixar as pessoas para trás é ignorar que aquilo que elas fazem pela sua protecção social não é menos importante do que os programas de assistência prestada pelo Estado. Alertei também para o facto de um dos principais ODS, o ODS 16 – «Paz, Justiça e Instituições Eficientes» – ser ignorado ou desvirtuado por uma perspectiva incorrecta e limitada do papel das instituições. Isto é preocupante na situação de Moçambique, carente de paz efectiva, relações pacíficas e inclusivas, acesso a justiça adequada para todos e com instituições ineficientes e más. Infelizmente, a justificação que recebi para a insistência em se circunscrever a protecção social ao sistema burocrático e financeiro formal, além de violar o espírito institucionalista dos ODS, indicia que a aposta para, alegadamente, alcançar os ODS acabará por deixar a maioria da população para trás e excluída.

Além do limitado número de pessoas em situação de vulnerabilidade que são abrangidas, basta reparar no valor irrisório da esmola que a nova Estratégia se propõe dar. Porque será que a ENSSB não dá visibilidade ao valor da prestação prometida: de 310 meticais (5 dólares americanos) para pessoas individuais até 620 meticais (10 dólares americanos) por mês para pessoas idosas com quatro dependentes? Em 2017, 300 meticais correspondiam a menos de 10 % do salário mínimo mensal indicado para o sector agrícola. E ainda há quem designe este valor por «mínimo». Sobre isto, importa questionar, como já tive oportunidade de o fazer a uma parlamentar europeia que tecia elogios a este ajustamento monetário, considerando-o um grande avanço: será que a vontade de serem ridiculamente positivas torna as pessoas incapazes de distinguir mínimo de minúsculo? Que tipo de empoderamento, auto-estima e dignidade acreditam que podem conferir aos beneficiários desta caridade estatal, no âmbito da nova Estratégia de Protecção Básica?

Provavelmente, por causa deste tipo de indagações e críticas, a investigação sobre protecção social do IESE tornou-se desconfortante e incomodativa para os políticos e burocratas que estão mais preocupados em criar uma imagem enganadora do que realista da sua acção assistencialista. A implicação disso, mais importante do que a desvalorização e indiferença para com a investigação do IESE, é o desprezo revelado para com os sistemas e mecanismos de protecção social não formais, como se fossem mais precários e conferissem menor dignidade e legitimidade do que o sistema legal ou formal. Na prática, o que se observa nas declarações dos políticos, governantes e burocratas é uma grande soberba paternalista sempre que apelam à maioria dos cidadãos para que aguardem com paciência, porque os zeladores da coisa pública tudo farão para um dia os incluir como beneficiários do sistema de «repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade» (AR, 2007, p. 81).

Enquanto a maioria da população é deixada à sua sorte, o sistema de protecção social formal é operacionalizado de forma fragmentada e discriminatória (Marques *et al.*, 2012). O sistema de segurança social, baseado num sistema contributivo a partir de deduções salariais, cobre uma parte dos trabalhadores assalariados, que, na realidade, representa uma ínfima percentagem da população economicamente activa. Por seu turno, o chamado sistema não contributivo concebe programas assistencialistas ou caritativos, em torno de uma enorme gama de programas com uma fingida elasticidade altruísta sem limites. Apesar da exiguidade dos recursos orçamentais disponíveis, os formuladores de programas de assistência social declaram estar empenhados em apoiar uma população alvo muito além do razoável e realisticamente possível. Imagine-se! Pretender cobrir a população em situação de pobreza absoluta implicaria, segundo o Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF) 2014/15, cobrir cerca de 12 milhões de pobres (números absolutos, segundo o IOF 2014/15; Arndt *et al.* (2018, p. 314), incluindo: crianças em situação difícil, pessoas idosas desamparadas e pessoas com deficiências. Como se não bastasse, o Ministério que tutela a assistência social, adiciona pessoas repatriadas, vítimas de violência e/ou tráfico, população vivendo na rua (em processo de reintegração) e ainda pessoas com capacidades físicas para trabalhar, mas consideradas em situação de elevada vulnerabilidade para encontrarem um emprego, ou realizarem actividades por conta própria, sobretudo quando são afectadas por choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais e/ou choques económicos.

Este último grupo (pessoas com capacidade para trabalhar) ilustra o espírito magnânimo e fantasioso dos burocratas assistencialistas, por recomendação do Banco Mundial, assunto tratado no *Desafios 2013* (Francisco, 2013). O chamado Programa de Acção Social Produtiva apresenta como grupo alvo os agregados familiares em situação de pobreza que possuam, pelo menos, um membro com capacidade para trabalhar, priorizando agregados familiares múltiplos: chefiados por mulheres, com pessoas com deficiência e doença, com crianças em situação de desnutrição ou com alto nível de dependência e famílias de acolhimento (MGCAS, 2016; MMAS, 2014).

Como entender que o Ministério da Acção Social, com tão poucos recursos, tenha o desplante de estabelecer aspirações e metas tão irrealistas como as acima referidas? Admito quatro possibilidades: 1) Os funcionários não sabem do que estão a tratar, o que em parte poderia explicar a sua opção em ignorar recorrentemente as questões e os resultados da extensiva pesquisa do IESE. Porque será que não existe um único estudo governamental – um apenas! – que mencione ou simplesmente cite um dos diversos trabalhos que o IESE publicou, em mais de uma década, sobre as mesmas matérias? 2) Os funcionários percebem o alcance das diferentes abordagens e alternativas em jogo, mas preferem ignorar de forma ostensiva tudo o que, porventura, obrigue a explicar certas escolhas questionáveis. Porque será que preferem recrutar assessorias externas e consultores estrangeiros para prepararem os documentos programáticos que depois são exibidos em encadernações bonitas e vistosas (FDC & UNICEF, 2011; Hodges *et al.*, 2010; Lledó, 2012; MGCAS, 2016; MMAS, 2014; UNICEF & MMAS, 2006; Vicente *et al.*, 2015)? É verdade que a certo passo das consultorias, as organizações da sociedade civil locais, e até académicos como eu, são convidados para uma apresentação de PowerPoint para socialização, numa das salas de conferências de um dos hotéis de Maputo, com direito a *breakfast* e *lunch*. 3) Os políticos e burocratas que lideram os programas de protecção social sentem-se completamente confiantes de que a melhor forma de servir o regime estabelecido é fixarem metas extremamente irrealistas, para que, na prática, não possam ser responsabilizados pelos maus e exíguos serviços prestados aos cidadãos e contribuintes (Buur & Salimo, 2018). Com metas daquelas bem poderiam reivindicar o direito a uma espécie de prémio de «emulação socialista»; nem disfarçam o desprezo que dispensam às pessoas que deviam ser o foco da sua assistência vulnerabilista. 4) Em 2014, respondendo à pergunta, «porque Moçambique ainda não possui pensão universal para idosos?», a resposta que encontramos foi que «os benefícios para aqueles que já são abrangidos e os que estão a implementar o actual sistema de segurança social, são maiores do que os custos em não optarem por uma alternativa mais efectiva e inclusiva. Em outras palavras, não existem ainda suficientes incentivos para se substituir um sistema selectivo, fragmentado, discriminatório e caritativo, por um sistema universal, inclusivo e potencialmente estruturante de novas relações intergeracionais em prol de uma efectiva coesão social» (Francisco & Sugahara, 2015, 2014, p. 349).

PENA QUE MOÇAMBIQUE TENHA POUCOS BISMARKIANOS

Afinal, quem são as pessoas que deviam constituir o foco principal da assistência social pública no actual contexto moçambicano? São, antes de mais ninguém, as pessoas com deficiências, físicas e mentais, total ou parcialmente incapacitadas para garantir o seu sustento básico. Quem ache que fixar este efectivo como o principal, para não dizer único, na falta de recursos financeiros suficientes para outros grupos-alvo, se não é irresponsável gosta de viver na ignorância. Quantas pessoas do efectivo de mais de 700 mil pessoas com deficiências apurado

pelo Censo de 2017 (INE, 2019),⁸ apoia o Ministério de Acção Social, efectiva e regularmente, com uma pensão mínima, mas não humilhante? Mais adiante voltarei ao assunto do desprezo pela investigação considerada crítica, como a do IESE, pela sua importância para o entendimento do insidioso antipluralismo manifestado por diversos governantes e burocratas públicos, nacionais e estrangeiros.

Por enquanto, voltando ao ensaio de Bastiat, quando as pessoas ficam ofuscadas pelo efeito apenas do que se vê, mas não aprendem a discernir os efeitos do que não se vê, o mais provável é entregarem-se a hábitos maus, não somente por inclinação, mas por uma atitude deliberada (Bastiat, 1989, p. 11). Isto é particularmente notório na nova estratégia governamental de protecção social básica, em que se nota uma mudança de ênfase da família para o indivíduo e a alegada intenção de prestação de benefícios universais para a maioria das crianças com menos de dois anos de idade até 2024. À primeira vista, parece uma mudança de um foco mais caritativo para uma perspectiva de benefícios universais baseados em direitos. Porém, quando se considera o contexto institucional em que importantes direitos básicos individuais são extremamente precários, em termos de liberdade, segurança pessoal e de protecção da propriedade privada, as referidas mudanças de ênfase não passam de pura demagogia.

Perante o quadro formal adoptado pelas entidades públicas, acima descrito resumidamente, na pesquisa do GdI-PPS a opção recaiu num quadro lógico mais amplo e abrangente. Reconhecemos que o quadro formal restrito e assistencialista assume um papel fundamental (positivo ou negativo), no processo de formalização das instituições. Afinal de contas, ele alicerça-se numa estrutura administrativa com cobertura nacional, incluindo o Ministério do Trabalho, o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), o Instituto Nacional da Acção Social (INAS) e o Ministério da Mulher e Acção Social. Estas entidades devem merecer a atenção, avaliação e escrutínio quanto à forma como desempenham a sua actividade; principalmente quando tais entidades se convertem em instrumentos apetecíveis de manipulação por parte dos zeladores da coisa pública, para fins pessoais ou partidários.⁹

Embora a figura 1 não confira visibilidade a outras entidades ministeriais e administrativas importantes para o sucesso ou fracasso do desempenho das entidades mencionadas, é sabido que a actividade governamental depende do sistema financeiro, fiscal e orçamental existente. Neste âmbito, apesar de o MEF não ser mencionado no organograma da figura 1, na prática

⁸ Os dados definitivos do Censo de 2017, recentemente divulgados, apuraram na altura do recenseamento: 727 620 pessoas com diversos tipos de deficiências, nomeadamente: cegos (58 021), mudos/surdos (68 326), braço(s) amputado(s) (55 670), perna(s) amputada(s) (115 918), dificuldade de andar (105 229), paralisia (44 875), mental (49 565) (INE, 2019).

⁹ Decorre, presentemente, um processo judicial contra a ex-Ministra do Trabalho, Helena Taipo, e pelo menos mais oito arguidos, acusados de crimes de corrupção que prejudicaram o Estado em mais de mil milhões de meticais. Segundo a informação anual da Procuradoria-geral da República, as autoridades conseguiram recuperar mais de 77 milhões de meticais, 34 viaturas e 22 casas (Beúla, 2019). Mas antes deste caso, muitos outros aconteceram, qual deles o mais rocamboloso, tais como: o mediático caso de um milhão de dólares americanos que não existia, alegadamente porque o então director exigia uma casa condigna; o negócio das aeronaves com o já falecido empresário Rogério Manuel (Notícias, 2017) e outros processos de gestão danosa, nunca devidamente esclarecidos publicamente (@Verdade, 2012).

desempenha a função central na fixação das dotações orçamentais e dos critérios de expansão ou restrição dos serviços burocráticos.¹⁰ Influencia também a eficiência e eficácia da segurança social (contributiva), por via dos fundos de pensões públicos e privadas como o INSS, bem como programas de assistência social não contributiva.

Para não alongar muito mais as considerações sobre os problemas de abrangência da protecção social, na perspectiva das entidades públicas e em particular do Governo, antes de passar à abordagem adoptada na pesquisa do IESE e às divergências que a mesma motivou internamente, adianto ainda quatro pontos importantes sobre a concepção formal ilustrada na figura 1:

- 1) A partir do organigrama na figura 1, percebe-se que, de forma indirecta, se pode inferir que o regime de segurança social adoptado pelo Estado moçambicano é uma importação de regimes de repartição social (*pay-as-you-go*) aplicados noutros países e até mesmo em Moçambique, antes da independência, mas que a revolução deitou fora com a água suja do Estado colonial. Um regime onde, como referido acima, as pessoas acreditam que estão a contribuir para a sua própria aposentadoria e, por isso, têm um direito adquirido de se reformar. Na verdade, esse não é o princípio subjacente neste regime, mas sim usar as contribuições mobilizadas pelo fundo de pensões públicas e pelo INSS para pagar aos actuais reformados, em vez de criar um fundo para a sua própria aposentadoria.
- 2) Existe uma curiosa ironia na substituição do sistema de protecção do regime marxista-leninista pelo sistema por repartição social. Precisamente quando o partido no poder aceitou conceder espaço de liberdade à economia de mercado capitalista, o Estado adoptou um sistema colectivista que segue o princípio socialista utópico, formulado nas primeiras décadas do século XIX, exaltado por Marx (2012, p. 6) na sua *Crítica do Programa de Gotha* e resgatado pela Frelimo, em 1977: «De cada um segundo as suas capacidades, a cada um segundo o seu trabalho» (Frelimo, 1977, p. 74). Uma leitura atenta dos *Desafios* permite perceber que a questão dos regimes de pensões é tratada de forma ainda muito superficial, por razões que poderão ficar mais claras adiante em referência à criação de espaço para uma abordagem liberal.
- 3) A este nível, é extemporâneo questionar a abordagem intervencionista e vulnerabilista, assumida, consciente ou inconscientemente, pelos políticos, governantes e burocratas envolvidos na formulação da política pública de assistência caritativa. Seria pedir demasiado de um Estado dominado por um partido político altamente antipluralista e liberal. Até porque se as políticas governamentais fossem mais assistencialistas e intervencionistas do que são, mais razões dariam aos que acusam o Governo de se ter deixado capturar pelo neoliberalismo a favor do grande capital internacional. E, nesse caso, a acusação esquerdista

¹⁰ Uma das últimas derivações na nossa pesquisa, relacionada com a investigação sobre o espaço fiscal e orçamental para a protecção social, desembocou inesperadamente numa problemática desorçamentação (Francisco, 2019a; Francisco & Semedo, 2018). Um assunto que daria muito que falar, mas que, por razões de espaço e necessidade de restringir esta reflexão, não será incluído entre os temas fracturantes abordados mais adiante.

que geralmente reduz a ofensiva neoliberal ao que o liberalismo pode ou não oferecer, deveria abranger também as agências internacionais (*e.g.* FMI, Banco Mundial, OIT (Organização Internacional do Trabalho)). Tais agências internacionais representam uma legião técnica, aparentemente apolítica, com a qual o IESE não tem a pretensão de competir em termos de influência nas opções de protecção social. Além da assistência financeira que fornecem, podem também disponibilizar extensivo apoio técnico aos organismos governamentais e disponibilizar consultores para prepararem os documentos programáticos que depois serão aprovados pelo Conselho de Ministros, para serem divulgados em fóruns internacionais, com a paroquial altivez de auto-estima e empoderamento que o ex-Presidente Armando Guebuza e o seu sucessor promovem.

- 4) Pelo que se tem observado, a forma como os executores públicos moçambicanos trabalham e identificam as prioridades para as políticas públicas sociais, talvez dentro de algumas décadas mais se dignem discutir seriamente as questões cruciais sobre a real inviabilidade e insustentabilidade dos sistemas de protecção social que são presentemente implementados e defendidos pelos governantes. Questões que, em outras partes do mundo, sobretudo nas economias mais desenvolvidas, a classe política também procura desqualificar moral e politicamente sempre que pode. Afinal de contas, a classe política moçambicana que nos governa e controla com sua inteligência pragmática não é menos amiga da ilusão do que da realidade do que as classes políticas europeias (Bessa, 2019). Moçambique poderia ter a desculpa de ainda se encontrar num estágio pré-bismarkiano; mas como terá dito o famoso estadista alemão do século XIX Otto von Bismark: só os tolos aprendem com os seus próprios erros; eu prefiro aprender com os erros dos outros. É pena que Moçambique tenha ainda tão poucos bismarkianos candidatos a líderes políticos e estadistas.

PROTECÇÃO SOCIAL: PORQUE DIVERGIMOS?

Antes mesmo do início da série de livros *Desafios*, a definição das prioridades e objectivos da pesquisa no GdI-PPS começou por tomar em conta o carácter restrito da abordagem do Governo, centrada nos três componentes de protecção social identificados no Decreto n.º 53/2007 – Básica, Complementar e Obrigatória (AR, 2007; Francisco, 2010b, p. 45). Porém, como se pode perceber na figura 2, a abordagem alternativa ao quadro restrito, assistencialista e vulnerabilista do Governo (figura 1) assenta numa lógica substancialmente diferente. Diferenças na atenção prestada ao que se vê e ao que não se vê, ao ponto de não figurar no quadro legal do que é formalmente considerado como o foco da protecção social. Não poderia ser de outra maneira, se realmente queríamos «superar o reducionismo, melhorando o realismo e abrangência». O organograma alternativo, apresentado na figura 2, reflecte a definição operacional apresentada no início do já referido artigo de 2010, onde a protecção social é definida como:

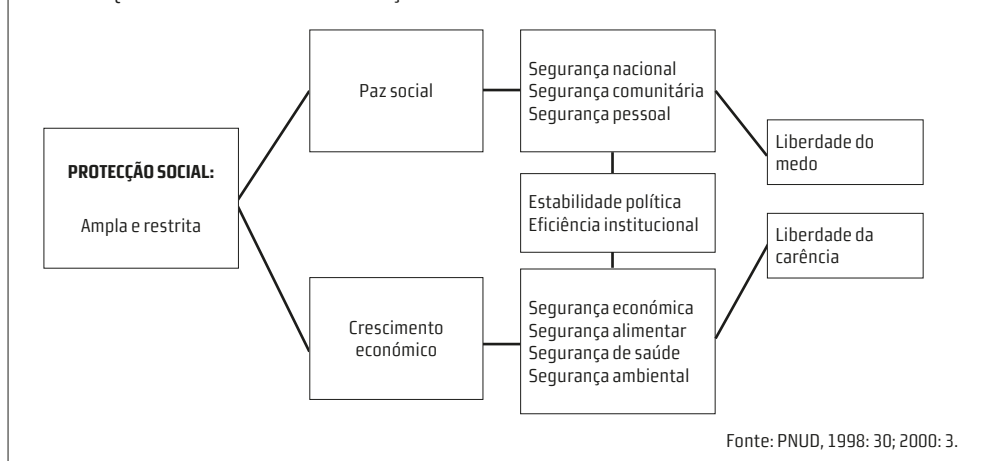
... o conjunto de mecanismos, iniciativas e programas com o objectivo de garantir uma segurança humana digna, libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo da vida humana: 1) Medo da carência, sobretudo alimentar e profissional, seja ela accidental, crónica ou estrutural; 2) Medo da agressão e desprotecção física e psicológica (Francisco, 2010b, p. 39).

Esta definição inspirou-se no trabalho realizado alguns anos antes da criação do IESE, nomeadamente no final do século passado, no âmbito da elaboração dos dois primeiros relatórios nacionais de desenvolvimento humano em Moçambique. Dois relatórios que tomaram como principal motivação a preocupação com a indispensável transição da insegurança nacional para a segurança humana, por via de dois eixos analíticos destacados na figura 2: a) Paz social, a vários níveis: segurança nacional, comunitária e individual; b) Crescimento económico, viável e sustentável, intimamente ligado ao desenvolvimento, por via da melhoria da segurança económica, alimentar, da saúde e do ambiente natural. Estes dois eixos são orientados para a dupla dimensão da liberdade do medo da carência e da agressão e desprotecção (Francisco, 2009b; PNUD, 2000, 1998). Ao longo da publicação dos *Desafios*, as diferenças em termos epistemológicos, e com implicações políticas e programáticas, relativamente ao quadro conceptual adoptado, oficial ou officiosamente, são detectáveis a partir dos próprios títulos dos artigos listados na secção 1 e noutros artigos resultantes da nossa investigação. Basta referir, alguns exemplos: «Protecção social financeira e demográfica em Moçambique» (Francisco *et al.*, 2011); «Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente» (Francisco, 2011a); «Acção social produtiva» em Moçambique: uma falsa solução para um problema real» (Francisco, 2013); «Idosos em Moçambique: romper a conspiração do silêncio» (Sugahara & Francisco, 2012); «Porque Moçambique ainda não possui pensão universal para idosos?» (Francisco & Sugahara, 2015); «Teste à vontade de consolidação fiscal e orçamental em Moçambique: o problema da desorçamentação» (Francisco & Semedo, 2018).

À medida que se conhecem as abordagens em que se sustentam organogramas como os das figuras 1 e 2, percebe-se que há muito mais para além daquilo que as representações gráficas mostram. Mas as divergências conceptuais e interpretativas emergem também nas abordagens dos investigadores do próprio IESE, quando começam a analisar e discutir questões fundamentais, como o conteúdo da cidadania, os direitos de propriedade privada, o papel do Estado e do capital no incentivo ou desincentivo à poupança, entre muitos outros.

O organograma na figura 2 permite perceber que a protecção social é muito mais ampla, complexa e diversificada do que a figura 1 mostra. Simultaneamente, a partir da figura 2 não existem motivos para desconsiderar ou desvalorizar a perspectiva restritiva, assistencialista e vulnerabilista. Quando muito, a figura 2 apenas mostra mais claramente que existem aspectos amplos e abrangentes dos mecanismos de protecção social que vão para além do domínio formal e legal, ou até do que convencionalmente se designa por informal.

FIGURA 2: QUADRO CONCEPTUAL DA PROTECÇÃO SOCIAL



Fonte: PNUD, 1998: 30; 2000: 3.

Nos primeiros anos da nossa pesquisa, procurou-se estabelecer conteúdos substantivos para uma análise do «estado da arte» da protecção social, que não se circunscreve à economia. Para isso, foi muito útil a formação em demografia que adquiri no Mestrado (1989) e Doutoramento (1998), na Universidade Nacional da Austrália (ANU). Sem a incorporação da dimensão e dos conteúdos demográficos, qualquer ênfase circunscrita à economia política na investigação, fosse ela qual fosse, teria ficado demasiado pobre.¹¹

Infelizmente, até aqui a dimensão demográfica circunscreveu-se praticamente à investigação sobre protecção social, como pode ser testemunhado nos nove livros do *Desafios*. Além da definição operacional usada no GdI-PPS acima mencionada, nenhum outro grupo de investigação se deu ao trabalho de elaborar uma que se possa dizer consistente com a visão marxista de heterodoxia, ou outras. Quando muito, em alguns momentos, Castel-Branco deixou transparecer que a abordagem ampla e estruturante que eu defendia não se conformava com a sua visão holística do sistema capitalista internacional. Talvez por isso tenha percebido o convite do envolvimento de Marc Wuyts e Bridget O'Laughlin¹² na investigação sobre protecção social do IESE como uma oportunidade para adicionar uma tutela teórica que parecia faltar no GdI-PPS. A integração de Wuyts e O'Laughlin como investigadores convidados e associados foi inteiramente consensual e bem-vinda por todos os que alguma vez tiveram o privilégio de serem seus estudantes ou terem investigado sob a sua direcção. Contudo, se algum de nós alguma vez entreteve a esperança que Wuyts e O'Laughlin trariam um cinto de castidade para

¹¹ Como tenho dito em conversas informais, um dos méritos do surgimento do IESE foi ter-me permitido fazer uso da minha formação demográfica. Só tinha conseguido dedicar-me à demografia durante a realização do Doutoramento na Austrália. Após regressar a Moçambique, depressa percebi que não seria como demógrafo que iria ganhar a vida.

¹² Curiosamente, dois dos meus professores mais importantes em momentos decisivos na minha formação em economia. De Marc aprendi, na disciplina de estatística, a sensibilidade pela exploração dos dados estatísticos e a importância do método de análise quantitativa. A Bridget, supervisora da minha tese de Licenciatura, fiquei-lhe sempre muito grato por ter-me introduzido na pesquisa de campo que não tinha aprendido no curso de Economia.

proteger a suposta superioridade de uma abordagem marxista na protecção social, depressa teve de reconhecer que pouco poderia ser feito. Tanto Wuyts como O'Laughlin mostraram terem aprendido usar o marxismo como um método de análise crítica e não para catequizar ou reconverter hereges. Na verdade, devo reconhecer que apesar da contribuição de Wuyts (2016, 2006) e O'Laughlin (2012) ter sido pontual, foram estes associados do IESE que trouxeram para a investigação sobre protecção social o melhor complemento alternativo à abordagem ampla, estruturante e liberal que o GdI-PPS tem adoptado. Os seus artigos, por via do GdI Economia e Desenvolvimento, são o melhor que o IESE produziu em consonância com uma abordagem marxista ampla, estruturante e intervencionista.

A inclusão da dimensão demográfica, por via da linha de investigação sobre protecção social, contribuiu para o pluralismo analítico e metodológico do IESE de duas maneiras. Primeiro, graças à consideração dos conteúdos demográficos na pesquisa sobre protecção social, o IESE ampliou a diversidade interdisciplinar para além da economia e política, no sentido estrito dos termos «economia» (e.g. ligações dos megaprojectos à economia nacional, natureza dos padrões de crescimento económico, dívida pública, pobreza e acumulação de riqueza, financiamento do Estado e tributação) e «política» (e.g. sistemas políticos, participação política dos cidadãos e funcionamento do sistema eleitoral). No universo analítico e metodológico da investigação em protecção social, conjugou-se o conhecimento demográfico com os conteúdos económicos e políticos. Em vez de diluir os aspectos demográficos na convencional categoria genérica do «social», uma verdadeira «palavra-doninha», a análise demográfica foi usada como veículo de fomento do pluralismo, em dois sentidos: 1) a nível disciplinar (analítico, metodológico e técnico) e dos saberes demográficos relevantes sobre a dinâmica populacional; 2) na abertura da janela que se abriu à perspectiva liberal para criar o seu próprio espaço analítico, o que me valeu, na linguagem que Fernandes atribui a Paul Hollander, o epíteto de «herege» e «renegado» (?): «Estas pessoas, parafraseando Hollander, já não jogam fora a água suja da revolução moçambicana, para proteger a criança, descobrem que a criança é um monstro que deve ser estrangulado. O herege se torna um renegado» (Fernandes, 2018, p. 21).¹³

¹³ O artigo de Fernandes dá a impressão de que eu aproveitei a formação universitária na Austrália para me converter ao liberalismo. Se é verdade que aquela foi uma oportunidade de formação que acabou por proporcionar um «dois em um», parece-me que a conversa que tivemos não foi suficientemente esclarecedora sobre a forma como a aprendizagem da demografia abriu caminho para superar a minha formação deficiente sobre as alternativas possíveis e viáveis ao chamado «socialismo científico». Teria sido impossível consegui-lo, pelo menos da forma saudável e não manietada que o ambiente social iliberal moçambicano não proporciona. Embora na Demografia o pensamento liberal também seja deficitário, recorri às valiosas excepções na formação precedente em Economia e Filosofia, que se tornaram cruciais para resistir à possibilidade de me refugiar num formalismo matemático e estatístico de estudos da população aparentemente neutros. Valeu-me o privilégio que tive, antes de me envolver no estudo do marxismo-leninismo, de professores fantásticos, como Albano Moaz Gonçalves em Filosofia, nos últimos anos do secundário em Quelimane, verdadeira encarnação de um qualquer dos melhores filósofos da Grécia antiga. No primeiro ano do curso de Economia da UEM, tive dois professores notáveis e cruciais para o desenvolvimento do meu espírito analítico e crítico – Marc Wuyts, em Estatística, e Filipe Richardson, em Economia do Capitalismo. Sobre aquele período e as controvérsias que Wuyts (2009) enfrentou, vale a pena ler as suas respostas à pesquisa realizada por Fernandes (2018) sobre o CEA.

Lendo os trabalhos sobre protecção social publicados nos *Desafios*, é possível perceber a minha afirmação cada vez mais demarcada das anódinas abordagens da protecção social. Progressivamente procurei desenvolver uma abordagem cada vez mais desinibida e demarcada da perspectiva ampla e estruturante comprometida com o intervencionismo e considerada melhor herdeira dos superiores valores morais do passado revolucionário utópico. Como mostram Cahen (2017) e Fernandes (2018), lendo os *Desafios* percebe-se que poucos, mas alguns dos autores, não escondem nem dissimulam as suas afinidades filosóficas, claramente discordantes entre si. Isto é evidente, por exemplo, em relação ao papel e natureza do Estado e a outros assuntos que serão mencionados mais adiante.

Em vários artigos, publicados nos *Desafios* e noutros produtos do IESE, Castel-Branco considera o Estado do período pós-independência revolucionário, como um «Estado empreendedor, planificador e alocador de recursos no período da construção da economia socialista de Estado» (Castel-Branco, 2017a, 2015b, p. 139, 2015a). «Deste Estado centralizado [passou-se] para um liberal, com a missão de facilitar a vida do capital mas sem saber muito bem como, especialmente quando o capital privado nacional é tão fraco, se não apenas emergente» (Castel-Branco, 2015b, pp. 139-140).

Em contrapartida, em diferentes artigos publicados nos *Desafios* e noutras publicações (Francisco, 2012a, 2010b; Francisco *et al.*, 2016b), tenho descrito o Estado do período da República Popular como extremamente intervencionista, totalitário e regressivo. Posteriormente, considerei que o partido que controlava e continua a controlar o Estado evitou o Estado Falhado, ao aceitar mudanças e adaptar-se sem, no entanto, renunciar ao modelo de Estado centralizador, dirigista, intervencionista e aspirante a principal protagonista do mercado. «Para disfarçar o elevado intervencionismo económico do actual Estado», pode-se ler no *Desafios* 2016:

*... políticos e burocratas do regime, bem como vários analistas e investigadores autoproclamados heterodoxos e críticos de certas opções políticas, passaram a retratar o actual Estado moçambicano como liberal ou neoliberal; um liberalismo que dizem ter sido imposto pelos doadores e credores do Governo, desde que este ficou impossibilitado de resistir à adesão às instituições de Bretton Woods em 1984, e necessitou de recorrer à ajuda financeira e técnica do FMI, Banco Mundial e outros parceiros internacionais... (Francisco *et al.*, 2016b, p. 293).*

As considerações anteriores devem ser suficientes para mostrar que uma boa parte das divergências analíticas no IESE não se circunscreve à economia política, ou apenas ao tipo de economia política tomada como referência, como se mostrará mais detalhadamente nas próximas secções. Não menos importante, derivam de trajectórias formativas distintas, de reacções psicológicas e emocionais aos conteúdos e aos métodos de ensino, bem como de diferentes alinhamentos epistemológicos e filosóficos de cada um. Em algum momento, devo confessar,

servi-me da demografia como porto de abrigo, ou espécie de refúgio, na esperança de que colegas que não se deram ao trabalho de estudar a ciência demográfica com alguma seriedade tivessem o bom senso de se abster de comentar para não serem acusados de se servirem da sua ignorância demográfica para desvalorizarem a importância de uma perspectiva liberal na análise tanto da protecção social como de questões económicas e do desenvolvimento. Poucos perceberão a vantagem comparativa que isto me deu na busca de alternativas às análises e soluções enquadradas numa economia política questionável, entre outras razões, quando se passa a assumir ser desnecessário especificar a orientação marxista adoptada, por ser considerada a única economia política digna deste nome. Questiono-me quantos colegas do IESE que têm usado a economia política marxista como a «única» economia política leram *O Capital* do princípio ao fim, com suficiente sentido analítico (já não digo crítico ou técnico). Se o tivessem feito teriam percebido que, afinal, aquela obra magna de Marx foi escrita como mera crítica da economia política (burguesa).¹⁴ Curiosamente, em plena segunda década do século XXI, vários colegas do IESE têm frequentemente declarado que o método que usam na sua investigação é «a economia política». Como se a única economia política disponível, digna de tal nome, fosse a economia política marxista. As outras economias políticas, rotuladas de «burguesas» por Marx, principalmente as liberais, como a escola austríaca, acabaram por ter de usar veículos (protecção social e demografia) para criar e afirmar o seu espaço analítico.

CIDADANIA E PROTECÇÃO SOCIAL: PLURALISMO VERSUS ANTIPLURALISMO

Embora o conceito de pluralismo seja usado frequentemente de formas diversas em referência a uma vasta gama de situações relacionadas com o reconhecimento da diversidade, no âmbito deste debate é usado como reconhecimento da diversidade intelectual, analítica e metodológica, política, ideológica e ética, nomeadamente a apreciação da convivência de correntes de pensamento e ideias diferentes.

Esta terceira secção centra a atenção em categorias estruturantes fundamentais, tanto para a protecção social como para o desenvolvimento humano em geral, como é o caso do conceito de cidadania. A este nível, para melhor se perceber as diferenças ou mesmo divergências teóricas e ideológicas entre os investigadores do IESE, é importante tomar em consideração o

¹⁴ Fui exposto ao estudo sistemático de *O Capital* de Marx (1867) por um professor como Filipe Richardson, mais interessado nos aspectos técnicos do que no método filosófico (sobre este, recordo com saudade as conversas com o falecido antropólogo, Christian Geffray). Mesmo que os exercícios práticos que nos obrigou a aprender possam ter tido pouca ou nenhuma aplicação posterior, no final serviram para desenvolver a capacidade metodológica e técnica. Comparados com os modelos de equilíbrio da economia neoclássica, os exercícios formais inventados por Richardson não são menos didáticos. Mas o mais importante daquelas exposições intelectuais iniciais foi facilitarem a minha predisposição psicológica para a análise crítica da escola marxista em que me formei como economista, não apenas na modalidade catequizante dos panfletos vulgarizadores do Departamento Ideológico de Jorge Rebelo ou da agência de propaganda *Novosti* (soviética).

ambiente político e ideológico mais geral. A partir da questão da cidadania *versus* estadaania é possível mostrar, por um lado, as tensões, os equilíbrios e os desequilíbrios entre antipluralismo e pluralismo; ortodoxia e heterodoxia; iliberalismo, antiliberalismo e liberalismo. Por outro lado, podemos perceber como o partido antiliberal que tem controlado o Estado tradicionalmente antipluralista, existente em Moçambique, persiste em inventar novas formas de antipluralismo intelectual, mais ou menos dissimuladas, mas nem por isso menos cínicas, perigosas e violentas do que as que foram usadas no período do monopartidarismo marxista-leninista. Não menos importante é aferir em que medida outros partidos políticos moçambicanos, com ou sem assento parlamentar, apresentam evidências diferenciadoras do partido Frelimo, em termos de alternativas programáticas de carácter pluralista e liberal. Por razões de espaço, este não será um assunto explorado neste artigo.

PLURALISMO, SIM... MAS EFECTIVO OU CARICATURADO?

Na primeira década de existência do IESE, como notou Cahen, foram poucos os textos publicados pelo IESE que discutiam posições de várias correntes filosóficas e ideológicas. «Cada um defende as suas posições, sem, ao meu ver, debate suficiente com os outros» (Cahen, 2017, p. 7).¹⁵ Igual observação é feita por Fernandes, após uma pesquisa muito mais extensiva e sistemática do que a realizada por Cahen para a preparação da sua intervenção na Conferência do IESE de 2017.

Sem pretender contrariar, muito menos negar, a anterior constatação de Cahen sobre a falta de debate teórico interno no IESE, ela provocou em mim uma dúvida. Não será que Cahen, pelo facto de ter nascido e vivido em França, um país onde a liberdade de expressão e o pluralismo intelectual são dados adquiridos, tem dificuldade de captar a real dimensão e as implicações da opção que fizemos pela criação de um instituto de investigação pluralista, numa sociedade fortemente iliberal e ainda por cima dominada por um Estado geneticamente antiliberal? Suspeito que seja o caso, embora não descure a influência da sua veia esquerdista e o seu compromisso marxista, como fez questão de reafirmar na sua comunicação na Conferência do IESE de 2017.

As implicações da opção por um pluralismo intelectual efectivo vão muito além da concorrência política e ideológica entre militantes e simpatizantes de diferentes partidos. Não menos importante são as implicações emocionais e psicológicas no decurso da gestão das idiossincrasias e preconceitos pessoais herdados de um período totalitário, primeiro colonial-fascista e depois revolucionário e não menos totalitário (fascista?); as alianças políticas e ideológicas frequentemente dissimuladas e cínicas, as censuras disfarçadas e autocensuras veladas; as intimidações psicológicas e emocionais, exercidas por uma legião de caprichosos

¹⁵ «Há, no entanto, um artigo que tenta isso no volume *Desafios para Moçambique 2016*, o de António Francisco, Moisés Siúta & Ivan Semedo» (Cahen, 2017, p. 7).

zeladores policiais da opinião pública, entre muitos outros aspectos que marcaram a primeira década de actividade do IESE.

A melhor maneira de exemplificar como os *Desafios* reflectiram e partilharam diferentes abordagens sobre protecção social é centrar a atenção em categorias cruciais, na configuração do que «se vê» e do «que não se vê» e por isso nem sempre é percebido como imediatamente relevante para a segurança social. No resto desta secção, as considerações sobre pluralismo e antipluralismo focar-se-ão na importante questão da cidadania, por ser dos conceitos mais estruturantes da protecção social, ao estabelecer oportunidades e constrangimentos, incentivos e desincentivos no exercício dos direitos individuais, políticos, culturais, psicológicos e éticos dos cidadãos.

Ao longo da passada década, muitos foram os testemunhos de intolerância, desprezo e desconsideração pela investigação do IESE por parte de entidades públicas que deveriam ser as mais interessadas nela. Em alguns casos assistiu-se a um autêntico *bullying* psicológico, em debates públicos e acções intimidatórias de vários tipos, incluindo recursos criminais. Para que a anterior afirmação não seja vista como uma vitimização exagerada pelos leitores menos informados das dificuldades enfrentadas, recordo apenas alguns dos muitos exemplos concretos, qual deles o mais rocambolesco e por vezes ridículo e patético.

O primeiro, digno de ser partilhado, foi a retenção do processo de legalização do IESE, por parte do ex-Ministro da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-profissional. Ao fim de vários meses sem qualquer explicação para tanta demora, o director do IESE, através de alguns dos seus ex-estudantes, soube que o expediente do IESE se encontrava numa prateleira que o então Ministro designava por «processos indesejados». Foi preciso Carlos Nuno Castel-Branco recorrer aos seus contactos pessoais, que felizmente na altura eram bastante bons, para desbloquear o assunto da legalização da actividade do IESE.

Um outro exemplo, ainda dos primeiros anos de actividade do IESE, diz respeito ao desencanto provocado por Castel-Branco com a reflexão sobre a «revolução verde» que apresentou em resposta a um convite da Presidência da República para contribuir para o debate daquele tema que na altura parecia entusiasmar o ex-Presidente Armando Guebuza. Como Castel-Branco foi igual a si próprio e não mostrou qualquer disponibilidade para se converter a uma espécie de «garota de programa» intelectual de uma agenda governamental, foi riscado da lista de futuros debates na Presidência.

Outras situações aconteceram, como o cancelamento à última hora e sem qualquer justificação por parte da Reitoria da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) – «ordens superiores» – de um seminário preparado pelo IESE, com o apoio financeiro da Suécia, a ser realizado numa Faculdade da UEM, onde alguns dos Investigadores do IESE também são docentes. Outro caso, aconteceu na preparação de um outro seminário, promovido pelo Ministério da Mulher e Acção Social. Quando os organizadores preparavam a lista de possíveis oradores para o

referido seminário, ao perceberem que um dos nomes era o director de investigação do IESE que investiga questões sobre protecção social, retiraram-no imediatamente da lista.

Ao longo da década, a assertividade das intervenções públicas dos membros do IESE provocou uma crescente irritação entre os guardiães ideológicos do regime, nomeadamente no grupo que ficou conhecido por «G40» e não só. A título de exemplo, em Agosto de 2012, um dos guardiães ideológicos do regime reagiu com «indignação» à entrevista que concedi ao Canal de Moçambique acusando-me, no Correio da Manhã (Buque, 2012), jornal electrónico, de estar a tentar «deitar abaixo» tudo o que a Instituição IESE e em particular o seu director Nuno:

... têm estado a fazer em prol da verdadeira moçambicanidade. Penso que este trabalho e esforço não podem ser deitados abaixo por pessoas pouco comprometidas com a instituição IESE, como me parece ser o seu director de investigação, por sinal, a área-chave da instituição! (Buque, 2012).¹⁶

Em vários outros momentos, alguns dos investigadores do IESE receberam ameaças telefónicas ou por SMS, bem como advertências para não aparecerem em programas televisivos, doutra forma iriam pôr a sua segurança pessoal e vida em risco. Neste contexto, o episódio mais rocambolesco e mediático foi o que um controverso *post* de Castel-Branco (2013), na sua página pessoal do Facebook e não do IESE, provocou. Em 2015, já não foi o acima referido guardião ideológico do regime a mostrar a sua indignação. Foi o próprio Ministério Público a instaurar um processo crime contra Castel-Branco, acusando-o de crime contra a segurança do Estado. Porquê? Por causa do seu *post* de 2013 no Facebook, em forma de carta aberta ao então Presidente da República Armando Guebuza, acusando-o de servir o «grande capital» em detrimento da população moçambicana e comparando-o a ditadores como Hitler, Salazar e Mobutu (Caldeira, 2015; Castel-Branco, 2013; Fernandes, 2018, p. 18).¹⁷

Enfim, os exemplos de antipluralismo em Moçambique no presente milénio dariam um volumoso livro, o que vai muito além do âmbito deste artigo. Acrescento apenas que, por variadas razões, o pessoal do IESE acabaria por merecer dos guardiães ideólogos do regime, o

¹⁶ Esta declaração indignada ecoou na imprensa, como é exemplo o excerto seguinte reproduzido pelo *site* Macua: «Adelino Buque ataca director de Investigação do IESE: A entrevista concedida ao Canal de Moçambique pelo director de Investigação do Instituto de Estudos Económicos e Sociais (IESE), o Professor António Francisco, deixou desassossegados muitos “camaradas” defensores do Governo do dia... Adelino Buque, administrador do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e analista fiel ao regime, preferiu apelar toda a entrevista de “aberração”, chegando mesmo a afirmar que o Professor António Francisco é uma pessoa “pouco comprometida com o IESE”. Na entrevista concedida ao Canal de Moçambique/Canalmoz o director de Investigação do IESE teceu duras críticas às políticas do Governo do dia, tendo, entre outras coisas, dito que o actual regime a que apelidou de “dirigista e absolutista”, a prazo convida a golpes e insubordinação. Disse também que são os doadores que têm travado a arrogância do regime...» (Macua, 2012).

¹⁷ Comparem-se as acusações de Castel-Branco com as recentes acusações também a Armando Guebuza, que um dos protagonistas do G40, em «Carta pública ao meu pai e ídolo político», faz na sua página pessoal do Facebook (27 de Maio de 2019). Castel-Branco foi acusado de crime contra a segurança do Estado, por comparar Guebuza a Hitler, Salazar e Mobutu. Imagine-se se proferisse acusações como as do autoproclamado «filho» político de Guebuza, em que chega a escrever afirmações como a seguinte: «Será que tu, Armando Emílio Guebuza, não sabes que aquele “rapaz” ora detido e armado em “esperto” usou parte significativa do dinheiro “desaparecido” das “dívidas ocultas” para contratar os mercenários que recrutam, aliciam, treinam e introduzem em Moçambique os bandidos armados que estão a semear luto e destruição em Cabo Delgado? Não sabes mesmo?» (<https://www.facebook.com/jj.cumbane/posts/2166223260162348>).

famigerado epíteto de «apóstolos da desgraça». Um rótulo que Cahen, na sua veia esquerdista, considera que «... o IESE deveria reivindicar... pertença», como «...método eficaz para lutar contra a desgraça ela própria, para ela não acontecer sem ter sido pelo menos prevista». Digo veia esquerdista, porque é simplesmente lamentável, neste estágio do Moçambique independente, a luta contra a desgraça intelectual, causada pela cultura de intolerância e arrogância de um Estado que se dizia apostado em garantir independência e liberdade aos moçambicanos, continue a provocar tanta violência física e consternação psicológica e emocional aos cidadãos que ousam desafiar a perpetuação da servidão, ou «nenhumação», parafraseando o escritor Ba Ka Khosa (2017, p. 71).

A HERANÇA DO ANTIPLURALISMO VEM DE LONGE

O iliberalismo da sociedade moçambicana manifesta-se em múltiplos aspectos, nomeadamente na falta de cultura de tolerância e de instituições democráticas com peso, contrapeso e regras de justiça e protecção das liberdades individuais. A cultura de linchamentos populares é apenas uma das muitas manifestações da prevalência de valores morais permeáveis à intolerância e carentes dos fundamentos básicos de instituições modernas defensoras dos direitos humanos fundamentais.¹⁸ Neste contexto, a existência de um Estado que nasceu e se impôs, desde Independência Nacional em 1975, alicerçado num quadro ideológico e político profundamente antipluralista e totalitário, apenas agrava mais as dificuldades de estabelecimento de um ambiente de liberdade positiva e saudável.

O antiliberalismo do Estado moçambicano inspira-se na negação das diferenças humanas, contra a qual se impõe um intervencionismo estatal, alegadamente para abolir as desigualdades sociais e tornar as pessoas iguais. Na prática, todavia, a igualdade alcançada não passa de uma caricatura utópica, alicerçada num quadro institucional que conduz a desigualdades perversas, falsa unidade política, convivência cínica e promotora de tensões desestabilizadoras da paz social e da harmonia psicológica e ética.

Neste contexto, persiste um erro crasso, aparentemente de menor importância, mas revelador da forma como os preconceitos políticos e ideológicos primários têm sido reproduzidos nas investigações e retrospectivas históricas sobre os avanços, retrocessos e desafios da edificação de um Moçambique moderno, pluralista e tolerante. Um erro que muito se deve ao facto de a edificação do Estado, soberano ou independente, ser confundida com o nascimento da

¹⁸ Quem pense ser exagerado falar-se de cultura de linchamentos populares deverá pensar melhor, não só depois de tomar em consideração a frequência com que os casos acontecem, mas também devido à forma como este fenómeno entrou no imaginário popular e literário, como ilustra a seguinte passagem da história «Uma visita ao prostíbulo» de Aldino Muianga (2011, p. 37): «Munidos de paus, pedras e, até, de paus de pilar, todos caíram sobre ele. A violência dos golpes que infligiam, dir-se-ia, era a catarse de frustrações antigas e acumuladas, a sublimação de dores que já nem isso eram. Eram sim, a agonia experimentada em cada segundo, em cada hora, em cada dia, corporizada pelos clientes: uma revolta impotente contra a vida. Naquela manhã de sol claro gritos de impropérios, de maldições, em todos os tons, encheram os caminhos da Mafalala.»

nação e do Estado moderno, como se este não tivesse acontecido na última década do século XIX, mas apenas com a criação do novo Estado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Sabendo que a delimitação fronteiriça e geográfica do território moçambicano foi estabelecida e internacionalmente reconhecida em 1891 (Francisco, 2010b, pp. 58, 83; Newitt, 1997), à negação desse facto histórico adicionou-se um outro facto muito mais grave: a captura da independência nacional por uma ala radicalizada dentro de uma vasta Frente que foi a FRELIMO até 1969 viria a dar origem ao partido político, também designado Frelimo, cujo Comité Central se proclamou na Constituição da República Popular como «força dirigente do Estado e da Sociedade» (FRELIMO, 1975, p. 3, Art. 3.º; Khosa, 2017, pp. 105-112).

A recorrente desvalorização da vasta produção científica e académica do período anterior à independência manifesta-se em variadíssimas situações e de múltiplas formas, como se o simples facto de ter sido produzida no período colonial fosse motivo suficiente para pôr em dúvida a relevância científica e utilidade prática. Trata-se de uma produção fundamental em vários domínios das ciências sociais, incluindo a investigação económica, com particular destaque para os planos de fomento que seriam posteriormente copiados (plagiados), porque ficava mal reconhecer o valor dos resultados da investigação do período colonial (Capela, 1974a; CT-PIEPM, 1966; DSPIE, 1973; Fortuna, 1965; Neto, 1965; Presidência do Conselho, 1973; Silva, 1965); da investigação histórica e político-administrativa (Guedes, 1965; Lobato, 1989, 1960; Matos, 1965; Mondlane, 1977; Newitt, 1997, 1970, 1969; Newitt & Garlake, 1967), etnográfica e antropológica (Almeida, 1965; Capela, 1974b; Carvalho, 1965; Junod, 1974; Rita-Ferreira, 1968), geográfica e demográfica (Brito, 1965; DPSE, 1973; INE, 1966; Rita-Ferreira, 1972, 1969, 1968),¹⁹ cultural e ideológica (Almeida, 1965; Cota, 1944; Dias *et al.*, 1964; Rocha, 1962). Felizmente, a nível literário, com destaque para a poesia, crónica, romance e crítica literária, as pretensões antipluralistas a favor da «poesia de combate» depressa tropeçaram no seu próprio ridículo militante. Isto permitiu que os alegados artistas «comprometidos» com o regime colonial fossem resgatados e poupados da exclusão das colectâneas de poesia moçambicana. Não menos importante, a literatura moçambicana tem mostrado uma capacidade de reconhecimento da individualidade, liberdade de pensamento e expressão e reflexão sobre as contradições, adversidades e desafios da vida quotidiana (Alba, 1981; Almeida, 1965; Craveirinha, 1982; Dias, 1972; Ferrão, 1975; Ferreira, 1960; Gonçalves, 1975; Honwana, 1980; Khosa, 2017; Laban, 1998; Lisboa, 1973; Mallinda, 2001; Mendonça, 2011; Muianga, 2011; Noa, 2008, 2002). O mesmo não se pode dizer da produção científica e académica, se bem que, com o decorrer do tempo, se começaram a registar alguns sinais de reconciliação com as origens da

¹⁹ Veja-se a notável produção investigativa e de divulgação em meio século de vivência em Moçambique de António Rita-Ferreira, com quem ainda tive breve comunicação antes do seu falecimento, motivada pelo IDEIAS n.º 45 (Francisco, 2012b), que recordou o artigo de Rita-Ferreira «Moçambique e a explosão demográfica» (<https://www.antoniorita-ferreira.com/pt/pagina-inicial>).

actual UEM. Por exemplo, em 1992 e em 2012 a UEM comemorou, respectivamente o 30.º e 50.º aniversário do ensino universitário superior em Moçambique. Valha-nos esta sensatez de não se assumir que somente com a conversão da Universidade de Lourenço Marques em Universidade Eduardo Mondlane é que Moçambique passou a ter ensino superior. Em 2012, por ocasião do 50.º aniversário, um dos convidados a intervir nas referidas comemorações foi José Veiga Simão, primeiro Reitor nomeado em 1962, o qual manifestou o seu agrado pelo reconhecimento do espírito de abertura à modernidade da Universidade criada em 1962.²⁰

Mais recentemente, alguns dos protagonistas do notável movimento estudantil e associativo desenvolvido na última década do período colonial publicaram um interessante registo da Associação Académica de Moçambique (AAM), certamente o movimento estudantil mais vigoroso entre 1964 e 1975 (Pereira & Gonzalez, 2016). Apesar de este não ser o espaço adequado para reflectir sobre as múltiplas e insidiosas formas de desvalorização dos resultados de investigações realizadas antes da independência, algumas das quais incentivando o plágio e usos abusivos de dados sem o devido reconhecimento das fontes, vale a pena mencionar dois exemplos ilustrativos do tipo de mentalidade paroquial e mesquinha que, de alguma forma, tem moldado a formação da nova geração estudantil universitária e de novos investigadores, burocratas e gestores de dados estatísticos do domínio público.

Um exemplo diz respeito à teimosia dos responsáveis pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em passar a mensagem de que somente depois da independência é que Moçambique começou a dispor de recenseamentos da população com suficiente cobertura territorial e abrangência estatística para merecerem figurar na lista dos Censos da População Moçambicana. O INE acaba de divulgar os resultados definitivos do Censo de 2017, anunciados como IV Recenseamento da População. Ou seja, a designação de quarto deriva do pressuposto de que o primeiro aconteceu em 1980, o segundo em 1997 e o terceiro em 2007. E o que dizer dos recenseamentos realizados pela Administração Portuguesa, desde 1930, e sobretudo os que foram realizados de 10 em 10 anos em 1940, 1950, 1960 e 1970 (Arnaldo, 2013, p. 47; DPSE, 1973; Heisel, 1968)? Porquê descartá-los da lista de recenseamentos se, depois, as trajectórias da evolução da população a partir de 1950 tomam como base precisamente os dados estatísticos e demográficos deles extraídos? Ao questionar alguns dos responsáveis do INE sobre esta insensatez, lembro-me das duas respostas que recebi. Uma resposta, à «boca pequena», sob a condição de que não revelaria o nome do meu interlocutor, foi: «Tu não sabes que aqui se faz política por tudo e por nada?» A resposta oficiosa, visto que nunca encontrei uma justificação fundamentada em texto escrito, é que os recenseamentos do período colonial não tiveram o

²⁰ Na sua intervenção, Veiga Simão manifestou o seu agrado por já no 30.º aniversário o então Reitor da UEM, Narciso de Matos, ter salientado «... que a Universidade de Lourenço Marques soube utilizar “graus de liberdade, correndo riscos em adoptar métodos modernos de ensino, montar excelentes laboratórios, alterar planos curriculares e promover investigação de vanguarda”. Na realidade, disse ele, “foi possível realizar trabalhos de valor indiscutível na biologia, química, física, matemática, medicina, veterinária, engenharias e também na história, geografia e arqueologia”. Era pois conhecida a abertura da Universidade à modernidade» (Simão, 2012, p. 4)

mesmo nível de cobertura nacional dos do período pós-independência. Mas se esse fosse o caso, ao ponto de os seus resultados não merecerem o mínimo de credibilidade, então porque são os seus dados usados nas retroprojeções da evolução da população até 1950? Se os dados do Censo de 1970 não eram credíveis, porque a guerra colonial impediu o recenseamento das áreas controladas pela Frelimo, quem nos garante que o mesmo não aconteceu no Censo de 1980, quando a guerra civil já afectava várias zonas? Não foi por causa da guerra civil que o chamado 3.º Recenseamento, que deveria ter ocorrido em 1990, só teve lugar em 1997? Na verdade, desde 1940, a única vez que um recenseamento populacional não teve lugar de 10 em 10 anos foi aquando do recenseamento de 1990, razão pela qual, depois disso, os censos decenais têm ocorrido no sétimo ano de cada década (1997, 2007, 2017).

O segundo exemplo é sobre o notável contributo do movimento estudantil que emergiu no início da década de 1960, associado ao estabelecimento do ensino superior em Moçambique, com a criação dos Estudos Gerais Universitários de Moçambique em meados de 1962. Em 1968, foram convertidos em Universidade de Lourenço Marques. Na última década do período colonial, a luta pela independência nacional não contou apenas com a luta armada da Frelimo, mas com movimentos associativos estudantis de reivindicação da liberdade de expressão e pluralismo intelectual. Ignorar e escamotear a forma lamentável como aquele importante legado juvenil e estudantil foi abandonado, antes de ser brutalmente sufocado pela imposição da cultura da zonas libertadas trazida pelos libertadores da Pátria, apenas contribui para perpetuar o amorfismo, a passividade e a falta de iniciativa nos movimentos estudantis criados no período pós-monopartidarista até aos dias de hoje.

A publicação do livro sobre a AAM, fundada em 1963/64 (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 31), muito bem detalhado e documentado com registos da época e testemunhos de alguns dos principais protagonistas, tem o mérito de expor algo que lamentavelmente os autores e seus colegas optaram por não comentar.²¹ Poucos dos milhares de estudantes daquele tempo permaneceram até hoje em Moçambique. Segundo algumas fontes, em 1973 a Universidade de Lourenço Marques tinha 3800 estudantes, dos quais apenas 40 eram negros, os até então considerados «assimilados» de famílias com capacidade financeira para pagar seus estudos superiores (Mazula, 1995). Mas a maioria dos brancos abandonou o País nos primeiros dois anos de independência, principalmente quando ficou claro que as nacionalizações radicais da terra, saúde, educação, dos prédios e das profissões liberais visavam criar condições para que o futuro profissional das pessoas ficasse subordinado ao modelo marxista-leninista. Obviamente, se é verdade, como gostavam de repetir os dirigentes da Frelimo, que o problema não era a cor da pele, não é menos verdade que, ao longo dos anos, a maioria dos poucos brancos e

²¹ Recordo com nostalgia que foi um dos membros da AAM, Carlos Felner, que apareceu em Quelimane ainda antes do 25 de Abril de 1974 e me emprestou o primeiro livro político que li na minha vida, na altura ainda proibido. Tratava-se da famosa obra *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, de Friedrich Engels (Engels & Morgan, 1978).

dos muitos pretos que optaram por não renunciar à nacionalidade moçambicana e procurar refúgio noutros países, aprendeu a concordar com o que Ba Ka Khosa (2017, p. 112) escreveu a respeito da necessidade de uma melhor alternativa para o País Proveta da primeira república e o País Bordel da segunda república que vigora até ao presente.

Presentemente, a reflexão sobre o que continua a ser feito contra o pluralismo intelectual e o pouco que se faz em prol de um ambiente universitário tolerante, diversificado e dinâmico, tornou-se fundamental. E, nesse sentido, não ajuda escamotear-se o dano causado pela ruptura radical imposta entre um legado estudantil fantástico e o que a nova governação quis fazer das futuras gerações estudantis e intelectuais.²² Como testemunha o livro de Pereira & Gonzalez, em finais de 1974, os próprios protagonistas da experiência universitária mais extraordinária que Moçambique alguma vez viveu, decidiram pura e simplesmente encerrar a AAM. Porquê? No livro podemos ler: «Fechamos a AAM em 1976 porque já não era necessária» (Pereira & Gonzalez, 2016, pp. 272, 281). Após a nomeação de Fernando Ganhão como Reitor da ainda Universidade de Lourenço Marques

... e, sobretudo... depois da independência, a 25 de Junho de 1975, as actividades estudantis na Universidade passam a ser orientadas cada vez mais pela Frelimo – pelas suas directivas, pelos seus quadros, pela sua organização – e o papel da Associação Académica de Moçambique vai gradualmente diminuindo de importância.

Os próprios associativos expressam abertamente a concordância com esta ideia de transferir para a Frelimo a direcção do movimento estudantil (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 278).

Longe de mim querer com esta nota escamotear e ser injusto para com os activistas da AAM, nomeadamente em relação ao «... sentimento de terem cumprido o dever histórico como estudantes universitários e cidadãos patriotas» (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 285). Porém, como disse o filósofo dinamarquês Kierkegaard, a ironia da vida consiste no facto de ser vivida para a frente mas compreendida para trás (Pagels, 1990, p. 21). Olhando para trás, não é difícil entender que, no contexto da euforia atabalhoada em que a descolonização surgiu, de elevado enamoramento e entusiasmo revolucionário dos activistas e militantes estudantis, deslumbrados e engajados na Frelimo, não teria sido possível convencer a liderança da Frelimo da importância de se preservar movimentos estudantis com iniciativa criadora, espírito independente, inovador e crítico.²³

²² Aderi e fiz parte do efectivo de estudantes que ficou conhecido por Geração 8 de Março. Mas, como certamente os meus colegas recordam, em 2004, perante a tentativa de se instrumentalizar politicamente a referida Geração, nos debates visando criar a Associação 8 de Março demarquei-me do projecto, declarando numa das sessões: «Como tudo na vida, aquela experiência teve aspectos muito interessantes, mas não contem comigo para tentar convencer a nova geração que merece ser repetida. Dela aprendi que nunca mais aceitarei que um Presidente, como fez Samora Machel, decida sobre a minha carreira académica ou escolhas profissionais e pessoais.»

²³ Até o livro de Eduardo Mondlane, *Lutar por Moçambique*, foi guardado no mais fundo da prateleira, para que ninguém reparasse nele, por causa da «ambiguidade militante de Mondlane» (Ngoenha, 2009, p. 31).

Contudo, quando se olha para a frente, e, neste caso, refiro-me às décadas que se seguiram de monopartidarismo e, depois, multipartidarismo, já tivemos tempo para serenar os nossos entusiasmos e afagar eventuais desilusões, frustrações e ressentimentos pelo rumo atribulado que Moçambique tomou. Foi com um misto de surpresa e sobretudo tristeza que, ao terminar a leitura do livro de Pereira & Gonzalez, constatei que nenhum dos protagonistas da AAM teve o mínimo de sentido crítico retrospectivo sobre o destino trágico dado à sua fantástica experiência estudantil e intelectual. Conhecendo o que conheço de alguns dos membros da AAM, não esperava um *mea-culpa*, mas pelo menos algum sentido de autocrítica pela miopia intelectual, emocional e cívica. Ficava-lhes bem. Sobretudo teria adicionado ao livro alguma utilidade prospectiva. Como é que os autores podem esperar que os jovens universitários de hoje encontrem no livro «apoio e estímulo» (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 9) se a mensagem que emerge da notável experiência estudantil precedente é a de que os seus protagonistas acharam que as futuras gerações deviam enveredar pelo «caminho da servidão» (Hayek, 2010)? Alguns dos *slogans* da AAM testemunham o que à nova geração universitária nunca mais foi permitido: «Autonomia é a polícia não entrar na Universidade» (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 149); «Por uma Universidade livre e democrática num Moçambique Novo» (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 291).²⁴

Enfim, o Presidente Machel trouxe das «zonas libertadas» o antídoto ideal para nos curar de todas aquelas reivindicações estudantis de liberdade de imprensa, de expressão e pensamento. Declarou-as vícios pequenos burgueses e coloniais que não mais teriam lugar no Moçambique independente (Frelimo, 1977).²⁵ E os líderes da AAM aceitaram tais declarações com tanto entusiasmo que, pelos vistos, ainda precisam de mais algumas décadas para acabarem por reconhecer os danos que os «milandos de um sonho» iriam causar nas novas gerações universitárias.²⁶

No final, as únicas lições que as novas gerações estudantis que começam a tomar consciência da importância do pluralismo podem extrair da experiência da AAM resumem-se a duas. Primeiro, a contar pelos testemunhos como o de Romeu Rodrigues (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 281), nem ao fim de quatro décadas, os dirigentes da AAM são capazes de reconhecer que, em 1975, estavam demasiado cegos para preverem que o encerramento da sua Associação significaria privarem as novas gerações de uma importantíssima e vasta gama de experiências

²⁴ Ver neste *site* um conjunto de fotografias ilustrativas do ambiente entusiástico e massivo dos estudantes universitários: <https://bigslam.pt/noticias/apresentacao-do-livro-historia-da-aam-associacao-academica-de-mocambique-1964-1975/>.

²⁵ «A FRELIMO era também um movimento em armas contra os vícios herdados do colonialismo, contra o individualismo e liberalismo, contra a indisciplina e a desorganização. É esta experiência da FRELIMO, este capital de disciplina, de organização, de rigor no trabalho que devemos implantar e enriquecer cada vez mais no seio do Partido... É este o sentido do combate permanente entre o novo e o velho... O homem socialista é esse homem novo...» (Frelimo, 1977, pp. 93-94)

²⁶ «Muitos dos políticos de então ainda não conseguiram levar a mão à consciência e dizer que tivemos tudo para que este país fosse País. Não viram ou não quiseram ver. De oitenta para frente só foi teatro. Construímos um país de bacocos. Mas o que é um baco?!... Bacoco é bacoco, seus bacocos» (Khosa, 2017, p. 80). Ou seja, para bom entendedor, quem não sabe o que significa bacoco, é uma oportunidade para consultar o dicionário.

formativas, incluindo rotinas, actividades informativas, recreativas e cívicas que mereciam ser preservadas e transmitidas para os novos estudantes. Como era previsível, a composição racial e demográfica estudantil iria inevitavelmente mudar, tornando-se maioritariamente de raça negra. O que não era previsível, e aconteceu de facto, porque desejado pelo partido no poder, era que a nova geração universitária resgatasse e preservasse o elevado sentido de iniciativa criativa individual, diversidade de ideias e espírito pluralista e liberal, considerados uma herança que devia ser rejeitada. Por isso, as novas gerações universitárias têm muito a lamentar que, até hoje, e sobretudo depois da experiência trágica de destruição do legado de democratização e pluralismo da comunidade universitária na década anterior à independência, tenham contribuído para a castração das liberdades básicas de pluralismo intelectual.

O livro contém algumas justificações para o declínio das actividades associativas, como por exemplo as de Álvaro Carmo Vaz, «Mané» Gonzalez, Romeu Rodrigues, entre outros (Pereira & Gonzalez, 2016, pp. 280-285). Um dos protagonistas da AAM, Nuno Egídio, mostra algum discernimento, ao mencionar detalhes minimamente esclarecedores sobre o desconforto e a antipatia da Frelimo em relação a organizações estudantis independentes: «... por muito que o sentimento patriótico dos associativos e a sua aceitação plena das orientações da Frelimo fossem evidentes. Havia alguma tensão entre os grupos dinamizadores recém-criados pela Frelimo e os núcleos da AAM nas faculdades» (Pereira & Gonzalez, 2016, p. 283). Uma avaliação, sem dúvida realista e adequada, para a ocasião, mas, como é possível constatar presentemente, com consequências trágicas e lamentáveis para as novas gerações universitárias. O facto trágico de uma geração estudantil universitária activa e inovadora renunciar à sua missão futura e não ter a capacidade de visualizar uma melhor alternativa para passar o seu legado histórico para as novas gerações, a fim de evitar que se convertesse na geração amorfa, medíocre, acéfala e arregimentada em que a OJM (Organização da Juventude Moçambicana) se converteu. É o mínimo que se poderia fazer: reconhecermos que a ideia de transferir a direcção do movimento estudantil para um partido político guerrilheiro, sem cultura democrática, nem capacidade e intenções de tolerância, acabaria por se converter na maior traição às gerações universitárias vindouras. A segunda lição a reter é a de que a falta de solidariedade geracional e de visão de futuro de uma geração tem consequências trágicas para as gerações futuras, quer seja ao nível estudantil quer ao nível de outros estratos sociais. Ao contribuir para que a nova geração fosse empurrada para uma cultura de servidão, não admira que a geração do 8 de Março de Ba Ka Khosa (2017), e também minha, porque fomos colegas em Quelimane e no antigo 8 de Março, se tenha remetido ao silêncio (pelo menos aparentemente). «A Geração 8 de Março, vivenciando o cair do plano socialista», escreve Ba Ka Khosa, «... [a]ceitou acriticamente o modelo de construção socialista propugnado pela geração de libertação e, consequentemente, não foi capaz de pôr em causa a viragem selvagem, à direita, da sociedade moçambicana» (Khosa, 2017, p. 40). Infelizmente, ainda não tive oportunidade de procurar perceber em conversa pessoal com

o meu ex-colega o sentido da última parte desta sua declaração. Será que a alegada «viragem selvagem, à direita» foi mais selvagem do que a viragem à esquerda da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) em partido (Frelimo) marxista-leninista?²⁷ Enfim, não consegui perceber como é que, neste caso, o meu ex-colega Francisco Cossa tem procurado rejeitar o modelo socialista propugnado pela geração da libertação e ao mesmo tempo demarcar-se da «geração seguidista» que somos e simultaneamente preservar os preconceitos sobre a direita que aprendemos a diabolizar acriticamente no 8 de Março.

Muito mais debate despreconceituado, indagador e crítico precisamos de realizar, a fim de podermos contribuir, no tempo que nos resta de vida, para que a nova geração se liberte da cultura de servidão e nenhumação propagada pelo que mais adiante se designa por estadania, em oposição a uma cidadania saudável e moderna. Certamente que ainda podemos fazer algo de positivo e substantivo para ajudar a comunidade estudantil universitária a superar o tipo de «escolinha do silêncio» em que está mergulhada e a transformar o espaço universitário num ambiente de reflexão crítica e pensamento independente.

Ao longo das décadas passadas, o radicalismo antipluralista perdeu espaço para se impor da forma brutal e sanguinária como foi praticado na primeira década de independência. Isto permitiu, a nível académico e intelectual, resgatar os conhecimentos acumulados do último quarto de século, antes da independência nacional. Mas persistem preconceitos quando se trata de considerar como moçambicana a generalidade da produção socioeconómica, etnográfica, demográfica, jurídico-administrativa e cultural, do período pré-independência. Só assim se pode entender que, volvidas várias décadas, Cahen não tenha sido mais autocrítico em relação ao ambiente monolítico, excludente e antipluralista que permitiu que o Centro de Estudos Africanos (CEA) emergisse no pós-independência como o único centro de pesquisa social. Ao referir-se à produção do «CEA marxista», beneficiária da sua íntima ligação com as «estruturas» do regime, Cahen não admite que, em vez de progressista, representou um lamentável retrocesso para o desenvolvimento de uma intelectualidade criativa, independente e saudável. A este respeito, a investigação de Fernandes sobre o CEA faz justiça ao legado investigativo deixado pelo Instituto de Investigação Científica de Moçambique (IICM), fundado em 1955, sete anos antes da criação dos Estudos Gerais Universitários de Moçambique (Fernandes, 2018, p. 4, 2011). Um instituto que deixou uma extensiva investigação empírica na área da Antropologia, História e Linguística moçambicana. Segundo Fernandes, o facto de o IICM ter nascido num contexto internacional de crescente aumento dos movimentos anticoloniais

²⁷ Para benefício dos jovens que têm uma ideia muito vaga do que poderá ter representado a «viragem selvagem à esquerda» nos anos seguintes à independência, vale a pena visitar testemunhos jornalísticos no Mozambique History Net sobre os famigerados processos como: «The Comprometidos, 1978-1982» (<http://www.mozambiquehistory.net/comprometidos.php>); «Tribunal Militar Revolucionário, 1979-1989», incluindo o famoso fuzilamento de Goolam Nabi (<http://www.mozambiquehistory.net/tmr.php>); «Candonga», 1976-1991: Black-marketeering or speculative trading» (<http://www.mozambiquehistory.net/candonga.php>); «Punishment in the Judicial System, 1979-1991» (<http://www.mozambiquehistory.net/punishment.php>).

no mundo, contribuiu para que começasse também a emergir uma nova geração de cientistas sociais (fundamentalmente não portugueses) que redefiniram as áreas vitais de pesquisa na historiografia de Moçambique (Fernandes, 2011, p. 56).

«“PROMOVER ABORDAGENS HETERODOXAS” QUER DIZER O QUÊ?»

Cahen (2017, p. 2) afirma: «... não há dúvida alguma [de] que o “CEA marxista” foi uma matriz fundamental de produção da nova intelectualidade progressista de Moçambique.» Contudo, como historiador que acompanhou de perto a brutal instrumentalização do marxismo, Cahen teve tempo suficiente para perceber que a promoção de uma nova intelectualidade, num contexto de radicalismo revolucionário, pouco mais poderia ter gerado do que uma intelectualidade paroquial, preconceituosa e esdrúxula. Em algum momento devemos parar e conceder uma oportunidade, breve que seja, à honestidade e franqueza, em vez de continuarmos fechados na nossa concha de cínicos caprichosos e patéticos. Temos de ser minimamente honestos e reconhecer que o partido Frelimo converteu a independência em refém de um processo degenerativo, destrutivo e ridículo, ao ponto de ter esgotado todos os motivos para se ter saudade da ideologia política extremista e antipluralista que impôs à sociedade moçambicana. E este reconhecimento não deve limitar-se às vítimas mais directas da referida ideologia extremista, como por exemplo Luís de Brito, em 1983, ao ser deportado para a «reeducação» no Niassa, acusado de ser antimarxista (Fernandes, 2018, p. 20).²⁸

O mérito do meu abandono da ligação ideológica à Frelimo foi ter aberto uma janela de oportunidade para iniciar um processo que poderei designar, na falta de melhor expressão, por desintoxicação mental, ideológica, filosófica, moral e ética. Fernandes chamou a este processo «espécie de limbo existencial», baseando-se no que lhe confidenciei na conversa que tivemos: «quando uma pessoa se desilude, sente-se perdida» (Fernandes, 2018, p. 21). A minha desintoxicação foi, por sinal, muito longa e mais difícil do que poderia ter imaginado. Só foi possível, porque conjuguei vários processos intelectuais e psicológicos. Além de tirar o melhor proveito das minhas raízes familiares simples, talvez mesmo simplórias, mas muito saudáveis, fui capaz de tirar o melhor proveito do ambiente intelectual, saudável e livre de que desfrutei na Universidade Nacional da Austrália (ANU), em Canberra, e no modo de vida australiano.

²⁸ Existe uma ironia curiosa neste episódio lamentável que, em retrospectiva, considero bastante proveitoso para mim. Por mero instinto pessoal, a deportação de Luís de Brito espoletou em mim o positivo efeito de perceber não existir qualquer sentido em me manter filiado à Frelimo. Aquela inesperada deportação de Brito para Niassa foi para mim tão chocante que não hesitei em declarar abertamente, em Setembro de 1983, na célula do partido da Faculdade de Letras a que ambos pertencíamos, a minha indignação e o abandono da Frelimo. Isto, convém que se diga, apesar de na altura não nutrir qualquer simpatia pelo marxismo revisionista de Luís de Brito. Tinha também dúvidas sobre o chamado «marxismo aberto», defendido por John Saul, professor canadiano; tal como discordava da forma como os ideólogos da Frelimo instrumentalizavam o que na altura eu próprio considerava ser o «verdadeiro» marxismo-leninismo. Foi um período muito controverso, no qual os estudantes participaram de forma demolidora ao apelidar as aulas de «materialismo dialéctico e histórico», leccionadas pelos professores soviéticos e da RDA, de «materialismo diabólico e histórico». De qualquer forma, a decisão da liderança do partido na UEM de convencer os seus superiores a punirem Luís de Brito da maneira como foi punido ilustra bem o tipo de regime marxista-leninista em que vivíamos.

Ocupei a minha mente com o estudo de demografia, pondo de lado a verborreia venenosa da economia política marxista e abrindo espaço ao que outras economias políticas tinham a dizer, o que me possibilitou familiarizar-me com os clássicos do liberalismo, sem ressentimentos nem rancor pelo passado.

Aprendi que pior do que mudar de ideias é não ter ideia para onde mudar, uma aprendizagem que se tornou crucial e fundamental nas opções de investigação que fiz no IESE. Por ocasião da passagem para o corrente milénio, tinha superado a espécie de cirrose cérebro-intelectual que sofrera no período em que me envolvera activamente na vida política. Digo «superado», porque, admitindo que Duhigg (2012) esteja certo no que escreveu sobre o poder do hábito, não me admiraria que certos preconceitos que absorvi na juventude, tais como os hábitos, nunca desapareçam de facto. Se ficaram codificados nas estruturas do meu cérebro e este não sabe, como explica Duhigg, distinguir a diferença entre os hábitos ruins e bons, não me admiro que os valores colectivistas e intervencionistas possam, de vez em quando, espreitar, como fazem os hábitos, à procura da oportunidade de um clique e respectiva recompensa. De qualquer forma, acredito ter conseguido livrar-me da crença de que um intervencionismo estatal menos extremista do que agora é promovido possa ter efeitos secundários menos malignos.

A desintoxicação mental por que passei permitiu-me aprender a revalorizar a produção científica acumulada desde que Moçambique nasceu em 1891 (Francisco, 2010b, pp. 58, 83), como parte de um complexo processo de metamorfoses da própria cidadania. Um processo de aprendizagem que todos os investigadores e académicos que viveram no período monopartidário e socializante, em algum momento, têm de enfrentar. Penso que a opção de alguns colegas, ao recorrerem a adjectivos como ortodoxo e heterodoxo, é outra forma de aceitar uma auto-reavaliação e reposicionamento, no contexto das mudanças políticas, sociais e intelectuais. Segundo Cahen (2017, p. 4), na actual paisagem científica e política de Moçambique, o IESE é altamente heterodoxo, «e é isso que lhe dá força»:

... toda gente sabe que, nas ciências económicas actuais, os ditos «ortodoxos» são os neoclássicos, muitas vezes os neoliberais de hoje, muitas vezes partidários da microeconomia, quando os ditos «heterodoxos» são os pró-keynesianos, os marxistas, os eco-marxistas e os da economia feminista, trabalhando mais ao nível da macro-economia. E, entre os dois, ainda há a dita escola austríaca com Friedrich Hayek, etc. Pois, «promover abordagens heterodoxas» quer dizer o quê?

(Cahen, 2017, p. 4).

Cahen acabou por deixar a questão anterior sem resposta, mas tendo lido parte substancial dos artigos dos *Desafios*, certamente reparou, em alguns deles, na relutância em aceitar a dicotomia ortodoxo-heterodoxo como eufemismo para disfarçar a opção analítica e ideológica do autor. Moçambique viveu uma experiência radical de ortodoxia socializante, centrada precisamente

numa abordagem que agora é apresentada como heterodoxa, por parte dos que naquele tempo e ainda hoje defendem que a ortodoxia devia ser dominante. Deste modo, a dicotomia entre ortodoxia e heterodoxia vira uma perversão. O uso do termo heterodoxo (outra «palavra-doninha») para mostrar distanciamento de políticas públicas contrárias à filosofia marxista serve também para ocultar um aspecto histórico digno de não ser ocultado. O facto de que, há três décadas, os ortodoxos não eram os neoclássicos, mas sim os marxistas-leninistas, não é irrelevante. Os que hoje teimam em que a ortodoxia de então continua válida,²⁹ para questionar a ortodoxia de hoje, passaram a apresentar-se como heterodoxos, por ser um termo mais anódino e atractivo do que as famigeradas expressões, «marxismo-leninismo» e «marxismo». Assim, como se pode ler no *Desafios* 2016, «o uso de tais termos sem a devida conceptualização, obscurece mais do que esclarece a caracterização das correntes em disputa» (Francisco *et al.*, 2016a, p. 290).

CIDADANIA VS. ESTADANIA E LIBERALISMO VS. INTERVENCIONISMO

Os esforços para contrariar e superar o antipluralismo do período autocrático e radical socialista, que supostamente iria substituir a anterior ditadura colonial por uma «sociedade nova», alcançaram avanços consideráveis, por via da substituição da Constituição da República Popular de Moçambique (FRELIMO, 1975), pela Constituição da República de 1990 (AR, 1990). Esta nova Constituição estabeleceu um quadro jurídico mínimo, se bem que ambíguo e movediço, mas genericamente favorável à revisão do conceito de cidadania, potencialmente reconhecedor de importantes direitos, como sejam os direitos à vida e à integridade pessoal, a capacidade civil, a não retroactividade da lei penal, a liberdade de religião e associação política, os direitos sociais e económicos, como o direito à educação, saúde, habitação, assistência na velhice e incapacidade e o direito ao trabalho. Contudo, como sublinha Elísio Macamo (2014, p. 48), num artigo sobre cultura política e cidadania moçambicana, publicado no *Desafios* de 2014:

A Frelimo aceitou o fim da guerra com a Renamo e todas as suas implicações em relação à introdução da democracia, mas nunca abandonou a sua concepção de liberdade e que... é extremamente hostil a uma ideia moderna de cidadania. A Renamo, por sua vez, não é diferente da Frelimo neste capítulo, pois ela também insiste na sua luta anticomunista e pela democracia como elemento que legitima o seu direito de falar em nome do povo, mesmo que a definição do povo implique a exclusão do povo (Macamo, 2014, p. 48).

Difícilmente Moçambique poderá assegurar estabilidade política e paz social duradora se a redefinição da cidadania não envolver a renúncia às pretensões antipluralistas de «gente que foi socializada, como muitos foram, a pensar que a cidadania é um privilégio conferido pela

²⁹ Excepto nos aspectos que se tornaram demasiado embaraçadores, como as variantes norte-coreana do marxismo, ou a versão mugarista do marxismo.

magnanimidade de quem detém o poder...» (Macamo, 2014, p. 59). A crise na perspectiva de cidadania e, em particular, as recorrentes ameaças à paz em Moçambique têm a ver, como refere ainda Macamo, com uma cultura política extremamente problemática do ponto de vista do poder do Estado sobre os indivíduos. Esta situação problemática é crucial na demarcação das diferentes percepções, aspirações e expectativas sobre a protecção social moçambicana. Os *Desafios* permitem identificar a divergência entre pelo menos três alternativas de cidadania: 1) os que defendem a subordinação e servidão do indivíduo à tutela do Estado (Cambaza, 2009; Castel-Branco, 2017a; Monteiro, 2011; Muianga, 2018); 2) os que defendem que o papel do Estado deve circunscrever-se à garantia e defesa das liberdades individuais e da sua propriedade e bens adquiridos por trocas voluntárias em vez do recurso à coacção (Francisco, 2010b; Francisco *et al.*, 2016a; Macamo, 2014; Macuane, 2012); 3) os que não conseguem perceber o que pensam e têm a dizer, se tiverem de decidir entre as duas posições anteriores, ou outras (Brito, 2016; Forquilha, 2016).

Considerando o controverso início do Moçambique independente, seria imprudente sobrestimar a dimensão das mudanças quanto à clarificação da cidadania moçambicana que a Constituições da República de 1990 e de 2004 permitiram alcançar até aqui. Muitos dos problemas enfrentados actualmente são resultado das soluções implementadas na primeira década da independência. Ao longo das três décadas passadas, o partido Frelimo, supostamente, empenhou-se em substituir o quadro colonial fragmentado entre colonos (com direito ao gozo pleno de cidadania), assimilados (com alguns direitos) e indígenas (sem direitos nenhuns de cidadania).

Na prática, todavia, o que conseguiu a Frelimo edificar? Um «homem novo» convertido numa feia caricatura do «cidadão de uma Nação que ainda não existe», antecipado no *Poema do Futuro Cidadão* de José Craveirinha (1980, p. 18). Uma caricatura de tal forma feia que, pouco tempo antes de morrer, o poeta-mor da cidadania moçambicana ainda esboçou o retrato do «Neo-moçambicano» (Craveirinha, 2008).³⁰

Nos *Desafios*, observa-se uma progressiva explicitação de uma perspectiva cada vez mais liberal, ao apontar uma alternativa à estadania que tem dificultado o desenvolvimento de uma cidadania livre e saudável. Uma alternativa que adiciona à perspectiva ampla e estruturante um ingrediente anti-intervencionista, porque o intervencionismo, por opção de consciência ou mera inércia e confusão analítica, conduz-nos à estadania, parafraseando Faite (2003), subordinada e submissa ao Estado. A este respeito, vale a pena recordar uma passagem no *Desafios* de 2013:

³⁰ «Hoje um neo-moçambicano / Não passa de um ignaro subterfúgio // Da nossa moçambicana incivilidade // Hesitação / Entre ser pior ou péssimo / Da nossa extemporânea / Filosofia de quem sabe pouco / E julga escamotear no descaro / A urbanidade que lhe / escasseia; // Daí que eu e o meu amigo Sitói de píxotas em punho / Desarborizemos a mijo as artérias da cidade (Craveirinha, 2008, p. 25).

Grande parte dos progressos materiais e humanos, ocorridos em Moçambique no último século (e.g. melhoria da esperança de vida à nascença, aumento do número de idosos, conquista da cidadania e algumas liberdades individuais, emergência do sector privado nacional), aconteceram não por causa (ou graças à) intervenção estatal na economia e sociedade, mas apesar das (ou mau grado as) imensas restrições e dos obstáculos que o Estado tem imposto aos cidadãos, tanto no período colonial como depois da independência nacional (Francisco, 2013, p. 388).

A afirmação de uma perspectiva explicitamente liberal tem sido percebida como uma heresia, que veio perturbar a harmonia da zona de conforto de uma certa heterodoxia. Não menos curiosa foi a surpresa causada fora do IESE, inclusive em jovens investigadores como Fernandes. Numa das conversas que tivemos, lembro a perplexidade de Fernandes quando me perguntou algo como isto: «Mas... liberalismo? Porquê? Porque não se ficou por algo mais intermédio como o institucionalismo ou algo da esquerda moderada?»³¹ Esta perplexidade é reveladora da forma insidiosa como o iliberalismo e antipluralismo não tem poupado jovens investigadores como Fernandes e outros jovens no próprio IESE. A diferença é que os jovens mais curiosos, indagadores, que não se contentam com respostas evasivas, como Fernandes, acabarão por perceber que estão a ser afectados pela cultura intolerante e instrumentalizadora das ideias. Mas muitos outros existem que se sentirão mais confortáveis em recorrer a «palavras-doninhas» como «neoliberalismo», permanecendo convencidos de que as mesmas reflectem mais o liberalismo que rejeitam, do que o intervencionismo que apoiam.

O CUSTO DA FALTA DE VOCAÇÃO PARA «GAROTA DE PROGRAMA»

Contrariamente ao que certos observadores por vezes temeram, apesar das dificuldades enfrentadas devido à resiliência do antipluralismo endémico do Governo, responsável por parte significativa das políticas públicas que analisámos, a verdade é que, a nível interno, aprendemos a gerir as nossas divergências. Uma aprendizagem para a qual todos contribuímos, cada um à sua maneira e como soube, de modo que, uma década após o nascimento do IESE, tínhamos motivos suficientes para afirmarmos que conseguimos estabelecer um dos institutos de investigação (senão mesmo o) mais independente e pluralista alguma vez criado em Moçambique. Infelizmente, esta realização, em vez de ser apreciada e encorajada pelos governantes e outras personalidades públicas,³² motivou as reacções de hostilidade, desconforto, embaraço e

³¹ Fernandes, no já referido artigo sobre as divergentes abordagens na investigação do IESE, refere-se à minha ida para a Austrália, em 1987, onde realizei o Mestrado e de seguida o Doutoramento em Demografia, na ANU. «Lá, ele foi influenciado pelo liberalismo clássico e inimigos do socialismo, como Ludwig von Mises ou Friedrich Hayek. Sobre Mises, Francisco disse: “Não me perdoou por tê-lo descoberto tão tarde”» (Fernandes, 2018, p. 22). Embora esta descrição reflecta correctamente a conversa que tivemos, o que ela não clarifica é como e porque me deixei influenciar pelo liberalismo clássico e inimigo do socialismo. Não basta que uma pessoa fique desiludida com um certo projecto de sociedade, neste caso o projecto socialista moçambicano, para se deixar influenciar por uma perspectiva oposta, ao ponto de se tornar seu inimigo. Isto é exemplificado pelo próprio artigo de Fernandes, ao referir-se a alguns colegas do autor deste artigo, entre outros investigadores.

³² Houve algumas excepções, se bem que tímidas e geralmente disfarçadas para que não provocassem represálias.

irritação descritas anteriormente. Embora seja consistente com o ADN do partido antiliberal, persistentemente empenhado em garantir que o Estado que controla não relaxe o seu antipluralismo, dois detalhes adicionais merecem ser salientados.

Além do enorme esforço e da vasta publicação que o IESE tem feito nos 12 anos da sua existência, outra contribuição importante que deu ao Estado foi cumprir escrupulosamente as suas obrigações legais, pagando a tempo e horas os impostos, taxas e contribuições para a segurança social, previstos pela legislação em vigor. Desde a fundação do IESE o Estado deverá ter arrecadado do Instituto mais de seis milhões de dólares em impostos, taxas e deduções para o INSS.

O que é que o Estado tem dado e retribuído ao IESE, pela forma irrepreensível como cumpre a sua função de utilidade pública? Além das acções mesquinhas acima referidas, movidas por governantes, burocratas e executores públicos (há outras que não vale a pena detalhar, como os obstáculos na legalização de um terreno para a construção das instalações próprias para o IESE), o Governo reservou uma vingança que vale mais do que todo o dinheiro que lhe entregámos. Ao perceber que não conseguia fazer do IESE uma espécie de «garota de programa» intelectual dos fazedores e executores das políticas públicas, fez questão de banir e ignorar qualquer trabalho de investigação do IESE nas avaliações programáticas e nos estudos governamentais. Seja qual for o departamento governamental, ele precisa de formular ou actualizar as suas políticas e estratégias e várias foram as tentativas de aliciar os investigadores do IESE para consultorias a título individual e na condição de que não envolvessem o Instituto.

Em qualquer parte do mundo minimamente decente em termos intelectuais, profissionais e técnicos, seria normal que o Governo apreciasse a participação de entidades independentes como o IESE em fóruns internacionais. Nem que fosse por cinismo, para aparentar tolerância e apoio à convivência com a diversidade. Porém, em Abril de 2015, tendo sido convidado como investigador do IESE para intervir na XIII Reunião dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em Timor-Leste, na véspera da minha intervenção, os organizadores informaram-me que a delegação moçambicana exigiu intervir numa sessão onde eu não estivesse. Pelo que soube, a animosidade da delegação governamental acabou por serenar após tomar conhecimento de que, na véspera, o Vice-Ministro do Trabalho me tinha convidado para uma conversa informal e tinha-se mostrado relaxado quanto à minha presença. Todo este ambiente patético é transmitido aos parceiros internacionais de diferentes formas, incluindo com o recurso a certos protocolos de cooperação para recrutamento de consultoria e assessorias fora de Moçambique a preços exorbitantes. Obviamente que os termos de referência das consultorias não estabelecem que certos documentos supostamente inconvenientes sejam banidos, mas, como diz o ditado popular, «para bom entendedor, meia palavra basta». Quem se envolve na indústria do desenvolvimento, depressa aprende quais os documentos que é conveniente não incluir na lista das suas referências bibliográficas, por fazerem parte daqueles que os seus contratantes preferem que sejam ignorados.

ALGUNS TEMAS FRACTURANTES NA INVESTIGAÇÃO DO IESE

Esta secção aborda alguns dos principais assuntos fracturantes na investigação do IESE, ou seja, assuntos que provocaram rupturas ou fracturas substantivas entre investigadores, se bem que, por questão de decoro, geralmente evitamos explicitá-las e discuti-las abertamente entre nós. A questão da cidadania, abordada anteriormente, também poderia aqui ser incluída, como um subtema fracturante, mas por causa do seu papel estruturante na configuração dos diferentes modelos de protecção social, preferi abordá-la na secção anterior.

Do conjunto dos 12 subtemas listados na primeira secção, poderiam ser escolhidos vários assuntos sobre uma vasta gama de aspectos relativos aos mecanismos de protecção social que podem ser considerados fracturantes. Por falta de espaço e tempo, serão considerados apenas três subtemas nesta secção: 1) direitos de propriedade privados capturados pelo Estado; 2) capital, poupança e antipoupança na investigação do IESE; 3) Estado Socialista, Estado Social ou República Social? Cada um destes subtemas reflecte bem as diferenças e divergências analíticas internas que aprendemos a gerir da melhor maneira para que, em vez de provocarem a desagregação do IESE, contribuíssem para as diferenças intelectuais numa experiência de afirmação de pluralismo independente positiva.

DIREITOS DE PROPRIEDADE PRIVADOS *VERSUS* MONOPÓLIO FUNDIÁRIO DO ESTADO

À semelhança da cidadania, o direito de propriedade privada é outro conceito estruturante do tipo de configuração da protecção social, principalmente se a alocação dos recursos for monopolizada por um Estado, alegadamente para serem defendidos de eventuais usurpações indevidas, mas, na prática, conduzir ao desempoderamento dos cidadãos e à expropriação dos recursos e bens que lhes pertencem.

Bastiat, há dois séculos, não precisou de assistir a escândalos fraudulentos como o recente caso das «dívidas ocultas», contraídas por algumas das mais altas individualidades do Governo e dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE) moçambicano, para se convencer de que o Estado é uma «grande ficção através da qual TODO MUNDO se esforça para viver às custas de TODO MUNDO» (Bastiat, 1989). Ao conseguir uma elevada conjugação de protecccionismo, intervencionismo e socialismo, o Estado logra uma elevada perversão da lei, como tem acontecido desde a independência, em que o partido Frelimo se tornou senhor absoluto do destino dos cidadãos, recursos e bens materiais disponíveis no País.

Após o abandono formal da ideologia marxista-leninista, boa parte dos militantes e simpatizantes da Frelimo e muitos dos seus críticos convenceram-se de que o projecto socialista tinha sido abandonado. O facto de os actuais Estatutos da Frelimo insistirem que este partido continua a assentar «... o seu projecto nacional de sociedade na unidade nacional, na defesa dos

direitos do Homem e do cidadão, nos princípios do socialismo democrático, da auto-estima, da cultura de paz e da cultura de trabalho» (Frelimo, 2012 Art. 3) é motivo de múltiplas reacções, dependendo das expectativas que cada um tem do «socialismo».

Neste contexto, o partido Frelimo agarra-se de forma ridícula ao mito de que libertou o povo e a terra e, por isso, esta deve continuar a ser propriedade apenas do Estado. A forma como a questão do monopólio estatal da terra é gerida pelo partido no poder é de um cinismo inqualificável. Cinismo não apenas político, já que a este nível é difícil imaginar que pudesse ser de outra maneira. O mais preocupante são as suas implicações éticas para a moralidade em que cada moçambicano se vê forçado a refugiar para, no final, continuar a fingir que estamos a defender uma preciosa conquista.

O princípio é simples: vamos assumir que a terra não pode ser comprada nem vendida, ou por qualquer outro meio alienada, mas depois cada um compra-a e vende-a como melhor puder. O cidadão comum, o de segunda ou talvez terceira categoria, quanto menos souber e conseguir defender o que é seu, por o ter adquirido por ocupação livre ou espontânea ou mesmo por troca, que se desvençilhe na terra que permanecer vaga, pois ainda há muita por ocupar. Os cidadãos de segunda categoria que sejam espertos e tirem o melhor proveito que puderem dos privilégios que as suas habilidades, profissionais e políticas lhes proporcionarem. Os cidadãos de primeira categoria, por direito adquirido como libertadores da pátria ou por militância e simpatia pelo partido da continuidade da luta contínua, que façam tudo o que puderem para especularem e extorquirem o máximo de dinheiro de quem o tiver, já que, como diz o famoso ditado popular, «ladrão que rouba ladrão tem cem anos de perdão». Neste contexto, podemos perceber o quadro ético, lamentavelmente envenenado, em que a moralidade moçambicana se tem configurado.³³

Os que acreditam que o socialismo não fracassou em Moçambique, como Castel-Branco afirmou em entrevista a Fernandes (2018, p. 21), devem ser os mais felizes nesta Pátria do Índico. A forma como interpretam o socialismo como modo de produção não corre o risco de alguma vez se mostrar estar errada, porque, enquanto permanecer apenas na sua imaginação, têm todos os motivos para acreditarem que a sua vez ainda virá. Adicionalmente, enquanto a esquerda desfrutar da reputação de superioridade moral acima de qualquer suspeita, motivos não lhes faltarão para encontrarem suficientes «pobres» e defenderem e agirem como os críticos dos críticos da ortodoxia dominante.³⁴

Para os que acreditam que o socialismo não passa de uma utopia inviável, pelas razões demonstradas por Mises (2010, 2001, 1990), há um século, e respeitantes ao irrealismo do cálculo

³³ «Moçambique está num caminho certo, não se preocupem com a subida do Dólar, não há nenhum alarme por causa da crise... é verdade que se fala de roubo ou desvio de dinheiro, mas isso não pode ser motivo de alarme... os roubos vão continuar porque somos humanos e, como se não bastasse, não somos santos» (Chipande, 2016).

³⁴ Deixo para o filósofo Severino Ngoenha a referência aos «... nostálgicos ou saudosistas, que com a morte do Marechal presidente perderam os lugares de honra e de poder que ocupavam! Então, eles não teriam de facto saudades de Machel, nem sequer estavam ligados aos ideais que ele defendia – a prova disso é a maneira com vivem hoje...» (Ngoenha, 2009, p. 11).

económico, a insistência da Frelimo num socialismo democrático não tem nada de ingénuo ou mesmo paradoxal. Sabem que o socialismo já não poderá ser usado como Samora Machel, primeiro Presidente de Moçambique independente, o usou: para pôr e dispor, a seu bel-prazer, da vida e da propriedade dos cidadãos.

Longe vão as declarações efusivas de Machel sobre o papel fundamental das nacionalizações dos principais recursos um mês após a independência (24 de Julho de 1975), incluindo a terra, a educação, a saúde e as profissões liberais, como a advocacia e a agrimensura; e depois, em Fevereiro de 1976 foram também nacionalizados os prédios, sem direito a qualquer indemnização, pelo Decreto-Lei n.º 5/76, de 5 de Fevereiro, seguindo-se outros activos e empresas estratégicas. Tudo isto, como afirmava Machel, visava «matar o jacaré enquanto é pequeno» – «O jacaré no ovo era a “burguesia nacional” ou os “aspirantes à burguesia”» (Adam, 2006, p. 119). O actuais líderes da Frelimo não precisam de se dar ao trabalho de desmentir a Frelimo de Machel, renunciando a declarações como a seguinte: «A liquidação da propriedade privada da terra foi o primeiro passo fundamental na transformação das relações sociais de produção no País» (Frelimo, 1977, p. 66). Pelo que se tem visto do envolvimento dos militantes frelimistas na especulação fundiária e imobiliária e outras «boladas» ao longo das décadas passadas, já não faz parte dos planos do actual «socialismo democrático» renacionalizar os prédios de rendimento, como fez Machel em 1976. Até porque, com o despudor com que o novo-riquismo inescrupuloso se manifesta, se já não é preciso renacionalizar os prédios é porque a Frelimo defende, como declarou Chipande, «...capital socialista e não capitalista. A nossa política continua a mesma de há 40 anos» (Chipande, 2009). Um outro general e ex-Ministro de Segurança do Governo de Machel optou por uma declaração mais lacónica e aparentemente ingénua: «Não lutamos para ser pobres» (Velo, 2015).

Os políticos de hoje, alguns dos quais ainda são os mesmos do tempo em que declaravam serem os primeiros nos sacrifícios e os últimos nos benefícios, defendem o enriquecimento rápido sem qualquer sentimento de culpa, pela destruição da riqueza dos que se tornaram ricos por mérito próprio e à sua custa. Não fazem qualquer esforço para fingirem que se libertaram dos velhos preconceitos que assumiram e divulgaram no período de radicalismo revolucionário contra o capitalismo, a propriedade privada, o mercado livre e o estado de direito. Pelo contrário, segundo as declarações de alguns deles, se bem que por motivos diferentes, defendem acerrimamente o intervencionismo estatal e em particular o monopólio estatal da terra (Castel-Branco, 2015; Chipande, 2016; Guebuza, 2014; Vieira, 2011).

No *Desafios* de 2017, Castel-Branco (2017b, pp. 14-15) lamentou de igual maneira tanto o crescente endurecimento da intolerância política e os ataques à liberdade de expressão, como o que alega ser a privatização e apropriação da terra pelos cidadãos. Considera existir um processo de institucionalização da apropriação «dos recursos estratégicos públicos (como a terra e os recursos minerais-energéticos e florestais, e infra-estruturas económicas vitais) ... associado

às várias formas de protecção do Governo aos interesses do grande capital nacional e multinacional». Embora concorde com a sua crítica às formas arbitrárias e abusivas como políticos e governantes se apropriam de recursos naturais, discordo da alegação de que os cidadãos ficam mais protegidos se confiarem no Estado como fiel depositário da propriedade que adquire, por simples ocupação ou voluntária compra e venda.

Existem outros *Desafios* com artigos que abordam a questão da terra (Cambaza, 2009; Francisco, 2009c; Muianga, 2018). No primeiro livro da série dos *Desafios*, considere que «...após quase quatro décadas de independência da administração colonial, são ainda muitas as evidências de que Moçambique continua refém de relações de escravidão e servidão doméstica, bem como condições de trabalho e de vida indigentes e desumanas» (Francisco, 2009c, p. 69). Além disso, adiantei que certas organizações da sociedade civil (OSC) continuam a acreditar que o actual modelo de Lei da Terra é adequado para defender os cidadãos e as comunidades rurais, mas na prática, acumulam-se:

... evidências de um acelerado processo de acumulação de terra para fins especulativos, num processo de profunda desvalorização dos activos imobiliários e fundiários, no mercado formal, a favor da especulação, informatização e acumulação improdutiva de valores. Este é um dos temas que, em devido tempo, necessitaria de reflexão mais crítica e séria das OSC, se é que realmente irão conseguir pautar-se mais em conformidade com os interesses comuns públicos, em vez dos interesses privados estabelecidos... [no próprio sector público] (Francisco, 2009c, p. 93).

Ainda no *Desafios 2010*, Cambaza abordou a questão da terra no contexto do desenvolvimento da indústria mineira com base na crença de que os conflitos fundiários são mais bem resolvidos por uma lei que impõe aos cidadãos um direito estatal que não reconhece os seus direitos legítimos de propriedade. Alerta para a possibilidade de «conflitos de natureza geracional e intergeracional», devido à crescente pressão de investimentos mineiros sobre a terra. Contudo, não foi capaz de reconhecer que o próprio quadro legal, desde 1975, desapropriou em termos jurídicos e legais os legítimos donos das terras de que o Estado se apropriou.

No *Desafios 2018*, último na série de nove livros, Muianga (2018) defende a necessidade do debate sobre alguns problemas e questões fundamentais do passado respeitantes à questão da terra e às suas implicações analíticas:

O entendimento destas questões pode fornecer bases sólidas para um quadro de debate mais rigoroso e informado sobre a questão da terra, que vai para além da questão dos «direitos de propriedade e legitimidade de pertença» e da transferência dos títulos de posse entre titulares privados, aspectos que têm dominado os debates nos últimos tempos (Muianga, 2018, p. 290).

Apesar da insistência num debate mais rigoroso e informado sobre a questão da terra, Muianga circunscreve a sua centralidade aos debates sobre as opções de políticas agrárias no velho debate marxista relativo a três aspectos: a natureza dos regimes de trabalho migratório; a política agrária da Frelimo logo após a independência, nomeadamente a rejeição da distribuição da terra para o campesinato e a abolição do sistema de administração local baseado nos régulos; a combinação da guerra, do ajustamento estrutural e da reduzida legitimidade e autoridade do Estado que aumentou a competição por terra numa dimensão que já não podia ser vista como temporária ou conjuntural (Muianga, 2018, p. 291).

A alegação de que «... a reduzida legitimidade e autoridade do Estado» contribuiu para o aumento da competição da terra é, no mínimo, intrigante. Se as reformas políticas, jurídicas e económicas, na sequência da mudança para a Constituição de 1990, não puseram em causa o monopólio estatal sobre a terra, instituído pela Constituição de 1975, de que mais legitimidade precisa o Estado além do poder monopolista que lhe foi conferido pela Constituição de 1975? Visto que Muianga não aprecia que os cidadãos questionem a legitimidade da expropriação estatal do que lhes pertence, considera que o contexto ditado pelo neoliberalismo limita a intervenção do Estado, especialmente na agricultura, porque a atracção do investimento directo estrangeiro (IDE) tornou-se o principal objectivo estratégico do País (Muianga, 2018, p. 295). Com tanta terra subaproveitada, qual é o sentido de criticar o Estado por procurar atrair investimento, nacional e estrangeiro, para agricultura? A resposta a esta questão surge, em parte, quando o autor afirma o seguinte: «Para aqueles que apoiam uma abordagem mais interventiva do Estado (incluindo alguns quadros seniores do Governo), o argumento tem sido o de que os agricultores podem gerar mais do seu investimento, e investimento complementar do Estado é necessário para reduzir os custos e riscos...» (Muianga, 2018, p. 296).

De seguida Muianga vira a atenção para outros assuntos: 1) as vantagens da agricultura de pequena escala relativamente à de grande escala; 2) a opção do Banco Mundial e do Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), de, através do programa Terra Segura, «emitir pouco mais de cinco milhões de DUATs (Direito de Uso e Aproveitamento de Terra) em todo o País» (Muianga, 2018, p. 297). Sobre isto, Muianga escreve: «Entretanto, para alguns interesses específicos de classe, a segurança de posse abre, ao mesmo tempo, a possibilidade de, pelo mecanismo de mercado, a terra poder ser negociada ou alocada (eficientemente) para fins produtivos» (Muianga, 2018, p. 297).

Interesses específicos de «classe». Qual classe? Que classe é essa que, pelo que parece, aceita uma lei que nega os direitos dos legítimos proprietários expropriados? Não se percebe esta lógica, tal como não se percebe o questionamento da opção de agências internacionais, como Banco Mundial, assumirem, ou fingirem que assumem, que o registo das parcelas de terra na posse de indivíduos possa garantir a segurança da posse da terra. A menos que me tenha escapado alguma declaração que desconheço, em momento algum o Banco Mundial parece

ter declarado que o simples registo seja suficiente para garantir a segurança da posse da terra. O mais provável, se bem que não o declare abertamente, por ser politicamente incorrecto, é que, perante a teimosia de um Estado em autoproclamar-se como o único e absoluto «latifundiário», o Banco Mundial tenha optado por responder com um cinismo similar e à altura do cinismo estatal; ou seja, é como quem diz: «para cínico, cínico e meio.»

Não disputo a afirmação de Muianga segundo a qual a postura do Banco Mundial reflecte uma «interpretação neoliberal da questão da terra», porque Muianga usa a típica interpretação marxista da instrumentação do liberalismo pelo próprio intervencionismo estatal. O que me parece questionável, todavia, é que tal interpretação se centre «num quadro político e de mercado liberal dos direitos sobre a terra» (Muianga, 2018, p. 297). Num contexto institucional (constitucional, legal e político) de monopólio absoluto do Estado sobre a terra, que mercado liberal de direitos sobre a terra poderá ser estabelecido? Só se for o tipo de caricatura de mercado liberal que um tal quadro institucional permite edificar.

Ficarei extremamente surpreendido se Muianga, após reflectir mais cuidadosamente sobre o paradoxo da sua associação entre neoliberalismo e liberalismo, não for capaz de reconhecer o anacronismo lógico nos argumentos acima mencionados. Ao longo do seu texto, de vez em quando e de forma circular, Muianga repete a afirmação (atribuída a Bridget O’Laughlin) segundo a qual «a questão dos “direitos de propriedade sobre a terra em Moçambique e de legitimidade de pertença” tem dominado os debates actuais sobre a terra em Moçambique e África Austral em geral» (Muianga, 2018, pp. 289, 290, 298, 301). Considera curioso que «no meio destes debates não se discuta abertamente a essência da questão da terra como parte central de um sistema social de acumulação de capital». Porém, em vez de identificar e explicar a alegada «essência da questão da terra», limita-se a repetir a «...necessidade de se retomar algumas das questões do passado», concluindo que «a resolução da questão da terra não é apenas uma questão de clarificação dos direitos de propriedade, ou de permitir a sua transmissão entre indivíduos através do mercado, como alguns defendem» (Muianga, 2018, p. 301).

Com argumentos tão categóricos como os deste jovem investigador sobre a irrelevância da clarificação dos direitos de propriedade privada e da transmissibilidade entre indivíduos no mercado; com jovens que não se interrogam porque é que é tão difícil encontrar um liberal que se considere neoliberal, mas é tão comum que o termo neoliberalismo somente apareça na retórica dos detractores do liberalismo; com jovens que não se dão ao trabalho de fornecer referências específicas sobre os erros dos que insistem em trazer o problema dos direitos de propriedade privada no domínio fundiário, em claro contraste com o acontece no mercado imobiliário; enfim, com jovens assim convencidos, está visto que a perspectiva ampla, estruturante e liberal não vai ter a sua vida facilitada. Além dos intervencionistas instalados no Governo e em entidades públicas que rejeitam o liberalismo, precisamente porque este questiona a intervenção estatal fora do domínio que justifica a sua existência, Moçambique possui uma

nova geração intelectual que deixa muito a desejar. Salvo poucas excepções, pelo que parece os jovens que se dão ao trabalho ou prazer de ler sobre política e filosofia ainda lêem mais Marx, Engels e Lenine, do que Mises, Hayek e Schumpeter, entre outros clássicos do liberalismo. É claro, se assim for, se existe alguém que deve ficar agradecido e contente, é o partido Frelimo e o vasto exército de militantes, simpatizantes e sobretudo beneficiários do intervencionismo estatal. Quanto mais o prefixo «neo» for pronunciado com um esgar de asco (Moreira, 2009, p. 103), melhor para perpetuação do iliberalismo social e antiliberalismo do Estado.³⁵

Perante o perverso quadro *de jure* e *de facto* em que os direitos de propriedade privada estão mergulhados, não temos de nos admirar com o tipo de respostas como a de Alberto Chipande, que vale a pena repetir: «Nós queremos capital socialista e não capitalista.» É uma declaração deveras brilhante e consistente como a famosa máxima de Joaquim Chissano: «O cabrito come onde está amarrado.» Ou o apelo de Armando Guebuza para que os moçambicanos deixem de ter medo de serem ricos. O mérito destas declarações é não deixarem margem para dúvidas quanto ao papel predador do Estado ao serviço dos que o controlam politicamente, graças aos direitos adquiridos que conquistaram com o fuzil e a ideologia que melhor justificava a instauração da sua «ditadura» designada por «ditadura do proletariado».

Enquanto assim for, só os ignorantes e *naïves* poderão surpreender-se quando entidades públicas, como o INSS, tão bem supervisionadas por «guardiães do regime», como o referido na nota de rodapé 12, vierem a público confessar percalços nas suas contas, porque aparentemente não sabem como parte dos fundos de pensões, das doações internacionais e dos financiamentos externos sumiram. Mesmo assim, os zeladores dos recursos públicos, acham que os cidadãos devem aguardar com serenidade e paciência pelo apuramento da situação, que geralmente acaba por nunca ser revelada. Os mais inescrupulosos, perante as suspeitas de fraude com os fundos públicos desaparecidos, para proveito pessoal ou para fins eleitorais e outros a favor do partido que promete tudo fazer em defesa das conquistas da revolução, não se inibem em reafirmar as suas motivações «unicamente» patrióticas.³⁶

POUPANÇA VS. ANTIPOUPANÇA: «CAPITAL SOCIALISTA, EM VEZ DE CAPITALISTA»?

Em trabalhos publicados em alguns *Desafios*, a configuração da protecção social moçambicana, segundo a pesquisa do GdI-PPS, difere substancialmente da configuração observada em sociedades em estágios avançados da transição demográfica, económica e sociopolítica, em

³⁵ «O curioso é que os socialistas se fartaram de mudar de ideologia e de programas políticos, às vezes em menos de uma década, e mesmo assim são socialistas e nunca “neo-socialistas”» (Moreira, 2009, p. 103).

³⁶ «António Rosário... não poupa críticas à consultora Kroll, ao escrever que “sabemos quem realmente são e o que eles querem”. “Estou feliz em ver a forma muito negativa que eles me atacam porque isso prova que não cedemos a pressões e não temos medo” continua Rosário, para quem, escreve, “a nossa independência económica está em jogo”. “A luta continua! Independência económica ou morte, vamos ganhar”, remata o presidente da Ematum, MAM e Proindicus, na carta revelada pela Bloomberg, na qual reitera ter expulso os auditores do seu escritório» (MozNews, 2017). Presentemente, Rosário está detido aguardando julgamento em Maputo, ao mesmo tempo que é alvo de um mandado internacional de captura das autoridades norte-americanas.

resultado das das mudanças profundas da sua estrutura etária, com baixas taxas de mortalidade e fecundidade e crescentemente envelhecida, entre outras características. A protecção social moçambicana é, grosso modo, moldada e determinada pela sua estrutura etária jovem, taxas de mortalidade e fecundidade elevadas, incipiente transição demográfica e economia fortemente subdesenvolvida (Francisco, 2011a; Francisco & Muhorro, 2011; Francisco, 2013).

Na sociedade moçambicana, as relações de interdependência entre a dinâmica demográfica e a configuração das formas de protecção social prevaletentes, carecem de regras institucionais facilitadoras e alicerces económico-financeiros incentivadores da poupança interna e do investimento nacional. Que tipo de protecção social é possível num país onde os residentes consomem virtualmente tudo, ou, muitas vezes, mais do que produzem, não poupam e o que investem é maioritariamente financiado pela poupança externa? Esta pergunta será objecto de um outro artigo neste livro.

Foi a partir da anterior investigação que, na segunda metade da corrente década, o GdI-PPS estabeleceu uma linha específica de investigação sobre a poupança interna em Moçambique. Uma área de investigação ignorada nas nossas anteriores pesquisas e em grande parte da literatura contemporânea sobre protecção social nos países subdesenvolvidos de África e outras partes do mundo.

Para ser mais exacto, o anterior termo, «ignorada», não é o mais apropriado, por dois motivos. Primeiro, tanto nas pesquisas anteriores do GdI-PPS como na literatura mais geral, nacional e internacional, o que se pode constatar é que a poupança é assumida de forma acrítica como dada e como se as fontes do financiamento da segurança social e assistência caritativa não fossem importantes para a definição da protecção social. Os doadores internacionais assumem que o prioritário, já que Moçambique não tem poupança própria, é disponibilizar as poupanças que possuem em excesso. Os beneficiários da ajuda internacional, sobretudo os políticos e governantes no poder, agradecem pelo alívio prestado e por permitem que a sua ajuda seja usada para criar um sentimento de gratidão nos cidadãos por supostamente os poupar de mais tributações coercivas.

Em segundo lugar, seria também incorrecto presumir que as abordagens tendencialmente desvalorizadoras da poupança, sejam elas keynesianas ou marxistas, ignoram de todo a poupança interna. A forma como as autoproclamadas teorias «heterodoxas» (e.g. keynesianas, institucionalistas, feministas, marxistas, entre outras) lidam com a poupança interna ou nacional, principalmente quando assumem que o capital depende de uma mais-valia gerada através da exploração do homem pelo homem, merecem um reflexão mais detalhada que não é possível fazer a este nível. Contudo, vale a pena referir uma das partes mais interessantes da já referida comunicação de Cahen (2017, p. 10), na sua perspectiva de historiador, sobre a «... famosa questão da “acumulação primitiva do capital”, como meio de produzir uma “burguesia nacional”», abordada por Castel-Branco, nos últimos trabalhos que publicou nos *Desafios*, (Castel-Branco, 2017a). Na impossibilidade de me alongar neste comentário sobre uma

matéria que justificaria um tratamento mais elaborado e sistemático, adiantando apenas dois pontos. Primeiro, a principal pergunta do historiador Cahen é da maior importância e deveria merecer a atenção não só da parte de marxistas, mas também de investigadores que abordam o capital segundo perspectivas não marxistas: *Será possível haver, no século XXI, revoluções nacionais-burguesas na periferia em países que não tinham já uma burguesia nacional?* (Cahen, 2017, p. 12). Cahen mostrou ter reparado, por exemplo no *Desafios 2016*, que a investigação no GdI-PPS se distancia das ideias veiculadas no GdI de Economia e Desenvolvimento, inspiradas na teoria socialista da exploração do homem pelo homem. Ideias que, nas décadas passadas, a despeito da alegada ofensiva neoliberal, muita influência continuaram a exercer, na formulação de certas políticas e estratégias predadoras ou de *rent-seeking*, que Castel-Branco prefere designar por «extractivas», num sentido relativamente diferente do das abordagens institucionalistas (Acemoglu & Robinson, 2012).

Em segundo lugar, a abordagem marxista-leninista da exploração dos trabalhadores e outras variantes ditas de esquerda mais bem reputadas na opinião pública fortaleceram sobremaneira uma cultura explicitamente hostil à poupança interna. Ao considerar que o resultado da acumulação de capital, decorrente de juros e lucros, nada mais é do que um eufemismo para a mais-valia imerecida das classes, famílias e indivíduos que acumulam a riqueza produzida, dificilmente se pode esperar contributos positivos para o reconhecimento de que a produção de novos bens e serviços é impossível sem poupança, consumo diferido e assunção de riscos intertemporais.

Feliz ou infelizmente, a sociedade moçambicana já teve a oportunidade histórica de experimentar, na prática, as consequências dramáticas da implementação do modo de produção assente na teoria da exploração. No período 1975-1985, a economia marxista-leninista converteu-se na ortodoxia dominante na formulação de estratégias económicas. Apesar de ter sido por pouco tempo e, contrariamente ao que Samora Machel acreditou ter acontecido em 1977, ter conseguido liquidar a propriedade privada da terra, como primeiro passo fundamental na transformação das relações sociais da produção moçambicana, a verdade é que o seu partido teima em empurrar a propriedade privada da terra para a extralegalidade ou informalidade. Esta e muitas outras soluções consideradas cruciais para o sucesso da chamada «década da vitória sobre o subdesenvolvimento» (Machel, 1979) continuam a figurar entre os principais obstáculos para a identificação de estratégias que realmente ajudem a esboçarmos esquemas de protecção social progressivos, inclusivos e potencialmente capazes de responderem aos novos desafios de um regime demográfico moderno (Francisco, 2012a, 2010; Francisco *et al.*, 2016a). À semelhança do «não sei» de Cahen, existem muitos outros «não seis» que justificam ser analisados e debatidos, em espaços e momentos apropriados, no contexto da lógica e ilógicas associadas ao conceito de acumulação «primitiva», bem como outros conceitos, como, por exemplo, «extractivo» *vis-à-vis* «rendeiro». Mas deixemos isso para futuras oportunidades, a fim de comentar sobre o terceiro assunto fracturante.

ESTADO SOCIALISTA, ESTADO SOCIAL... OU REPÚBLICA SOCIAL?

Segundo Cahen, nos livros do *Desafios* existem duas abordagens bem diferentes quanto à edificação de um Estado social em Moçambique. Para alguns autores, «... é preciso acabar com o capitalismo – talvez não instaurando o socialismo, que de qualquer maneira deveria ser bem diferente do anterior, mas praticando “vias não capitalistas de desenvolvimento”; ... para outros, pode-se erguer um Estado social reformando o Estado sem romper com o capitalismo» (Cahen, 2017, p. 7). A este respeito, Cahen considera que «Moçambique está... numa situação catastrófica». Reconhece a natureza incipiente da transição demográfica, um dos subtemas de eleição nos artigos sobre protecção social em Moçambique:

*Com efeito, a sua revolução demográfica, embora em curso, é muito parcial: a taxa de natalidade está baixando nas categorias altas e médias da sociedade urbana, menos nas classes pobres urbanas e muito pouco no mundo rural. É que, tradicionalmente, a protecção social é constituída pelas crianças. É o sentido etimológico, e não marxista, de proletário para definir quem não tem outra riqueza a não ser a sua descendência, a sua prol. É o que estudou Christian Geffray na sua tese de doutoramento e depois no seu livro *Nem Pai, nem Mãe. Crítica do Parentesco, o Caso Macua, com identificação da famosa estruturação social em forma de «feijão», os avós vivendo com os netos deixados pelos pais para ajudá-los no trabalho do campo, e eles próprios sabendo que terão o apoio dos netos da geração a seguir* (Cahen, 2017, pp. 17-18).*

Cahen não revela se a anterior referência à ligação entre a transição demográfica moçambicana e as relações familiares identificadas na pesquisa antropológica de Geffray se inspirou na leitura do artigo no *Desafios 2011*: «Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente» (Francisco, 2011a). Cahen possui elevada cultura histórica, antropológica e demográfica para reconhecer as desafiantes implicações enfrentadas pelos jovens e idosos associadas às mudanças nas relações de cooperação intergeracional. «A situação da velhice em geral e da velhice rural em particular é pois, um dos maiores problemas de Moçambique. É um problema político», reconhece Cahen, algo que seria improvável se ele fosse um dos convencionais economistas ortodoxos e heterodoxos que olham para a demografia com a altivez dos que acreditam que a economia é o centro do universo do desenvolvimento. Cahen destaca ainda a reivindicação de uma protecção social universal para idosos em Moçambique, defendida em várias publicações do *Desafios*, nomeadamente no de 2016:

... a sociedade moçambicana precisa urgentemente de um tipo de Estado que assume a função protectora dos desafios nefastos e insidiosos à segurança individual e nacional, através de um sistema de instituições judiciais, políticas, de segurança pública e protecção cívil, entre outras (Francisco *et al.*, 2016a, p. 315).

«Isto se chama Estado social, ou República social», conclui Cahen (2017, p. 18). «Toda a gente aqui vai, acho eu, concordar que é isso que é preciso. Mas será que o Estado capitalista da periferia pode se tornar nisso...?» E, sobre isto, Cahen tinha em mente o tipo de Estado que: 1.º) faz parte das intenções do Estado capitalista periférico prevalecente em Moçambique? 2.º) faz parte das suas possibilidades?

Sejam quais forem as intenções ou possibilidades do Estado e da sociedade moçambicana, Cahen percebe que a criação de um sistema de protecção social universal para idosos precisa de uma forte capacidade de poupança, não só das classes altas, mas da população inteira, bem como de «uma muito melhor partilha da riqueza». Não é por acaso, como testemunham os trabalhos publicados desde 2014, nos *Boletins IDELAS* e nos *Desafios*, que o GdI-PPS virou as atenções da pesquisa para a poupança interna: «Uma pesquisa focalizada na relação entre a configuração das modalidades de protecção social e o papel do consumo, da poupança e do investimento em Moçambique» (Francisco & Siúta, 2014, p. 313).

Infelizmente, nas suas observações relativas às diferentes correntes de investigação do IESE, em vez de comentar sobre as implicações duma investigação centrada na questão da poupança interna, Cahen (2017, p. 19) virou a sua atenção para experiência brasileira, com os seus famosos programas Fome Zero e Bolsa Família, concluindo: «... a instauração do Estado social desejado pelos autores do artigo criticado significaria, sem dúvida alguma, uma profunda revolução popular.» Mais uma vez, aqui está a veia esquerdista de Cahen, a falar mais alto («o povo é quem mais ordena»).³⁷ Por isso, não me surpreende que advogue a necessidade de uma profunda revolução popular, ao mesmo tempo que adianta ser

... precisamente o que eles parecem recusar, advogando mais para um capitalismo de poupança e investimento, que eles pensam possível na periferia do mundo. Afinal, voltamos à questão da possibilidade ou impossibilidade de uma revolução burguesa na periferia do capitalismo no século XXI! (Cahen, 2017, p. 19).

CONSIDERAÇÕES GERAIS, CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Este artigo oferece uma reflexão crítica sobre a relevância do tema de protecção social como um dos principais desafios de Moçambique que vai muito além dos contributos específicos dos artigos da série intitulada *Desafios para Moçambique* que, completa, neste ano de 2019, dez anos de publicações anuais de parte substancial da investigação do IESE. De um total de 151 artigos nos nove livros do *Desafios*, pelo menos 48 artigos (cerca de um terço) abordaram subtemas e

³⁷ A declaração mais esquerdista que conheço de Cahen, e que aguarda por um contraditório, foi título de uma entrevista que concedeu em 2013: «Em Moçambique só há partidos de direita.» Quem dera a Moçambique ter um único partido genuinamente de direita. Um, apenas!

assuntos explicitamente relevantes para o entendimento da protecção social em Moçambique. Este tema tem atraído crescente atenção pública e privada, a nível internacional, mas, como mostra esta reflexão, inspira substanciais ambiguidades, contradições e incertezas. A que se deve este crescente interesse internacional pela protecção social? Na prática, o mais provável é não existir uma causa única ou principal, mas sim, um conjunto de motivações e razões: desde a convicção de que sistemas de protecção social adequados são essenciais para um bom crescimento económico, passando pela ideia alternativa segundo a qual quanto melhor for o crescimento económico mais adequados serão os sistemas de protecção social, até razões menos substantivas, associadas a interesses paroquiais e mais ou menos demagógicas.

Este contexto, por si só, é uma fonte específica das ambiguidades que as análises e os debates públicos sobre protecção social inspiram e motivam. Uma fonte que os investigadores que assumem uma posição positivista ou se refugiam numa postura meramente técnica acreditam, consciente ou inconscientemente, não influenciar nem perturbar a objectividade das suas pesquisas. Mas como mostra a literatura, diferentes teorias que aplicam os métodos da economia na teoria e prática dos políticos, governantes e outros intervenientes nas políticas públicas questionam a alegada neutralidade e objectividade dos investigadores positivistas e tecnicistas (Buchanan & Musgrave, 1999; Butler, 2012).

FALTA DE DISCUSSÃO INTERNA: FOI MAU OU BOM?

Lendo os artigos do *Desafios*, Cahen (2017, p. 7) lamentou a ausência de diálogo interno ou discussão entre as diferentes correntes expressas nos artigos publicados pelo IESE. «Cada um defende as suas posições, sem, ao meu ver, debate suficiente com os outros. Há, no entanto, um artigo que tenta isso no volume *Desafios para Moçambique 2016*, o de António Francisco, Moisés Siúta & Ivan Semedo...» (Cahen, 2017, p. 7).

Após ponderar cuidadosamente sobre o ponto de Cahen referente à falta de diálogo interno, concluí o seguinte. Atendendo às circunstâncias em que o IESE emergiu e se afirmou, acho que o mais sensato foi mesmo evitarmos o debate interno. Cahen considerou o abandono da veleidade de se tentar fazer convergir *toda a gente* num megapensamento paradigmático a razão do sucesso da investigação do IESE, e o mesmo se pode dizer da falta de debate interno. Foi o mais sensato. Houve momentos de tensão irritantes, como o que me levou a questionar o ambiente orwelliano que comecei a sentir (Orwell, 2001). A certa altura, todos os investigadores pareciam iguais, mas havia uma tendência para alguns investigadores serem mais iguais do que outros. Felizmente, encontramos uma forma de superar esta tensão. Decidimos que Luís de Brito passaria a dar o último aval sobre a publicação de um *IDeLAS*. Luís granjeava suficiente consenso entre os investigadores, que sabiam que ele não iria atrasar ou bloquear a aprovação de um *IDeLAS* só porque não concordava com a abordagem defendida no texto.

Não foi por acaso, como nota Fernandes (2018, p. 15), que somente após Luís de Brito ter-se tornado director do IESE (2012-2015) é que foram introduzidos, pela primeira vez, seminários metodológicos internos para os quais todos os investigadores dos três grupos são convidados a fazer apresentações e debates, como fazia o «velho» CEA. Antes disto, estou inteiramente convencido de que a melhor opção foi termos optado por aproveitar o tempo para aprendermos a contermo-nos e a não interferirmos no que cada GdI pensava ou deixava de pensar. Desta forma, evitámos desperdiçar tempo em discussões que não iriam a lado nenhum, ou, pior do que isso, muito provavelmente poderiam provocar rupturas que nenhum de nós gostaria que acontecessem. Conseguimos, assim, usar o tempo para estabelecermos os nossos próprios espaços analíticos.

Em 2017, surgiu e debateu-se no Conselho Científico a ideia da necessidade de estruturação dos investigadores a fim de facilitar uma pesquisa mais interactiva, em vez de grupista. Também consideramos ter chegado o momento de passar a atribuir a coordenação do *Desafios* a apenas a um investigador, aproveitando ainda para procurar superar a tendência de criação de «feudos temáticos» no *Desafios*. Por estas razões e várias outras relacionadas com a reestruturação organizativa em que o IESE se viu obrigado a embarcar, em finais de 2017, o *Desafios para Moçambique 2018*, foi coordenado, pela primeira vez, por apenas um investigador: Salvador Forquilha. Entretanto, desde 2018 o IESE deixou infelizmente de poder contar com a colaboração directa de Carlos Nuno Castel-Branco que, ao longo da década anterior, se tornou o autor mais prolífico e influente na série *Desafios para Moçambique*.

PRINCIPAIS AMBIGUIDADES ALÉM DAS TEÓRICAS E IDEOLÓGICAS

Seria incorrecto deixar a impressão de que as principais ambiguidades na investigação se circunscrevem às diferenças e indefinições ao nível teórico e ideológico. Acredito que uma das principais ambiguidades diz respeito à forma como as debilidades da informação e dos dados estatísticos relevantes, neste caso sobre os mecanismos e processos de protecção social, condicionam as percepções, interpretações e expectativas dos fazedores de políticas e dos investigadores relativamente ao papel da protecção social nos modelos de desenvolvimento e bem-estar da sociedade. Esta fonte de ambiguidades vai muito além de motivos meramente semânticos e da sua frequente falta de coincidência com os objectivos perseguidos e resultados obtidos (Pereira, 2013, p. 22). Tanto a diversidade de significados semânticos, como as diferenças de abordagem, interpretações e objectivos são geralmente influenciadas pelos quadros analíticos utilizados. Especialmente em situações críticas e de agravamento das condições de vida das pessoas, a protecção social tornou-se apelativa quer para quem realmente se preocupa em mitigar as adversidades enfrentadas, quer para os que usam as acções e programas de assistência social, por motivos demagógicos, para encobrir agendas inconfessáveis, desviando a culpa para as calamidades naturais, as crises internacionais e a alegada «mão externa».

Da reflexão efectuada ao longo deste texto, pode inferir-se da experiência de investigação sobre protecção social em Moçambique um conjunto de méritos e deméritos importantes, bem como eventuais pistas para melhorar, e, por arrasto, aperfeiçoar o que em futuros artigos for publicado na série *Desafios para Moçambique*.

PRINCIPAIS MÉRITOS DA EXPERIÊNCIA: PELO MENOS DOIS, NOTÁVEIS!

Sobre os méritos, pelo menos dois merecem ser sublinhados. O primeiro mérito é a criação de um instituto de investigação independente e pluralista num ambiente tão iliberal e, como se não bastasse, dominado por um Estado profundamente antipluralista e antiliberal. Foi uma realização notável. O pluralismo até aqui conseguido só foi possível graças à capacidade colaborativa dos fundadores e membros activos na investigação do IESE, num complexo processo intelectual de aprendizagem mútua, que os tornou genuinamente mais tolerantes e capazes de respeitar as idiossincrasias, opções e diferenças individuais.

O segundo mérito refere-se ao papel fundamental que a protecção social acabou por assumir na diversificação do leque de disciplinas e conteúdos analíticos e metodológicos. Não menos importante, o facto de a investigação do GdI-PPS ter ousado uma abordagem fracturante para além da perspectiva da protecção ampla e estruturante, num sentido generalista e anódino, trouxe um contributo específico para o conteúdo e substância do pluralismo de ideias no IESE. Não tenho ilusões de que a perspectiva restrita, intervencionista e assistencialista prevaemente nas políticas públicas continuará, por muito tempo, mais comprometida com o intervencionismo ou neoliberalismo, como preferem os marxistas ao considerarem o último como o melhor herdeiro do liberalismo clássico. Não me surpreenderei que boa parte dos investigadores autoproclamados heterodoxos continue a defender uma cidadania submissa à tutela do Estado-cêntrico ou estadania. Se a abordagem liberal for aprofundada no IESE, acredito que os novos investigadores, nomeadamente novos finalistas da Licenciatura e Mestrado em Economia, vão contribuir para os subtemas de investigações sobre poupança, como fizeram Moisés Siúta e um conjunto de três jovens que realizaram as suas teses de licenciatura com apoio do GdI-PPS (Mondlane, 2017; Namburete, 2017; Nhanala, 2017; 2014b). Outras áreas por enquanto ainda pouco exploradas, mas com futuro, são, por exemplo, a questão da banca islâmica (Rosário, 2014) e o seu potencial para a ampliação e diversificação do sistema financeiro moçambicano.

PRINCIPAIS DEMÉRITOS DA EXPERIÊNCIA: PELO MENOS UM, LAMENTÁVEL

O principal demérito da experiência de pesquisa do IESE em torno da protecção social diz respeito à dificuldade de lidar com as tensões e a busca de equilíbrio entre o que é prioritário para a sobrevivência imediata das pessoas e o que é indispensável para antecipar e gerir, a longo prazo, a qualidade de vida durante o ciclo da vida.

Atendendo às circunstâncias iliberais e antipluralistas já referidas, não me admiro que os burocratas dos Ministérios de tutela (Trabalho, ou Acção Social) tenham feito o seu melhor e pior, na medida do possível, para evitarem convidar investigadores do IESE para os seus seminários e debates públicos. Houve algumas excepções, por descuido ou distração do funcionário em perceber o que não convinha que fosse dito e admitido abertamente.

Em certo momento, quem não estivesse informado dos motivos da marginalização dos investigadores do IESE de certos círculos oficiais bem poderia ter pensado que estávamos em dois Moçambiques de galáxias muito diferentes. Isto é simplesmente lamentável e frustrante. Além do contributo que o IESE procura dar como entidade de utilidade pública, o mínimo que se espera daqueles que beneficiam dos impostos cobrados a este mesmo Instituto é não retribuírem com indiferença e hostilidade para com o seu trabalho de investigação, por sinal, sobre as mesmas matérias abrangidas pelas políticas públicas.

Como entender que vários consultores internacionais, alguns dos quais bem familiarizados com a investigação produzida pelo IESE, sintam que o melhor é não incluir as suas publicações na lista de referências dos trabalhos que preparam para o Governo? Inicialmente, alguns funcionários de organizações internacionais (*e.g.* Nuno Cunha da OIT), na sua boa vontade colaborativa, ainda se atreveram a organizar alguns eventos com o IESE, como foi o seminário sobre Acção Social Produtiva em Moçambique: *Que Possibilidades e Opções* (Cunha & Orton, 2011). Mas à medida que o IESE se impunha na opinião pública e rejeitava comportar-se como «garota de programa» intelectual do regime, os próprios consultores internacionais, preocupados em continuar nas boas graças dos governantes e burocratas, colocaram-se em terreno firme. Será por mero acaso que nenhum dos autores dos documentos Falange & Pellegrano, 2016; Hodges *et al.*, 2010; Lledó, 2012; MGCAS, 2016; OIT *et al.*, 2015, 2015; UNICEF & MMAS, 2006; Vicente *et al.*, 2015 encontrou nenhum motivo para identificar entre as várias dezenas de publicações do IESE pelo menos um – apenas um! – artigo que mereça ser incluído nas suas referências bibliográficas?

O anterior desabafo não visa escamotear eventuais erros e inconvenientes profissionais que a nossa pesquisa, porventura, tenha causado. O que visa, isso sim, é reconhecer que considero o fraco diálogo, articulação e sintonia com entidades governamentais muito pior do que a falta de debate interno. Este assunto deve merecer a nossa maior atenção, com vista a procurarmos alternativas funcionais e concretas para melhor sabermos lidar com os políticos e burocratas, que, felizmente, não exercem as suas funções por nossa indicação ou nomeação.

Acho improvável que uma abordagem liberal de protecção social logre resultados imediatos e visíveis no domínio das políticas públicas enquanto a actual Administração Pública for dirigida por pessoas que obtêm mais dividendos políticos (e não só!) promovendo o intervencionismo estatal, em vez de facilitarem a iniciativa criadora, o espírito crítico e a auto-estima individual. Enquanto não surgir uma nova geração que não olhe para o liberalismo recorrendo às lentes do esquerdismo que o confunde

com o neoliberalismo, continuaremos sem suficiente massa crítica para uma abordagem saudável, crítica e indagadora sobre o potencial renovador das ideias liberais. Felizmente, estão a emergir, a nível internacional, abordagens inovadoras e promissoras, apontando mercados genuinamente radicais, em prol de um capitalismo e democracia para uma sociedade justa (Posner & Weyl, 2018).

MANTER A PUBLICAÇÃO DO DESAFIOS ANUAL E SEM «REVISÃO DE PARES»?

A publicação da série *Desafios para Moçambique*, com início em 2010 e publicação nos anos seguintes, só foi possível graças ao empenho dos investigadores, como também a algumas opções pragmáticas, sacrificando, por exemplo, o recurso ao sistema de revisão de pares ou *peer review*. A partir da edição de 2018, como já referi anteriormente, foram introduzidas algumas mudanças na organização da produção dos *Desafios*. Futuramente outras mudanças poderão ou deveriam surgir, como, por exemplo, introduzir-se um sistema profissional e académico de «revisão de pares». Mas, para isso, teríamos de repensar aspectos como a periodicidade da publicação dos livros, visto que fazê-lo em menos de um ano será praticamente impossível.

INCERTEZAS E PERSPECTIVAS FUTURAS? SÃO MUITAS!

Em vez de pensar no futuro a longo prazo, porque a longo prazo, como escreveu Keynes (2012, p. 65), todos estaremos mortos, o mais importante é reflectirmos sobre possíveis incertezas a curto prazo. A principal incerteza tem a ver com a imprevisibilidade do futuro, implicando que as sociedades precisam de adquirir capacidade e garantir reservas básicas para lidarem com adversidades aparentemente improváveis e eventos inesperados.

No caso específico de Moçambique, a incerteza imediata que enfrentamos está relacionada não tanto com a dificuldade e impossibilidade de prevermos quando e onde irão surgir ciclones iguais ou piores do que o Iдай e Kenneth. A dúvida e incerteza mais preocupante é se Moçambique irá conseguir reverter a tendência para o abastardamento social e económico (Francisco, 2019b), o que aumenta o risco observado em vários Estados africanos de se converterem em Estados Falhados. Não está livre que aconteça. Já estive na iminência de tal situação, mas em boa hora consegui evitá-la. Conseguirá a mesma proeza em futuras crises? Basta que a famosa unidade nacional de que tanto se fala, cosmética e alicerçada num totalitarismo de resiliência manhosa e cínica, se desmorone perante o progressivo distanciamento e inconformismo emocional das novas gerações.

O IESE sempre teve a preocupação de identificar assuntos de relevância e pertinência pública imediata, sem nunca perder de vista a necessidade de não ficar refém de «termos de referência» de encomendas pronto-a-vestir. Sabemos que existem agências internacionais que elegem a protecção social como uma área prioritária do seu apoio a Moçambique. Sejam quais forem as suas motivações e interesses específicos ou instrumentais, vamos ver se conseguiremos adaptar a nossa agenda de investigação aos novos desafios, sem que o IESE se converta numa espécie

de agência de eventos, disfarçada de instituto de investigação, ou mera ONG, como um dos nossos ex-colegas vaticinou há alguns meses. Neste âmbito, acredito que o tema da protecção social é e continuará a ser uma área fundamental na pesquisa do IESE, pela forma como reflecte e é influenciado pelas opções estratégicas e modelos de desenvolvimento implementados a nível nacional e internacional. Se esta convicção não trair as minhas expectativas, certamente irá revelar-se em novos artigos nas futuras edições da principal publicação do IESE: o livro *Desafios para Moçambique*.

REFERÊNCIAS

- Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail*. Profile Books.
- Adam, Y. (2006). *Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo: Trajectória de Moçambique Pós-colonial (1975-1990)*. Maputo: Promédia.
- Adamodjy, B. (2001). *Milandos de um Sonho*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Alba, S. (1981). *O Ritmo do Presságio (Poesia)*, 2.^a ed. Lourenço Marques: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- Ali, R. (2018). «Geração de emprego e bem-estar». In: Forquilha, S. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, pp. 251-288.
- Ali, R. (2013). «Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução de pobreza e desenvolvimento em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S., & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 211-237.
- Ali, R.; Ibraimo, Y.; Massarongo, F. & Massingue, N. (2014). «Grupos de poupança e crédito rurais como opção para a inclusão financeira: uma análise crítica». In : Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava & S., Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 137-162.
- Ali, R., Muianga, C. (2017). «Integração da força de trabalho no sistema de acumulação de capital em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava & S., Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 185-201.
- Ali, R. & Muianga, C. (2016). «Emprego e condições sociais de trabalho nas agro-indústrias: contribuições e desafios». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. E Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 255-267.
- Almeida, A. de (1965). «Os Estados antigos dos nativos de Moçambique (Sul do Rio Save) quanto à liberdade». In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 97-119.
- Amarcy, S., Massingue, N. (2011). «Desafios da expansão de serviços financeiros em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 185-205.
- AR (2007). Lei n.º 4/2007 de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social).
- AR (1990). Constituição da República, assin. em 02 de Novembro de 1990. BR n.º 044, I Série, Supl. de 02 de Novembro de 1990, pág. 268(1) a 268(16), 7439.
- Arnaldo, C. (2013). «Fecundidade em Moçambique nos últimos 50 anos: alguma mudança?». In: Arnaldo, C. & Cau, B. M. (Eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: CEPISA (Centro de Pesquisa em População e Saúde), pp. 37-60.

- Arnaldo, C. & Hansine, R. (2015). «Dividendo demográfico em Moçambique: oportunidade e desafios». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 399-416.
- Arndt, C.; Castigo, F.; Ibraimo, M.; Jones, S., Mahrt, K.; Salvucci, V.; Santos, R. & Tarp, F. (2018). «Evolução da pobreza e do bem-estar em Moçambique: 1996/97-2014/15». In: Forquilha, S. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo, IESE, pp. 309-321.
- Barrientos, A. & Hulme, D. (2008). *Social Protection for the Poor and Poorest: Risk, Needs and Rights*, First Edition. Palgrave Studies in Development. Palgrave Macmillan.
- Barrientos, A.; Niño-Zarazúa, M. A. & Maitrot, M. (2010). *Social Assistance in Developing Countries Database* (Versão n.º 5.0 Julho de 2010). Brooks World Poverty Institute. Manchester: The University of Manchester.
- Bastiat, F. (1989). *Ensaio: O Que Se Vê e o Que Não Se Vê*, 2.ª. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, Odem Livre.
- Bessa, D. (2019). «Trabalhar aos 69 anos?». Expresso. Disponível em: <https://expresso.pt/opiniao/2019-04-26-Trabalhar-aos-69-anos-1#gs.94ttai> (consultado a 5 de Abril de 2019).
- Beúla, E. (2019). «Processo que envolve Helena Taipo tem 8 arguidos». Disponível em: <http://opais.sapo.mz/processo-que-envolve-helena-taipo-tem-8-arguidos> (consultado a 26 de Abril de 2019).
- Brito, L. de (2016). «Instituições políticas e unidade nacional». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 25-31.
- Brito, R. S. de (1965). «Aspectos geográficos de Moçambique». In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 11-34.
- Buchanan, J. M. & Musgrave, R. A. (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. CESifo Book Series. The MIT Press.
- Buque, A. (2012). «IESE: A Aberação do Director de Investigação!» *Correio da Manhã*, n.º 3882.
- Butler, E. (2012). *Escolha Pública: Um Guia*. Londres: IEA, Institute of Economic Affairs.
- Buur, L. & Salimo, P. (2018). *The Political Economy of Social Protection in Mozambique*. SSRN Electron. J. Disponível em <https://doi.org/10.2139/ssrn.3256333>
- Cahen, M. (2017). «Uma cidadania científica no Índico». In: *Palestra de Abertura, Conferência Do IESE*, 19-21 de Setembro. Maputo: IESE.
- Caldeira, A. (2015). «“Queremos que o tribunal diga aos moçambicanos e ao mundo em que país é que nós vivemos”, numa Democracia ou numa Ditadura». *Verdade Online*. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35/54737> (consultado a 4.23.19).

- Cambaza, V. (2009). «A Terra no contexto do desenvolvimento da indústria mineira: pressões e conflitos em torno dos DUATs». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Capela, J. (1974a). *Escravidura: a Empresa de Saque, o Abolicionismo (1810-1875)*. Porto: Afrontamento.
- Capela, J., 1974b. Moçambique Pelo seu Povo, Core Readings. Afrontamento, Porto.
- Carvalho, A.L. de, 1965. Reflexão para Análise Dimensional da Estrutura de Moçambique. In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, Lisboa, pp. 121-151.
- Castel-Branco, C. N. (2017a). «Lógica histórica do modelo de acumulação de capital em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 257-302.
- Castel-Branco, C. N. (2017b). «Introdução». In: Brito, L. de, Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S.; Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 13-19.
- Castel-Branco, C. N. (2016). «A Grécia e Moçambique: dilemas, lições e opções de luta». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 385-405.
- Castel-Branco, C. N. (2015a). «Desafios da sustentabilidade do crescimento económico: uma “bolha económica” em Moçambique?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 157-199.
- Castel-Branco, C. N. (2015b). «Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico em debate de postulados básicos». In: Castel-Branco, C. N.; Massingue, N. & Carlos Muianga (Eds.), *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 115-150.
- Castel-Branco, C. N. (2013). *Carta de Carlos Nuno Castelo Branco*. Facebook em Moçambique.
- Castel-Branco, R. & Isaacs, G. (2013). «A formação do trabalho doméstico na cidade de Maputo: desafios para o Estado e organizações laborais». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 307-330.
- Castel-Branco, R. & Isaacs, G. (2017). «“Restauração da dignidade do nosso povo”: de salários sectoriais a um salário mínimo nacional na África do Sul». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 355-378.
- Chipande, A. (2016). «“Os roubos vão continuar em Moçambique porque somos humanos” diz Chipande». *Portal Moz News*. Disponível em: <https://portalmoznews.com/2016/10/os-roubos-vaio-continuar-em-mocambique-porque-somos-humanos-diz-chipande.html> (consultado a 8 de Outubro de 2018).

- Chipande, A. (2009). «Chipande e a riqueza». Disponível em: <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2009/08/chipande-e-riqueza.html> (consultado a 15 de Abril de 2016).
- CM (2009). Decreto n.º 85/2009, «Regulamento da Segurança Social Básica», Conselho de Ministros (CM).
- Cota, J. G. (1944). *Mitologia e Direito Consuetudinário dos Indígenas de Moçambique: Estudo de Etnologia*. Lourenço Marques: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Craveirinha, J. (2008). «Boletim da República» – Neo-Moçambicano». In: Naguib (Ed.), *Não Matem a Cultura. Não Matem o Craveirinha*. Maputo: Spectrum Graphics Limitada, p. 63.
- Craveirinha, J. (1982). *Karingana Ua Karingana*, 2.ª ed. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- Craveirinha, J. (1980). *Xigubo*, 2.ª ed. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- CTPIEPM (1966). *Relatórios sectoriais do III plano de fomento*. Comissão Técnica de Planeamento e Integração Económica da Província de Moçambique.
- Cunha, N. & Orton, I. (2011). «Estender a cobertura da protecção social num contexto de alta informalidade da economia: necessário, desejável e possível?» *Cad. IESE* 5, 43.
- Dias, J.; Dias, M. & Guerreiro, M. V. (1964). *Os Macondes de Moçambique: Cultura Material*. Junta de Investigações do Ultramar, Centro de Estudos de Antropologia Cultural.
- Dias, J. P. G. (1972). *Quybyrycas*. Lourenço Marques: Livraria Texto.
- DPSE (1973). *IV Recenseamento Geral da População, 1970: Estado de Moçambique*. Lourenço Marques: Direcção Provincial dos Serviços de Estatística (CPSE),
- Drolet (aut.), J. L. (2014). *Social Protection and Social Development: International Initiatives*, 1.ª ed., SpringerBriefs in Population Studies. Springer Netherlands.
- DSPIE (1973). *IV Plano de Fomento: Parte III, Relatórios Sectoriais, Vol. 1, Fomento Agrário, Tomo 1, Desenvolvimento Agrário*. Lourenço Marques: Direcção dos Serviços de Planeamento e Integração Económica (DSPIE).
- Duhigg, C. (2012). *O Poder do Hábito: Por Que Fazemos o Que Fazemos na Vida e nos Negócios*. Rio de Janeiro: Objectiva.
- Ellis, F.; Devereux, S. & White, P. (2009). *Social Protection in Africa*. Edward Elgar Publishing.
- Engels, F. & Morgan, L. H. (1978). *A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado*, 4.ª ed. Editora Civilização Brasileira S.A.
- Faite, O. M., 2003. Moçambique: As Metamorfoses da Cidadania ou em Busca de uma Cidadania?. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/dezoito/olivia_faite_18.htm (consultado a 15 de Abril de 2019).
- Falange, S., Pellerano, L. (2016). «A reforma da protecção social em Moçambique e a nova estratégia de protecção social básica (n.º 339)», One Pager Portuguese. International Policy Centre for Inclusive Growth.
- FDC, UNICEF (2011). *Budget Brief 2012: Social Welfare Sector*. Moçambique – UNICEF.

- Feijó, J. & Agy, A. R. (2015). «Processos migratórios, trabalho agrícola e integração nos mercados: efeitos da implementação de grandes projectos sobre comunidades camponesas». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 273-310.
- Feijó, J. & Ibraimo, M. (2016). «Relações rural-urbano, transferências pessoais e políticas públicas: uma análise a partir de populações na cidade de Maputo». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 329-353.
- Fernandes, C. (2018). *Socialism, Post-socialism and Intellectual Legacies in Mozambique: The Case of CEA (1976-1986) and IESE (2007-2017)*. Centro de Estudos Africanos (CEA). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Fernandes, C. M. D. (2011). *Dinâmicas de Pesquisa em Ciências Sociais no Moçambique Pós-independente: o Caso do Centro de Estudos Africanos, 1975-1990*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
- Ferrão, V. C. (1975). *Norte*. Lourenço Marques: Edição Académica.
- Ferreira, R., 1960. *Poemas*. Imprensa Nacional de Moçambique, Lourenço Marques.
- Forquilha, S. (2016). «Democracia e municipalização em Moçambique: gradualismo, participação local e serviços básicos». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 73-91.
- Fortuna, V. (1965). «Estruturas Económicas de Moçambique». In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 199-229.
- Francisco, A. (2019a). «Desorçamentação em Moçambique: porque é perigosa para a estabilidade das contas públicas?» (*Call for Papers* do CEEG (Centro de Economia e Gestão da Faculdade de Economia) 2018, n.º CP034), artigo aprovado em Maio 2019, após revisão de pares. Maputo: Faculdade de Economia (FE), Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Francisco, A. (2019b). «Quatro anos de governação Nyusi: entre crescimento e abastardamento». *Boletim Ideias*, n.º 109, 18 de Janeiro.
- Francisco, A. (2016). «Transição demográfica em Moçambique: mito ou realidade?» In: Feijó, J. (Ed.), *Movimento Migratório e Relações Rural-Urbanas: Estudos de Caso em Moçambique*. Maputo: Alcance Educando, pp. 17-54.
- Francisco, A. (2013). «“Acção social produtiva” em Moçambique: uma falsa solução para um problema real». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 357-393.
- Francisco, A. (2012a). «Política pública e intervencionismo: porque existe o PARP em Moçambique?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 259-294.

- Francisco, A. (2012b). «Moçambique e a explosão demográfica»: somos muitos? Somos poucos?» *Boletim Ideias*, n.º 45.
- Francisco, A. (2011a). «Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 231-282.
- Francisco, A. (2011b). «A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique». In: *Revista de Estudos Demográficos RED Port.* 49, 5-35.
- Francisco, A. (2010). «Moçambique: protecção social no contexto de um Estado falido mas não falhado». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37-95.
- Francisco, A. (2009a). «Sociedade civil em Moçambique: expectativas e desafios». In: Brito, L. de; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 51-105.
- Francisco, A. (2009b). «Protecção social no contexto da bazarconomia de Moçambique». *Boletim Ideias*, n.º 15, Junho 9.
- Francisco, A. (2009c). «Sociedade civil em Moçambique e no Mundo». *Boletim Ideias* n.º 24. Maputo: IESE.
- Francisco, A.; Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011). «Protecção social financeira e demográfica». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 283-331.
- Francisco, A. & Semedo, I. (2018). «Teste à vontade de consolidação fiscal e orçamental em Moçambique: o problema da sesorçamentação». In: Forquilha, S. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo, pp. 165-203.
- Francisco, A. & Semedo, I. (2017). «A face oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: saldos de caixa são fictícios?» *Boletim Ideias*, n.º 93, 13 de Março.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2015a). «Poupança externa num contexto de crescimento económico sem poupança interna». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 311-346.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2015b). «Mozambican aggregate consumption and domestic saving: Evolution and strategic relevance». In: *Afr. J. Gov. Dev. AJGD* 4, 6-26.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014). «O nascimento da poupança doméstica moçambicana: evidências e significado». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 313-363.
- Francisco, A., Siúta, M., Semedo, I., 2016a. Estratégia de Crescimento Económico em Moçambique: Desta vez é diferente? In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 271-328.

- Francisco, A.; Siúta, M. & Semedo, I. (2016b). «Estratégia de crescimento e Orçamento do Estado: desta vez é diferente?» In: Centro de Integridade Pública (CIP), o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e o Observatório Do Meio Rural (OMR). Apresentado na 2.^a Conferência de Economia e Governança: Desafios e Propostas, Centro de Conferências da TDM, 23 de Março, CIP, IESE, OMR, Maputo.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2015). «Porque Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 347-380.
- Francisco, A., Sugahara, G. (2014). «Porque Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos?» *Boletim Ideias*, n.º 65.
- Frelimo (2012). *FRELIMO – Estatutos Aprovados pelo 10.º Congresso*. Pemba: Frelimo.
- Frelimo (1977). *Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso, Documentos do 3.º Congresso da Frelimo*. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico.
- FRELIMO (1975). *Constituição de 25 de Junho de 1975*. BR n.º 001, I Série, de 25 de Junho de 1975, pp. 1-6, 1.
- Gonçalves, A. C. (1975). *Contos e Lenda*, 1.^a ed. Lourenço Marques: Livraria Académica.
- Guedes, A. M. M. (1965). «Organização administrativa de Moçambique». In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 339-365.
- Handa, S.; Devereux, S. & Webb, D. (2010). *Social Protection for Africa's Children*. Routledge Studies in Development Economics. Routledge.
- Hayek, F. A. von (2010). *O Caminho da Servidão*, 6.^a ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Head, J. & Darch, C. (2010). *Medium Term Strategic Plan For 2008-2011: Mid-Term Evaluation*. Maputo e Cidade do Cabo: IESE.
- Heisel, D. F. (1968). «The demography of the Portuguese territories: Angola, Mozambique and Portuguese Guinea». In: Brass, W.; Coale, A.J.; Demeny, P.; Heisel, D.F.; Lorimer, F.; Romaniuk, A. & Walle, E. van de (Eds.), *The Demography of Tropical Africa*. Princeton University Press, Princeton, pp. 440-465.
- Hodges, A.; Pellerano, L. & Mabota, A. (2010). *Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique* (No. Oxford Policy Management). Maputo.
- Honwana, L. B. (1980). *Nós Matamos o Cão Tinhoso*, 2.^a ed. Instituto Nacional do Livro e do Disco, Maputo.
- Ibraimo, Y. (2012). «Reflexões sobre emprego e redução da pobreza no PARP: desafios para uma abordagem alternativa». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 373-383.
- IESE (2015). *Plano Estratégico do IESE 2016-2025*. Maputo: IESE.

- IESE (2011). *Linhas Estratégicas do IESE, 2012-2015*, 1.^a ed. Maputo: IESE.
- Ilal, A. & Weimer, B. (2018). «Urbanização, serviços públicos e recursos fiscais – os principais desafios para as autarquias moçambicanas: uma análise com enfoque às transparências fiscais intergovernamentais». In: Forquilha, S. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, pp. 65-107.
- INE (2019). *Censo 2017: IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017 – Resultados Definitivos, Moçambique*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE).
- INE (1966). *Boletim Mensal do Instituto Nacional de Estatística, Delegação de Moçambique*. Lourenço Marques: Imprensa Nacional.
- Izerrougene, B. (2009). «A macroeconomia da Previdência Social». In: *Revista de Economia Contemporânea* 13, pp. 31-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-98482009000100002>
- Junod, H. A. (1974). *Usos e Costumes dos Bantos : a Vida duma Tribo do Sul de África*, 2.^a edição. Lourenço Marques: Ed. Impr. Nacional de Moçambique.
- Keynes, J. M. (2012). *A Tract on Monetary Reform, The Collected Writings of John Maynard Keynes Volume 4*. Cambridge University Press.
- Khosa, U. B. K. (2017). *Cartas de Inhanga*, 1.^a ed. Porto: Alcance Editores.
- Laban, M. (1998). *Moçambique: Encontro com Escritores, Vol. I*. Porto: Fundação Eng. António de Almeida.
- Lisboa, E. (1973). *Crónica dos Anos da Peste-I: Ensaios*. Lourenço Marques: Livraria Académica.
- Lledó, V. (2012). «Criando espaço fiscal para um piso de protecção social em Moçambique. Uma cooperação-piloto entre FMI, Banco Mundial, OIT e UNICEF». CIPS - Cent. Informação em Protecção Social. Apresentação realizada no âmbito da Conferência Internacional sobre Protecção Social realizada em Maputo, Moçambique a 20 e 21 de Junho de 2012 sob o lema Investir na Protecção Social Básica é Investir no Capital Humano. Disponível em: http://www.extensao-protecsocial.com/index.php?option=com_eps&task=ver&id=522 (consultado a 29 de Outubro de 2012).
- Lobato, A. (1989). *Evolução Administrativa e Económica de Moçambique (1752-1763)*. Publicações Alpha.
- Lobato, A. (1960). *A Expansão Portuguesa em Moçambique de 1498 a 1530*. Centro de Estudos Historicos Ultramarinos.
- Macamo, E. (2014). «Cultura política e cidadania em Moçambique: uma reflexão conflituosa?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 41-60.
- Machel, S. (1979). «Façamos de 1980-1990 a década da vitória sobre o subdesenvolvimento». Coleção *Palavras de Ordem* (N.º 11). Maputo: Edição do Partido Frelimo.

- Macua (2012). «Adelino Buque ataca director de Investigação do IESE». *Moçamb. para Todos*. Disponível em: https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/08/adelino-buque-ataca-director-de-investiga%C3%A7%C3%A3o-do-iese.html (consultado a 23 de Abril de 2019).
- Macuane, J. J. (2012). «Aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP: abordagem baseada nas redes». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Mallinda, D. A. (2001). *Cartografias da Nação Literária Moçambicana: «Contos e Lendas», de Carneiro Gonçalves*. Maputo: Central Impressora e Editora de Maputo (CIEDIMA).
- Mandamule, U. (2018). «Relações laborais e movimentos de protesto no sector do açúcar». In: Forquilha, S. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, pp. 341-367.
- Manuel, S. (2011). Políticas de HIV e SIDA e dinâmicas socioculturais em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 333-351.
- Marques, J. S., Salazar, M., Molini, V., Lukau, A., 2012. Mozambique Social Protection Assessment: Review of Social Assistance Programs and Social Protection Expenditures (Social Protection & Labor, Discussion Paper N.º 1408 No. 88998). The World Bank.
- Marx, K. (2012). *Crítica do Programa de Gotha*. Boitempo.
- Marx, K. (1867). *Karl Marx: O Capital (Volume 1)*. Disponível em <http://www.marxists.org/portugues/marx/1867/ocapital-v1/index.htm> (consultado a 29 de Junho de 2011).
- Matos, L. de (1965). «As fronteiras de Moçambique». In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 35-55.
- Mazula, B. (1995). *A Educação Colonial de 1930 a 1974*. Bibl. Macua. Disponível em: <http://www.macua.org/livros/Aeducacaocolonialde1930a1974.htm> (consultado a 5 de Março de 2019).
- Mendonça, F. (2011). *Literatura Moçambicana: As Dobras da Escrita*, 1.ª ed. Maputo: Ndjira.
- MGCAS (2016). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024, ENSSB-II, República de Moçambique* – Aprovada na 5.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS), Maputo.
- Mises, L. von (2010). *Intervencionismo, uma Análise Económica*, 2.ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Mises, L. von (2001). *O Cálculo Económico sob o Socialismo*. Inst. Ludwig Von Mises Bras. Disponível em: <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1141> (consultado a 19 de Fevereiro 2012).
- Mises, L. von (1990). *Ação Humana: um Tratado de Economia*, 3.ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

- MMAS (2014). *Protecção Social em Moçambique: Enquadramento, Políticas e Programa em Moçambique*.
- Mondlane, E. (1977). *Lutar por Moçambique*, 3.^a ed. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- Mondlane, R. (2017). *Taxa de Câmbio e Poupança em Moçambique* (Trabalho de Licenciatura em Economia). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Monteiro, J. Ó. (2011). «Estado, Descentralização e Cidadania: Equação Possível ou Imperativa?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 23-34.
- Moreira, A.; Azevedo, A. B.; Manso, L. P. & Nicola, R. (2019). *Sustentabilidade do Sistema de Pensões Português*, 1.^a ed. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS).
- Moreira, J. M. (2009). *Leais, Imparciais & Liberais: Crónicas a Três Andamentos*, 1.^a ed. Lisboa: Bnomics.
- MozNews (2017). «António Rosário Confirma Ter Expulso Auditores da Kroll do Seu Escritório em Maputo». *Moznewsco-Mz*.
- Muianga, A. (2011). *Mitos (Histórias de Espiritualidade)*, 1.^a ed. Maputo: Alcance Editores.
- Muianga, C. (2018). «A Questão da terra e os debates sobre opções de transformação agrícola e rural em Moçambique». In: Forquilha, S. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, pp. 289-305.
- Namburete, J. (2017). *Desequilíbrio Cambial e Crescimento Económico em Moçambique* (Monografia de Licenciatura, Junho). Maputo.
- Neto, J. P. (1965). «Comércio externo de Moçambique». In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 265-308.
- Newitt, M. (1997). *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- Newitt, M. D. D. (1970). «The Massingire Rising of 1884». In: *J. Afr. Hist.* 11, pp. 87-105.
- Newitt, M. D. D. (1969). «The Portuguese on the Zambezi: An historical interpretation of the Prazo System». In: *J. Afr. Hist.* 10, pp. 67-85.
- Newitt, M. D. D. & Garlake, P. S. (1967). «The “Aringa” at Massangano». In: *J. Afr. Hist.* 8, pp. 133-156.
- Ngoenha, S. (2009). *Machel: Ícone da 1.^a República? MAAT*, 1.^a ed. Maputo: Ndjira.
- Nhanala, E. (2017). *Desvalorização do Metical em Relação ao Dólar Americano e a Balança Comercial em Moçambique (1960-2014)* (Trabalho de Licenciatura em Economia, 28 de Março). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Noa, F. (2008). *A Letra, a Sombra e a Água: Ensaios & Dispersões*, 1.^a ed. Maputo: Textos Editores, Lda.
- Noa, F. (2002). *Império, Mito e Miopia: Moçambique como Invenção Literária*. Lisboa: Editorial Caminho.

- Noronha, J. & Brito, Lúcia (2009). «Desafios da gestão municipal: de uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade». In: Francisco, A.; Brito, Luís de; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 107-125.
- Noticias (2017). «Compra de aeronaves: Rogério Manuel e Francisco Mazoio acusados pela PGR» *Notícias Online*. Disponível em: <http://jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/74609-compra-de-aeronaves-rogerio-manuel-e-francisco-mazoio-acusados-pela-pgr.html> (consultado a 55 de Abril de 2019).
- OCDE (2017). *A Decade of Social Protection Development in Selected Asian Countries*. OCDE.
- OIT, UNICEF, PMA (2015). *O Desenvolvimento de um Piso de Protecção Social em Moçambique*. Maputo: Nações Unidas em Moçambique
- O’Laughlin, B. (2012). «O desafio da saúde rural». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 333-371
- Orwell, G. (2001). *O Triunfo dos Porcos*, 3.^a ed. Mira-Sintra, Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Osman, A. M. (2009). «Financiar o desenvolvimento». In: Francisco, A.; Brito, Luís de; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 229-239.
- Pagels, H. R. (1990). *Os Sonhos da Razão: O Computador e a Ascensão das Ciências da Complexidade*, 1.^a ed. Lisboa: Gradiva.
- Pereira, C. L. & Gonzalez, L. (2016). *História da AAM – Associação Académica de Moçambique (1964-1975)*, 1.^a ed. Vila Nova de Gaia: Calendário de Letras.
- Pereira, C. P. (2013). *Protecção Social e Capitalismo: Contribuições à Crítica de Matrizes Teóricas e Ideológicas Conflituantes* (Tese de Doutoramento). Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Ciências Humanas ((ICH).
- Pereira, J. C. G. (2012). «A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- PNUD (2000). *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1999. Moçambique, Crescimento Económico e Desenvolvimento Humano: Progressos, Obstáculos e Desafios*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- PNUD (1998). *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998. Moçambique, Paz e Crescimento: Oportunidades para o Desenvolvimento Humano*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Posner, E. & Weyl, E. (2018). *Radical Markets: Uprooting Capitalism and Democracy for a Just Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Presidência do Conselho (1973). *Projecto do IV Plano de Fomento*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Rita-Ferreira, A. (1972). *Moçambique e a Explosão Demográfica*. Notícias.
- Rita-Ferreira, A. (1969). «Demografia da População Africana de Lourenço Marques». In: *Ind. Moçamb* Vol. 2, n.º 5 (Maio), pp. 143-174.
- Rita-Ferreira, A. (1968). *Os Africanos de Lourenço Marques*. I.I.C.M.
- Rocha, I. (1962). *A Arte Maravilhosa do Povo Choje*. Instituto de Investigação Científica de Moçambique.
- Rodrigues, C. U. (2018). «Migração, movimento e urbanização em Angola e Moçambique». In: Forquilha, S. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, pp. 449-470.
- Rosário, C. C. V. do (2014). *Banca Islâmica em Moçambique: Oportunidades e Constrangimentos à Expansão e Diversificação do Sistema Financeiro Moçambicano* (Trabalho de Licenciatura em Economia). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Sambo, M. G. (2016). «O desafio da gentrificação na cidade de Maputo: reflexões sobre o sistema habitacional, a política social de habitação e a exclusão social». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 355-372.
- Sande, Z. (2011). «“7 milhões”: revisão do debate e desafios para diversificação da base produtiva». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 207-228.
- Silva, J. J. C. (1965). «Aspectos do rendimento nacional de Moçambique». In: *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 231-264.
- Simão, V. (2012). *Comemorações dos 50 Anos de Ensino Superior em Moçambique* (Volume n.º 21). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Siúta, M. (2014a). *Papel da Poupança Externa num Contexto de Crescimento Económico Sem Poupança Interna: O Caso de Moçambique (1960-2010)* (Monografia não-publicada para obtenção da Licenciatura em Economia). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Siúta, M. (2014b). *O Papel da Poupança Externa num Contexto de Crescimento Económico sem Poupança Interna: o Caso de Moçambique*. (Resultados preliminares da Tese de Licenciatura).
- Stevano, S. (2013). «Mulheres no processamento da castanha do caju: reflexões sobre as sociedades agrárias, trabalho e género na província de Cabo Delgado». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 239-264.

- Sugahara, G. T. L. & Francisco, A. (2012). «Idosos em Moçambique: romper a conspiração do silêncio». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 295-331.
- UNICEF, MMAS (2006). *Convenção sobre os Direitos da Criança*. United Nations Children's Fund (UNICEF), Ministra da Mulher e da Acção Social (MMAS), Maputo.
- @Verdade (2012). «Demitida directora-geral do INSS na sequência da sua gestão danosa». *Verdade Online*. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/29198> (consultado a 12 de Dezembro de 2018).
- Vicente, R.; Pellerano, L.; Fidelis, H. & Hodges, T. (2015). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II)*, Documento Técnico – Análise de Custo e Impactos 71.
- Wuyts, M. (2016). «Inflação e pobreza: uma perspectiva macroeconómica». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 95-111.
- Wuyts, M. (2009). «Written responses to interview questions from Carlos Fernandes on the theme of: the social conditions of knowledge production in post-independent Mozambique, with special focus on the “transition to socialism” period: the case of the “Centro de Estudos Africanos” (CEA)» (No. Unpublished notes). Research on Poverty Alleviation (REPOA), Dar es Salaam.
- Wuyts, M. (2006). «Developing social protection in Tanzania within a context of generalised insecurity» (No. Research on Poverty Alleviation, Special Paper n.º 06.19). Research on Poverty Alleviation (REPOA), Dar es Salaam.
- Zielinski, T.; Sagan, I. & Surosz W. (eds.) (2018). *Interdisciplinary Approaches for Sustainable Development Goals: Economic Growth, Social Inclusion and Environmental Protection*, 1.^a ed., GeoPlanet: Earth and Planetary Sciences. Springer International Publishing.

PROTECÇÃO SOCIAL E POUPANÇA EM 10 EDIÇÕES DO *DESAFIOS*: QUE TIPO DE PROTECÇÃO SOCIAL PODE MOÇAMBIQUE DESENVOLVER?¹

Moisés S. Siúta

INTRODUÇÃO

Ao longo do processo de pesquisa sobre a protecção social moçambicana, o Grupo de Investigação Pobreza e Protecção Social (GdI-PPS) do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) deparou-se com a seguinte questão: que tipo de protecção social poderá Moçambique desenvolver sem poupança interna e profundamente dependente da poupança externa? Esta é a questão principal que este artigo pretende discutir. A discussão é feita em dois sentidos: mostrar a importância da pesquisa dentro da qual a pergunta surgiu e mostrar a relevância da relação que a mesma estabelece entre a poupança e a protecção social.

No primeiro sentido, a relevância da pesquisa é demonstrada na abordagem das limitações e deficiências do sistema e formas de protecção social vigentes em Moçambique, destacando-se os elementos que podem contribuir para melhorar o sistema de protecção social moçambicano, abordados dentro do trabalho de pesquisa do IESE. As nove edições anteriores do livro *Desafios para Moçambique*² partilham grande parte dos resultados da pesquisa sobre a protecção social moçambicana realizada no IESE, com destaque particular para os 12 artigos da autoria do coordenador do GdI-PPS, Professor António Francisco, contando com a contribuição de outros investigadores permanentes do IESE, associados e convidados. Em geral, os resultados da pesquisa apontam como principal deficiência do sistema de protecção social em Moçambique a sua incapacidade de fornecer protecção digna aos cidadãos, que se socorrem das suas diversas formas (*e.g.*: demográfica ou financeira) e mecanismos de funcionamento (*e.g.*: familiar, comunitário, financeiro público e privado). Esta deficiência associa-se a duas limitações principais: i) limitações de natureza política, isto é, as políticas actuais que regulam o sistema de protecção social são ineficientes e ineficazes para alcançar o objectivo de fornecer protecção digna à maioria dos moçambicanos (*e.g.*: Francisco 2010, 2011, 2012, 2013 e Francisco & Sughara, 2012); ii) limitações de natureza

¹ Agradeço os comentários do Professor António Francisco às primeiras versões deste artigo e reconheço que o erros remanescentes são exclusivamente da minha responsabilidade.

² Daqui em diante, designo-o por *Desafios*.

financeira: a protecção social moçambicana é financeiramente inviável e insustentável, visto que os seus alicerces financeiros – com particular destaque para o rendimento e a poupança (veja-se Francisco *et al.*, 2011; 2016; 2018 e Francisco & Siúta, 2014a, 2015b) – e demográficos e a estrutura etária da população (veja-se Francisco, 2011, 2017) em que o sistema de protecção social se baseia são de subsistência e têm uma base económica muito frágil.

No segundo sentido, a importância da pergunta principal do artigo é fundamentada teórica e empiricamente por meio da identificação das relações existentes entre a protecção social e a poupança e da forma como essas relações se manifestam no caso particular em Moçambique. Por exemplo, o artigo discute o quadro teórico de análise do papel da poupança no crescimento e desenvolvimento económico (figura 1) e a forma como este influencia e determina o tipo, as formas e a qualidade da protecção social que Moçambique pode oferecer aos seus cidadãos. Além do quadro teórico, recorrendo a dados empíricos dos países do mundo inteiro, busca-se enquadrar a economia e o sistema de protecção social moçambicano e estabelecer a relação entre o tipo, as formas e a qualidade da protecção social com o nível de poupança, crescimento e desenvolvimento económico.

Sem querer alongar esta introdução, vale a pena mencionar alguns aspectos que sustentam e justificam a pergunta que este artigo se propõe discutir. Em primeiro lugar, porque é que o sistema formal actual não fornece protecção social digna, ou seja, capaz de prover protecção ou de libertar os cidadãos que dele dependem de situações de risco quer de natureza financeira (*e.g.*: carência alimentar e profissional) quer de outra natureza (*e.g.*: agressão, privação e ameaça à segurança física e psicológica) (Francisco *et al.*, 2011, p. 292)? A principal razão reside no facto de o sistema formal de protecção social moçambicano consistir essencialmente na redistribuição de rendimento, como prova a definição oficial que consta da Lei n.º 04/2007, aprovada pela Assembleia da República (AR), em que protecção social é um «sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo à repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade» (AR, 2007). Um sistema assim definido, num país de poucos recursos, não pode fornecer uma protecção social digna porque é impossível repartir o que não existe. Deste modo, se, em termos de nível de rendimento, Moçambique se encontra entre os países mais subdesenvolvidos no mundo, não se pode esperar que mecanismos de repartição de rendimento de protecção social forneçam uma qualidade de vida aceitável, como os políticos deixam transparecer; tão pouco deixa de ser ilusória a ideia de que a protecção social servirá para atenuar «situações de pobreza absoluta das populações» como sugerem os objectivos da referida Lei n.º 04/2007.

Alguns dados elucidam a precariedade do sistema formal de protecção social em Moçambique. Por exemplo, segundo o Boletim de Estatísticas do Trabalho (MTESS, 2015), em 2015 havia cerca de 1,4 milhões de inscritos no sistema de segurança social, gerido pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Destes, apenas 484 mil pagavam as suas contribuições

ao INSS, que, no mesmo ano, gastou cerca de 2,8 mil milhões de meticais em prestações de diversos fins como pensões (de velhice, sobrevivência e invalidez), abonos e subsídios (para internamento, funeral, doença, etc.). Assim, pode-se deduzir que o rácio entre o valor gasto e o número de possíveis beneficiários foi de cerca de 2 mil meticais em 2015. Este valor corresponde a uma média anual de apenas 50 dólares norte-americanos ou 10 % do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 2015, que, de acordo com os dados da Penn World Table 9.1 (ou PWT 9.1) (Feenstra, Inklaar & Timmer, 2019), foi de 497 dólares, considerando uma taxa de câmbio anual média de 40 meticais/dólares.³ Com este PIB *per capita* Moçambique é o sexto país mais pobre do mundo, numa lista de 182 países e territórios abrangidos pela PWT. A lista é encabeçada pelo Burundi com 250 dólares e terminada pelas Bermudas com 155 mil dólares. Se um padrão de vida *per capita* de cerca de 500 dólares por ano é demasiado baixo quando comparado com outros países desenvolvidos (*e.g.*: Estados Unidos da América com 58 mil dólares e Noruega com 66 mil dólares), é impossível negar a falta de dignidade da protecção social prestada por um sistema que, num ano, só pode oferecer até 50 dólares *per capita* aos seus beneficiários.

Em segundo lugar, qual é a relevância de estudar a poupança, definida como parte do rendimento não consumida (Keynes, 1936a, p. 58), no contexto da pesquisa sobre a protecção social, como o IESE tem feito e conforme testemunham diversos artigos publicados nas nove edições do *Desafios*? Como defendem Francisco e o autor deste artigo no *Desafios 2014*, a protecção social não é algo isolado do resto da economia. Nas suas múltiplas formas (*e.g.*: mecanismos familiares e comunitários, poupança individual ou familiar, seguros privados, sistemas públicos de assistência e segurança social), a protecção social relaciona-se e depende da dinâmica do crescimento económico, que, por sua vez, depende de variáveis económicas, tais como o consumo, o investimento e a própria poupança (Francisco & Siúta, 2014a, p. 314). Cientes desta relação e da debilidade do sistema de protecção social vigente em Moçambique, os membros do GdI-PPS iniciaram a investigação das variáveis mais importantes entre os alicerces financeiros da protecção social, com foco na poupança.

Os resultados da pesquisa demonstram os obstáculos que a poupança, como variável económica importante, representa para Moçambique tanto no desenvolvimento económico, em geral, como na protecção social, em particular. A principal constatação revelada e demonstrada desde o *Desafios 2014* é de que Moçambique é um país sem poupança interna (medida pela diferença entre o PIB e o consumo em Moçambique) e que a sua estratégia de crescimento económico consiste na substituição da poupança interna pela poupança externa (recursos que outros países transferem para Moçambique, *e.g.*: investimento estrangeiro, empréstimos e donativos). Evitando sobrecarregar este capítulo de introdução, uma abordagem breve

³ O salário médio dos trabalhadores activos no INSS em 2015 foi de 14 366 meticais. Portanto, o valor de 2 mil meticais corresponde a 14 % do salário (cerca de 359 dólares à taxa de câmbio de 40 meticais por dólares).

com resultados relevantes da pesquisa sobre a poupança em Moçambique é apresentada no capítulo a seguir, porém, os detalhes e a discussão dos mesmos podem ser encontrados nos artigos dos *Desafios* 2014, 2015 e 2016 (Francisco & Siúta, 2014a, 2015b; Francisco *et al.*, 2016). Os três artigos partilham resultados da pesquisa dos investigadores do GdI-PPS no IESE sobre a poupança moçambicana. Entrementes, é importante referir que a pesquisa do IESE também inspirou outros produtos além dos artigos para o livro *Desafios*. São exemplos desses produtos os trabalhos de fim de curso de licenciatura e mestrado do autor deste artigo (Siúta, 2014, 2018) e outras publicações que contam com a sua participação e colaboração, particularmente, os publicados no Boletim Ideias (Francisco & Siúta, 2014b, 2014c, 2015a, 2016, 2017).

O objectivo geral deste artigo é discutir a protecção social em Moçambique, num contexto de crescimento e desenvolvimento económico dependente da poupança externa e sem poupança interna. Diz-se sem poupança interna pois, embora este artigo mostre mais adiante que a poupança interna tem tendência a consolidar-se, por ter mantido uma média positiva nos últimos 16 anos (2001-2017), o seu contributo continua menos expressivo do que o da poupança externa (veja-se o segundo e o quarto capítulos).

Este artigo insere-se na décima edição do *Desafios* e, por isso, o seu primeiro objectivo específico é apresentar a discussão da protecção social e da poupança moçambicana no contexto dos resultados da pesquisa sobre os dois temas partilhados nas anteriores nove edições do livro *Desafios*. O segundo objectivo é discutir a relevância da pesquisa que tem sido desenvolvida no IESE e da questão principal deste artigo, que chama a atenção para o papel da poupança na economia moçambicana e em particular no sistema de protecção social; o terceiro objectivo é apresentar a relação teórica e empírica entre a protecção social (na suas diversas formas, tipos e sistemas) e a poupança nos países do mundo, comparando-os com Moçambique; quarto, fornecer uma visão geral e actualizada da poupança em Moçambique, recorrendo a uma nova série de dados mais longa, 1960-2017, do que a série usada nas edições anteriores do *Desafios*; quinto, complementar as abordagens anteriores da poupança com a discussão dos desafios da dependência da poupança externa e da fragilidade da poupança interna para o crescimento e desenvolvimento da economia moçambicana; o último e sexto objectivo específico é, no quadro geral dos outros objectivos específicos mencionados, identificar o tipo de protecção social que se pode sugerir que Moçambique adopte.

Quanto à metodologia, este artigo combina a abordagem teórica e a empírica. O conjunto do debate teórico e da literatura adoptada, tanto sobre a protecção social como sobre a poupança, é o que foi partilhado nas edições do *Desafios* que precedem esta edição. A discussão das diversas abordagens sobre protecção social e poupança nos *Desafios* é apresentada neste livro por Francisco (2019). Neste artigo, ao invés de entrar em detalhes e debates teóricos profundos, privilegia-se a abordagem empírica, recorrendo-se a diversas fontes secundárias,

com particular destaque para a Penn World Table versão 7.1 (PWT 7.1) (Heston, Summers & Aten, 2012) – usada desde o *Desafios 2014* – e a versão mais recente PWT 9.1 (Feenstra *et al.*, 2019). Esta base de dados apresenta informação sobre as contas nacionais de 182 países /territórios, cobrindo a maioria dos anos entre 1950 a 2017; no caso de Moçambique a série de dados cobre o período 1960-2017. Uma breve explicação sobre a transição para a nova versão da PWT é dada no segundo capítulo. Para complementar os dados da PWT e sustentar a análise que é feita ao longo do texto, recorre-se a outras bases e relatórios de dados nacionais e internacionais, como, por exemplo: i) do Instituto Nacional de Estatísticas (INE, 2014, 2019), com dados sobre população e estatísticas de indicadores sociais; ii) do Banco Mundial (World Bank, 2019), com dados sobre indicadores sociais e de desenvolvimento de mais de 200 economias e (iii) OECD Statistics (OCDE, 2012), que apresenta dados sobre os fundos de pensões dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Este artigo organiza-se em cinco capítulos, incluindo a presente Introdução. O capítulo a seguir discute a relevância da pesquisa e a pergunta principal de investigação que inspiram este artigo, fornecendo também um breve panorama da poupança em Moçambique recorrendo às edições anteriores do *Desafios*; o terceiro apresenta a relação entre a protecção social e a poupança entre os países mundiais e compara essa relação com as diversas formas de protecção social em Moçambique; o quarto capítulo aborda os desafios da dependência da poupança externa particularmente para o crescimento, desenvolvimento económico e protecção social em Moçambique; o quinto e último capítulo apresenta as considerações finais, começando por responder à pergunta inicial deste artigo, sobre o tipo de protecção social que Moçambique deve procurar adoptar, no contexto actual de desenvolvimento, e procurando discutir as questões (empíricas, teóricas e conceptuais) relevantes sobre a poupança em Moçambique.

JUSTIFICA-SE DISCUTIR PROTECÇÃO SOCIAL E POUPANÇA? PORQUÊ E PARA QUÊ?

Questionar o tipo de protecção social que Moçambique poderá desenvolver com o tipo de poupança que tem e que garante o crescimento económico pode suscitar dos leitores duas perguntas: 1) do ponto de vista da pesquisa, qual é a razão e o objectivo da pesquisa do IESE sobre protecção social em Moçambique? 2) Qual é a importância de estudar a protecção social e ao mesmo tempo a poupança?

IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO DA PESQUISA DO IESE

A resposta à primeira pergunta é complexa, tendo em conta a dinâmica, os objectivos e a pluralidade de interesses e o perfil dos investigadores do próprio IESE. Porém, mais importantes ainda do que aspectos intimamente ligados ao próprio instituto são as dinâmicas e o contexto de Moçambique, cuja protecção social, poupança, crescimento e desenvolvimento social e económico têm sido objecto de estudo.

Relativamente ao primeiro ponto, sobre as dinâmicas dentro e fora do IESE, o artigo de Francisco (2019), disponível neste livro, faz uma abordagem e reflexão mais ampla do que este trabalho. Por exemplo, reflecte sobre as diferentes abordagens da protecção social no contexto do pluralismo do IESE; apresenta uma reflexão sobre diferentes fases, processos e situações de concórdia e conflito que contribuíram para o desenvolvimento das diferentes linhas de pesquisa no IESE; aborda o ambiente social, político e económico moçambicano, desde o tempo colonial até aos dias de hoje, explicando as diferentes visões (*e.g.*: sobre papel do Estado, a defesa de maior ou menor intervencionismo) e a postura adoptada em relação ao contributo e à importância da pesquisa feita quer pelo IESE quer por outros (*e.g.*: associação de estudantes, governos e seus parceiros).

No segundo ponto, sobre a dinâmica da sociedade e da economia moçambicana, durante a primeira conferência do IESE, apresentaram-se as razões e o contexto que justificaram as opções de pesquisa nos diversos assuntos abordados por investigadores do IESE nas 10 edições do *Desafios* (incluindo esta edição). Entre estes temas inclui-se o da protecção social, ao qual, mais tarde, se associou o da poupança. Castel-Branco, na Introdução dos três livros (Brito, Castel-Branco, Chichava & Francisco, 2010a, 2010c, 2010b) que partilham as comunicações da primeira conferência do IESE, Padrões de Acumulação Económica e Dinâmicas da Pobreza em Moçambique, apresentou como principal razão para a pesquisa do IESE no contexto moçambicano as preocupações em lidar com o problema da pobreza em Moçambique, apresentando as diferentes perspectivas da sua análise (*e.g.*: o discurso oficial do Governo que vê a pobreza como um factor associado aos níveis de crescimento económico e à mentalidade miserabilista da população; o discurso dos parceiros do Governo centrado no crescimento e distribuição de riqueza) e contribuindo para o debate de soluções, com vista a promover o desenvolvimento económico, social e político de Moçambique.

A pesquisa do IESE é importante porque contribui para a identificação, análise e debate de soluções de problemas que afectam a sociedade moçambicana, recorrendo às diversas abordagens que se desenvolveram (e continuam a desenvolver-se) no IESE, e oferece uma visão alternativa e isenta de interesses conflitantes. Como defende Francisco (2019), uma das maiores conquistas do IESE foi a criação de um ambiente pluralista, cujos resultados da pesquisa são desprovidos de deturpações, censuras de natureza ideológica, política ou quaisquer outras de natureza obscura não confessadas.

Deste modo, a pesquisa sobre protecção social e poupança surge inserida no quadro de pesquisa mais geral do IESE, que, além de contribuir para o debate sobre temas relevantes, pretende fornecer resultados de pesquisa que podem contribuir para a melhoria da qualidade de protecção social e, por essa via, avançar no processo de desenvolvimento de Moçambique. Os livros *Desafios* contemplam exemplos de como as publicações no âmbito da pesquisa do IESE apresentam matéria relevante que permite entender o contexto, a trajetória e a importância da protecção social e poupança em Moçambique. Por exemplo, as quatro secções (Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo) dos primeiros cinco livros abordaram mais de 30 temas, entre os quais se conta o tema da protecção social. Alguns dos temas são: i) na secção de Política: eleições, descentralização, democracia, conflitos políticos; ii) na secção de Economia: crises económicas, endividamento público, despesa pública, política monetária, investimentos; iii) na secção de Sociedade: habitação, educação, emprego, protecção social, poupança, justiça. A tabela 1 sistematiza estes temas em 14 grupos e indica o número de artigos publicados em cada um (veja-se o Anexo 1 com as referências dos autores em cada grupo). Todos estes temas fornecem elementos que sustentam a necessidade da pesquisa em si e os resultados sobre protecção social que têm sido partilhados nos *Desafios*. Para ilustrar:

- a) Na secção de Política, os temas eleições, descentralização e conflitos mostram como as deficiências do sistema político em Moçambique contribuem negativamente para a qualidade de vida dos cidadãos e para o desenvolvimento de um sistema de protecção social formal mais abrangente. Em geral os artigos abordam os conflitos eleitorais e políticos que destroem recursos e impedem que o crescimento económico beneficie a maioria dos moçambicanos (mantendo os elevados níveis de pobreza no País), enquanto as deficiências na implementação de políticas públicas associadas a interesses no seio do poder político deturpam a distribuição e alocação de recursos na economia (Brito, 2012, 2014). Por conseguinte, a pesquisa na secção de política, nos *Desafios*, permite responder a uma pergunta importante sobre protecção social: que tipo de protecção social se desenvolve num contexto marcado por conflitos políticos de natureza ideológica ou de luta pela manutenção do poder? Além disso, a pesquisa permite também identificar e caracterizar o tipo de poupança que se promove e desenvolve no contexto político actual.
- b) Na secção de Economia, o debate sobre as políticas e a trajetória da economia moçambicana mostra como o endividamento público, a alocação da despesa pública e o tipo de investimentos implementados em Moçambique contribuem para a protecção social. A pesquisa sobre protecção social permite mostrar como a opção, por exemplo, de garantir o crescimento recorrendo principalmente ao investimento estrangeiro (Massingue & Muianga, 2013) e ao endividamento público (Amarcy, 2012) influencia a qualidade de vida da população que o sistema de protecção social visa beneficiar.

Ao mesmo tempo, a pesquisa realizada mostra a natureza e o tipo de poupança que se desenvolve no contexto de políticas económicas que privilegiam o investimento estrangeiro e o endividamento público. Como mostra este artigo (no capítulo a seguir), a poupança interna moçambicana é negativa e a qualidade de vida que o sistema de protecção social oferece aos cidadãos é baixa.

- c) A parte de Sociedade também tem contributos relevantes. Por exemplo, ajuda a responder a questões como: i) num contexto em que a maioria dos moçambicanos vive na pobreza e sem protecção social digna, qual tem sido o contributo das Organizações da Sociedade Civil moçambicanas? Quais são os desafios e interesses que estas organizações enfrentam para poderem contribuir por causas mais abrangentes (Francisco, 2010)? ii) Se uma protecção social digna depende de uma sociedade informada e educada, quais são os desafios e o contributo do sistema nacional de educação na formação do cidadão desde a sua infância (Buendia, 2010)? iii) Sobre a demografia, quais têm sido os desafios e contributos da estrutura demográfica em Moçambique para o sistema de protecção social (Francisco, 2011; Francisco & Sugahara, 2012)?
- d) A última parte do *Desafios*, Moçambique no Mundo, contribui analisando como, no contexto internacional, a integração e cooperação entre Moçambique e outros países molda o processo de desenvolvimento económico, social e político, do qual depende a protecção social moçambicana. Para ilustrar este ponto, a secção aborda a forma como as relações entre Moçambique e a China influenciam o desenvolvimento do País, fortalecendo o poder político e definindo padrões de investimento com implicações na economia e na sociedade (*e.g.*: os empréstimos da China ao Governo moçambicano; o investimento da China na agricultura) (Chichava, 2010, 2012).

TABELA 1: PRINCIPAIS TEMAS NOS PRIMEIROS CINCO LIVROS DO *DESAFIOS*, 2010-2014
(NÚMERO DE ARTIGOS PUBLICADOS)

SECÇÕES DO DESAFIOS	TEMAS	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL DE ARTIGOS
Política	Eleições	1	1	-	1	-	3
	Descentralização	1	2	1	-	-	4
	Sociedade civil	1	-	-	-	-	1
	Democracia e conflitos políticos	-	1	-	-	3	4
	Governança e política pública, e imprensa	2	-	3	1	1	7
Economia	Crises e desenvolvimento económico (2010); receitas, despesas e endividamento público, sector financeiro (2011)	2	4	-	-	-	6
	Política económica, política fiscal e monetária)	-	1	6	1	-	8
	Economia extractiva, investimentos, grupos de poupança e crédito	-	-	1	3	2	6
	Terra, agricultura, emprego, transportes	2	-	1	4	3	10

Cont.»

»Cont.

Sociedade	Justiça, reformas públicas e democracia	1	-	-	1	1	3
	Habituação, educação, emprego, saúde pública	4	1	2	1	1	9
	Protecção social, poupança e intervencionismo estatal	-	2	2	1	2	7
Moçambique no Mundo	Integração regional e mundial	1	1	1	-	2	5
	Cooperação com outros países, ajuda externa	1	2	1	2	-	6
Total de artigos		-	16	15	18	15	79

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos livros *Desafios* 2010 a 2014.

IMPORTÂNCIA DE UMA ABORDAGEM TEÓRICA

Esta secção pretende responder à seguinte pergunta: qual é a importância de estudar a protecção social e ao mesmo tempo a poupança? No âmbito da pesquisa do IESE, a importância da protecção parece ser consensual, como mostra a Introdução de Castel-Branco nos três livros que surgiram da primeira conferência (Brito *et al.*, 2010a, 2010c, 2010b). Contudo, a importância da poupança é menos consensual. A sua relevância é questionada não só por algumas abordagens da economia existentes no IESE e que se reflectem nos *Desafios*, como também por algumas correntes de pensamento económico, como, por exemplo, a teoria keynesiana, que considera a poupança apenas um resíduo do rendimento (Keynes, 1936a, p. 36), e a teoria marxista, na qual a acumulação de excedentes é vista com maus olhos, ao ser considerada expropriação da mais-valia dos trabalhadores (P. Pereira, 2013, p. 49).

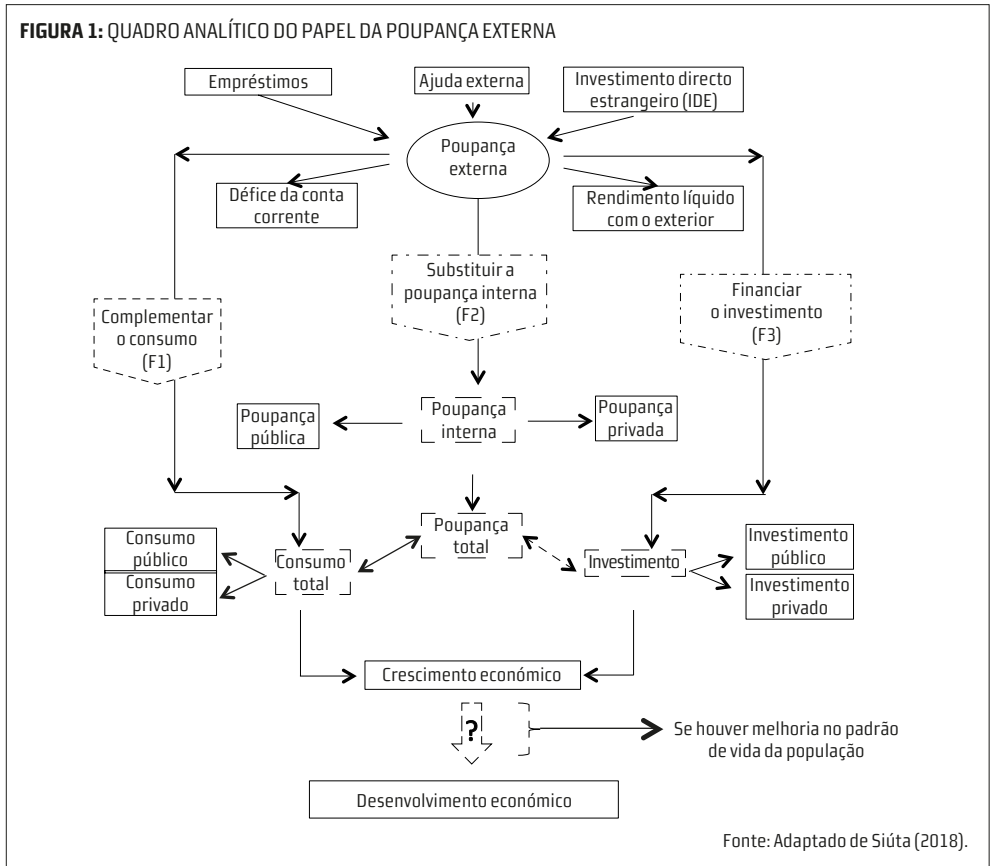
Embora a importância da poupança seja questionada, o quadro de análise usado para a protecção social moçambicana pelo GdI-PPS nos *Desafios* 2010-2019 mostra que a poupança e a protecção social possuem uma ligação extremamente importante. Como mencionado na secção anterior, a protecção social não está isolada do resto da economia e depende não só da poupança, como também de outras variáveis económicas e sociais (*e.g.*: investimento, consumo, crescimento económico, estabilidade política, estrutura etária da população). Além disso, mais importante do que a sua relação com todas as outras variáveis é o nível de desenvolvimento económico dos países, que, como mostra este artigo, possui influência significativa na qualidade de protecção social de que os seus cidadãos podem usufruir. Sobre a qualidade de protecção social, as edições passadas do *Desafios* destacam a diferença existente entre a protecção social moçambicana e a dos países desenvolvidos. Por exemplo, Francisco & Sugahara (2012, pp. 312-318), ao abordar a questão dos idosos, afirmam que este grupo etário (65 e mais anos) tende a ser maior (em relação ao resto da população do país) nos países desenvolvidos do que nos países pobres; e ao mesmo tempo, gozam de melhor padrão de vida, podendo deixar de trabalhar mais cedo do que a população idosa nos países pobres. Em contraste, cerca de 80 % dos idosos nos países subdesenvolvidos continuam a trabalhar até quase à sua morte, enquanto nos países desenvolvidos o número de idosos a trabalhar é inferior a 10 %.

A figura 1 apresenta o quadro analítico do papel da poupança externa em Moçambique usado na tese de licenciatura do autor deste artigo (Siúta, 2014) e no *Desafios* 2015 (Francisco & Siúta, 2015b).

O quadro mostra que a poupança se encontra no centro do processo de crescimento e desenvolvimento económico. Portanto, se esta joga um papel importante no crescimento económico do qual depende o desenvolvimento do sistema de protecção social formal, então não se pode negar que a poupança relevante na existência de relação entre a qualidade da protecção social que um país pode oferecer aos seus cidadãos e o tipo e dimensão da poupança que o país possui. Por exemplo, o sistema de protecção social formal vigente em Moçambique baseia-se em duas fontes de financiamento, que são: primeiro, o rendimento dos cidadãos que contribuem para a segurança social; segundo, os impostos que o Estado moçambicano arrecada para custear os benefícios sociais que dá aos idosos e às famílias carenciadas (INSS, 2017; MEF, 2017; MTESS, 2015). Tanto os rendimentos dos cidadãos como os impostos que estes podem pagar dependem do nível de crescimento e do tamanho da economia do País, pelo que, em economias mais desenvolvidas, a capacidade dos cidadãos de contribuir monetariamente para a protecção social formal é maior do que nos países pobres. A relação entre a poupança e a protecção social manifesta-se em dois sentidos: 1) a poupança contribui para o crescimento económico, fornecendo recursos para o investimento e para o consumo; 2) a protecção social contribui para a poupança à medida que os cidadãos reservam parte do rendimento que geram durante a idade activa para se prevenirem para situações de risco associadas ao ciclo da vida humana, como é o caso da velhice e da invalidez. O capítulo a seguir discute a relação existente entre a protecção social e a poupança de outros países do ponto de vista teórico e empírico, comparando-a com a de Moçambique. Entretanto, termina-se o presente capítulo com a apresentação de um resumo da abordagem feita nos *Desafios* à relação entre a protecção social e a poupança em Moçambique.

Visto que o quadro de análise da poupança se baseia no diagrama da figura 1, vale a pena relembrar ou mesmo esclarecer alguns conceitos sobre as variáveis nele apresentadas. A figura sistematiza a relação entre as variáveis consumo, poupança, investimento e crescimento económico. Dá particular destaque ao papel e às múltiplas funções da poupança externa, que é definida como a poupança de outros países mobilizada para Moçambique de diferentes formas, como o endividamento público, a ajuda externa e o investimento directo estrangeiro. O pressuposto básico é o de que o crescimento económico é uma das pré-condições para o desenvolvimento económico. Como mostra a secção seguinte, a poupança interna é inexistente na maioria dos anos estudados (1960-2000) e é baixa no período posterior. Dada a fragilidade da poupança interna, a poupança externa possui quatro funções principais: 1) substituir a poupança interna nos casos em que esta devia existir por motivos de precaução, como acontece na protecção social – as pessoas poupam para se prevenirem de riscos no futuro (*e.g.*: problemas da velhice, da morte do chefe de família, invalidez, etc.); 2) complementar o consumo. A poupança externa financia despesas de consumo nos casos em que a capacidade produtiva do país é inferior às necessidades de consumo. O caso mais evidente é o da assistência social

FIGURA 1: QUADRO ANALÍTICO DO PAPEL DA POUPANÇA EXTERNA



prestada pelo Governo moçambicano. Mesmo com um Orçamento deficitário em mais de 40 %, recorre a donativos e empréstimos externos para financiar despesas sociais, entre as quais está a assistência social (0,5 % do PIB em 2016) (MEF, 2017); 3) financiar o investimento. Uma vez que a poupança interna não existe em quantidade suficiente para financiar o investimento, a ponto de garantir o crescimento económico, Moçambique recorre à poupança de outros países. Alguns exemplos, abordados nos *Desafios* são o investimento chinês e brasileiro na agricultura (Chichava, 2012; Chichava *et al.*, 2013); 4) promover o crescimento económico. Esta é uma função mais abrangente da poupança externa, que reconhece o seu contributo para a economia moçambicana, num período de mais de meio século em que a poupança interna não existia em valores positivos ou numa dimensão suficiente para garantir o crescimento económico (isto é discutido já a seguir).

POUPANÇA MOÇAMBICANA NOS *DESAFIOS*

O *Desafios 2014* (Francisco & Siúta, 2014a) destaca e analisa o significado do nascimento da poupança doméstica (ou interna) em Moçambique e enquadra o tema e o papel da poupança

na literatura moçambicana e mundial. Em resumo, quanto à trajectória, a poupança interna moçambicana em valores positivos surge no último quinquénio do século passado, entre 1995 e 1998 (segundo diferentes fontes mencionadas no artigo), mas a sua média no período de meio século, 1960-2010, é negativa: -14 % do PIB. A poupança interna positiva surge associada, particularmente, à redução do consumo privado em relação ao produto interno entre 1984 e 2010, comparativamente ao período anterior, 1960-1983. A média geral do consumo foi de 114 % do PIB.

Quanto ao significado do nascimento e da trajectória da poupança moçambicana, o artigo questiona a relevância da poupança interna no processo de crescimento e desenvolvimento de Moçambique, pois a revisão da literatura demonstra que, na maioria dos países do mundo, incluindo alguns países subdesenvolvidos, o investimento e o crescimento económico contam com a participação da poupança interna. Isto veio a ser demonstrado na tese de licenciatura do autor deste texto (Siúta, 2014) e no *Desafios 2015* (Francisco & Siúta, 2015b), em que, recorrendo à exploração da base de dados da PWT 7.1, se demonstrou que, de um conjunto de 189 países, apenas 10 possuíam uma trajectória de poupança interna similar à de Moçambique, com poupança interna negativa por muitos anos. A tabela 2 mostra que, de um conjunto de 10 países, incluindo Moçambique, quatro deles (Lesoto, Ruanda, Estados Federados da Micronésia e Reino de Tonga) não apresentaram poupança interna positiva no período de meio século compreendido entre 1960 e 2010.

TABELA 2: TRAJECTÓRIA DE POUPANÇA INTERNA COMPARAÇÃO COM MOÇAMBIQUE, 1960-2010

País	Período com dados disponíveis	Investimento médio (em % PIB)	Poupança Interna média (em % PIB)	Poupança externa média (em % PIB)	Anos consecutivos SEM poupança interna positiva
Moçambique	1960-2010	13%	-14%	27%	38
Jordânia	1960-2010	39%	-13%	53%	31
Lesoto	1960-2010	29%	-57%	86%	51
Ilhas Marshal	1970-2010	51%	-18%	69%	31
Micronésia	1970-2010	35%	-19%	54%	41
Ruanda	1960-2010	10%	-30%	40%	51
São Tomé e Príncipe	1970-2010	14%	-10%	24%	33
Serra Leoa	1961-2009	8%	-20%	28%	45
Tonga	1970-2010	26%	-25%	50%	41
Uganda	1960-2010	11%	-3%	14%	33

Fonte: PWT 7.1, Francisco & Siúta 2015 (2015b, pp. 336, 342) e (Siúta, 2014, pp. 23, 24).

O *Desafios 2015* (Francisco & Siúta, 2015b) discute o crescimento económico em Moçambique num contexto sem poupança interna, partindo dos resultados sobre a trajectória da poupança, do consumo, do investimento e do crescimento económico em Moçambique partilhados no *Desafios 2014* e na tese de licenciatura já mencionada. A principal constatação é que o crescimento económico de Moçambique está ancorado na poupança externa e que esta desempenha,

além deste, mais três papéis: i) servir de substituto da poupança interna, ii) complementar o rendimento para o consumo, por financiar despesas de consumo acima da capacidade produtiva do país (medida pelo PIB) e iii) financiar o investimento.

Em relação ao primeiro papel, de promoção do crescimento económico, mostra-se que no período 1960-1986 a poupança externa não gerou crescimento económico significativo, comparativamente ao período 1987-2010. Para ilustrar este ponto, no primeiro período, enquanto a poupança externa duplicava, de cerca de 18 % do PIB (em 1960) para quase 40 % (em 1986), o ritmo de crescimento do PIB *per capita* crescia a uma taxa média de -0,1 % ao ano e o PIB em volume em torno de 2 %. Em contraste, entre 1987 e 2010, a poupança externa diminuiu para uma média anual de 24 % do PIB, seis pontos inferior à do período 1960-1986. Contudo, o PIB *per capita* passou a crescer positivamente uma média de 4 % ao ano, enquanto o PIB em volume crescia a 7 %. Aqui é preciso destacar que, com a poupança interna negativa em mais de metade do período 1960-2010, a poupança externa tornou-se o substituto da interna e a principal fonte de recursos para o investimento, que nos 51 anos rondou, em média, 13 % do PIB por ano.

O *Desafios 2016*, ao discutir o plano quinquenal do Governo moçambicano, aborda o recurso à poupança externa como estratégia de crescimento e desenvolvimento económico em Moçambique. O artigo coloca três questões principais que vale a pena citar: «1) a estratégia de crescimento económico do Governo do Presidente Filipe Nyusi é igual ou diferente das estratégias dos governos anteriores? 2) Quais [são] as implicações duma estratégia de crescimento sem poupança interna? 3) Quais [são] as implicações de uma estratégia de crescimento com poupança externa para o Orçamento do Estado e para o recurso ao crédito interno?» (Francisco *et al.*, 2016, p. 274). Resumidamente, o artigo responde a estas questões, mostrando que a estratégia de crescimento económico no Governo do Presidente Nyusi não é diferente da estratégia dos governos anteriores, porque as opções de financiamento do crescimento e desenvolvimento continuam ancoradas na poupança externa. As implicações do crescimento económico com poupança externa vão desde elevados níveis de endividamento, défice comercial, distorções nos preços de bens e serviços e distorções da taxa de câmbios à perpetuação da pobreza, pois o crescimento ancorado na poupança externa tende a não abranger a maior parte da população. Os problemas do crescimento com poupança externa são agravados por práticas orçamentais que maximizam a dependência do crescimento da poupança externa. Os exemplos mais expressivos dessas práticas são: a) a desorçamentação e a acumulação de saldos de caixa (71,2 milhões de meticais em 2015) resultantes da não aplicação de saldos transitados do ano anterior, para o ano seguinte; b) o mau uso do crédito interno; c) empréstimos ocultos sem finalidade produtiva (Francisco & Semedo, 2016; veja-se Francisco *et al.*, 2016, pp. 300-317). Nesta edição de 2019 do *Desafios*, com base na pesquisa para a tese de mestrado do autor deste artigo (Siúta, 2018), complementa-se a análise feita nos *Desafios* anteriores com a abordagem dos desafios da dependência da poupança externa para o crescimento e desenvolvimento económico.

Este assunto é abordado no quarto capítulo deste artigo. O subcapítulo a seguir dá atenção a um aspecto particular – a actualização da série de dados sobre poupança, investimento, consumo e crescimento económico que vem sendo usada desde o *Desafios 2014*: de PWT 7.1 para PWT 9.1.

BREVE DESCRIÇÃO DA POUPANÇA: TRANSIÇÃO PARA UMA NOVA BASE DE DADOS

Os resultados sobre poupança em Moçambique, resumidos na secção anterior e partilhados nos *Desafios 2014* e posteriores são baseados principalmente na exploração da PWT 7.1. Entretanto, nos últimos sete anos, desde a publicação da PWT 7.1 a 3 de Novembro de 2012, foram publicadas quatro novas versões da PWT: i) PWT8.0, de 2 de Julho de 2013, com dados dos países entre 1950 e 2011 (Feenstra, Inklaar & Timmer, 2013); ii) PWT 8.1, de 13 de Abril de 2015, cobrindo o mesmo período que a PWT 8.0 (Feenstra, Inklaar & Timmer, 2015a); iii) PWT 9.0, actualizada em 2017 com dados até 2014 (Feenstra, Inklaar & Timmer, 2017) e, recentemente, a PWT 9.1, publicada em Abril de 2019, com uma série de dados mais longa: 1950-2017 (Feenstra *et al.*, 2019).

Nesta edição do *Desafios* aproveita-se a oportunidade para fazer a transição da base de dados para a versão PWT 9.1 e actualizar a série de dados para o ano mais recente agora disponível, ou seja, 2017 (tabela 3).

TABELA 3: INVESTIMENTO, POUPANÇA INTERNA, POUPANÇA EXTERNA E CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE 1960-2017. COMPARAÇÃO PWT 7.1 E 9.1

PERÍODO	INVESTIMENTO (EM % PIB)		POUPANÇA INTERNA (EM % PIB)		POUPANÇA EXTERNA (EM % PIB)		CRESCIMENTO DO PIB	
	PWT 7.1	PWT 9.1	PWT 7.1	PWT 9.1	PWT 7.1	PWT 9.1	PWT 7.1	PWT 9.1
Fonte de dados	PWT 7.1	PWT 9.1	PWT 7.1	PWT 9.1	PWT 7.1	PWT 9.1	PWT 7.1	PWT 9.1
1960-1970	8 %	6 %	-14 %	-17 %	22 %	23 %	3 %	4 %
1970-1980	12 %	10 %	-21 %	-28 %	34 %	38 %	3 %	2 %
1980-1990	11 %	9 %	-26 %	-28 %	37 %	36 %	0 %	2 %
1990-2000	18 %	11 %	-10 %	-12 %	28 %	23 %	5 %	5 %
2000-2010	17 %	15 %	2 %	3 %	15 %	13 %	8 %	8 %
2010-2017	-	40 %	-	13 %	-	27 %	-	8 %
Média	13 %	15 %	-14 %	-12 %	27 %	27 %	4 %	5 %

Fonte: PWT 7.1 e PWT 9.1.

Que novidade traz a nova base de dados para o quadro de análise sobre a poupança em Moçambique? Os dados na tabela 3 mostram que as principais constatações sobre a poupança moçambicana nos *Desafios* anteriores se mantêm. Contudo, a partir de 2000, temos uma diferença importante. Enquanto a PWT 7.1 cobre apenas uma década, 2000-2010, a PWT 9.1 permite analisar quase duas décadas, 2000-2010 e 2010-2017, fornecendo dados para mais sete anos comparativamente à 7.1. A PWT 9.1 fornece uma novidade que era impossível verificar na PWT 7.1: o aumento da poupança interna e da poupança externa. A poupança interna aumentou de 3 % do PIB na década 2000-2010, para 13 % no período 2010-2017. O significado

deste aumento não vai ser discutido neste artigo, porém, a evolução da poupança externa de 13 % (entre 2000 e 2010) para 27 % (em 2010-2017) confirma que o conteúdo do título deste artigo, isto é, o crescimento e desenvolvimento económico, assim como a protecção social em Moçambique, está profundamente dependente da poupança externa.

As diferenças numéricas, para os mesmos anos, entre os dados da PWT 7.1 e 9.1 podem ser explicadas pela mudança de ano base. Enquanto a PWT 7.1 tem o 2005 como ano base de referência para a interpolação e extrapolação de dados, a PWT 9.1 usa o ano de 2011 (Feenstra, Inklaar & Timmer, 2015b; Heston, Summers & Aten, 2008; Heston *et al.*, 2012).

PROTECÇÃO SOCIAL E POUPANÇA INTERNA: QUE RELAÇÃO EXISTE?

RELAÇÃO TEÓRICA E EMPÍRICA

A relação entre a protecção social e a poupança (diferença entre o consumo e o rendimento) não é linear e depende de vários factores, como o nível de rendimento da economia, a estrutura etária da população, o regime demográfico (antigo ou moderno) e o modelo, sistema ou formas de protecção existentes num país.

Em geral, como indica Pais (2010, pp. 04-12), a protecção social nos países ao redor do mundo apresenta-se sob duas formas, nomeadamente a) assistência social e b) segurança social.

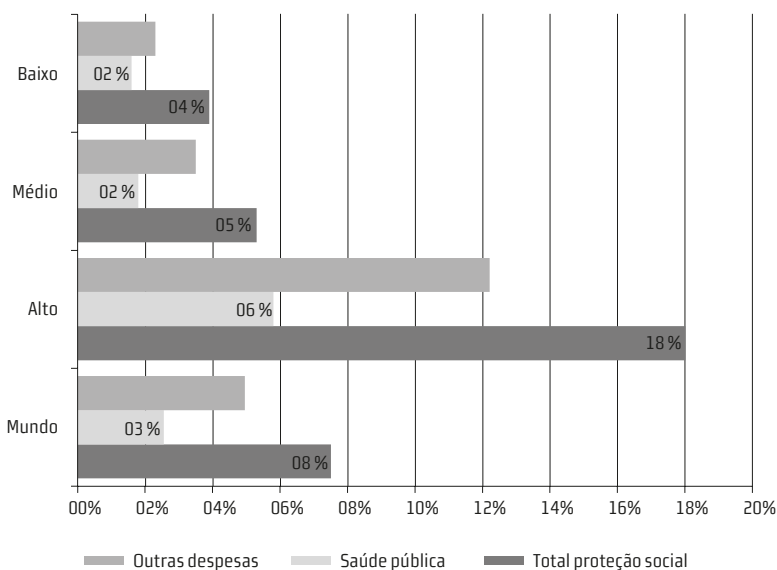
Na assistência social, em geral, não se exige uma contrapartida financeira aos beneficiários e, nos casos em que se exige, não existe uma relação directa entre os benefícios sociais e financeiros que um indivíduo recebe da sociedade e a sua possível contribuição financeira. Por exemplo, constituem formas de assistência social as prestações ou transferências de rendimento feitas pelo Governo de um determinado país para a sua população, visando garantir um rendimento mínimo como é o caso dos idosos, das crianças órfãs e dos desempregados. Na maioria dos casos, estas transferências são feitas sem exigir que os idosos e as crianças tenham contribuído financeiramente para o sistema de protecção social. A principal fonte de financiamento para a assistência social são os impostos de rendimento e de capital gerados pela população activa. Na segurança social os indivíduos são obrigados a contribuir financeiramente para a sua protecção social. Esta forma de protecção social baseia-se no princípio de que os indivíduos devem pagar pelos benefícios que esperam receber da sociedade quando for necessário, seja em caso de invalidez, doença, velhice ou outras situações.

A poupança, assumindo as duas formas em que a protecção social se apresenta, tem um carácter duplo: 1) detractor e 2) promotor da poupança dos países.

Primeiro, como detractora, a protecção social contribui negativamente para a poupança, principalmente quando a maior parte da população de um país depende da assistência social. Nestes casos, para a protecção social dos indivíduos, os recursos financeiros e materiais

são tirados de uma menor parte da sociedade considerada capaz de gerar rendimento para satisfazer as suas necessidades de consumo e ainda poupar recursos (ou riqueza), que são transferidos para uma maioria da população, parte da sociedade considerada desfavorecida ou chamada beneficiária. Esta forma de protecção social é essencialmente antipoupança e comum em países pobres, pois, se, por um lado, a poupança existente é destruída ao ser canalizada para as camadas pobres e sem capacidade de poupar, por outro, a possibilidade de a poupança surgir é reduzida ao colectar-se forçosa ou voluntariamente recursos para satisfazer as necessidades de consumo duma parte da sociedade que não gerou ou não tem capacidade de gerar rendimento próprio, a fim de financiar as suas próprias necessidades de consumo. Os dados existentes testemunham a relação entre a poupança e protecção social, quando a literatura aborda as diferenças na protecção social entre países ricos e pobres. Por exemplo, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ILO, 2011, pp. 35-38), no ano de 2000, os países do mundo gastaram, em média, cerca de 7,5 % do seu PIB na protecção social (assistência e segurança social). Como ilustram a figura 2 e a tabela 4, os países pobres com baixos níveis de rendimento e de poupança apresentam o nível de gasto mais baixo na protecção social, cerca de 4 % do PIB. Por outro lado, os países ricos e de rendimento médio com taxas de poupança relativamente elevadas apresentam níveis de gasto na protecção social superiores, cerca de 18 % e 5,3 % do PIB, respectivamente.

FIGURA 2: GASTO NA PROTECÇÃO SOCIAL NO MUNDO (EM % DO PIB) POR GRUPO DE RENDIMENTO (BAIXO, MÉDIO E ALTO) EM 2000



Fonte: ILO (2011).

* Outras despesas - pensões para idosos, deficientes, subsídio de desemprego, etc.

O estudo da OIT (ILO, 2011, *op cit.*) não apresenta dados de poupança dos países, especificamente da poupança interna, que resulta da diferença entre o PIB e o consumo de cada país. Para complementar os dados da OIT com foco na poupança, o autor deste texto recorreu à base de dados PWT 9.1 usada neste artigo e cujas versões anteriores foram usadas nas edições passadas do livro *Desafios* que abordam a questão da poupança.

No ano de 2000, em média, cada um dos 180 países com dados de poupança disponíveis gastou em consumo cerca de 79 % do PIB e poupou 21 %. A média do PIB *per capita* foi de quase 13,5 mil dólares internacionais. No ordenamento dos países pelo PIB *per capita*, do menor ao maior, os primeiros cinco países mais pobres em 2000 foram: República Democrática do Congo, Etiópia, Burundi, Moçambique e Níger. A média do rendimento *per capita* é de 598⁴ dólares internacionais e a taxa de poupança é de 3 % do PIB. O nível de pobreza nesses países está entre os 61 % (Etiópia) e 94 % (R. D. Congo) de acordo com os dados de pobreza para o ano mais próximo de 2000 – de um intervalo compreendido entre 1995 e 2012 – disponíveis no World Bank Development Indicator (WDI) (World Bank, 2019) ou, em caso contrário, noutras fontes indicadas na tabela 4.

Tendo em conta as duas formas que a protecção social assume, nomeadamente, segurança e assistência social, não há dúvidas de que a forma mais predominante nos países pobres é a assistência social. Deste modo, deixa de ser surpreendente que a poupança interna dos países pobres seja baixa. Embora a protecção social não seja o único determinante das baixas taxas de poupança, ela também joga um papel negativo importante para a poupança no geral. Mathers & Slater (2014) indicam que o contributo negativo da assistência social para a poupança está relacionado com o custo que ela representa no Orçamento do Estado, ao aumentar a despesa pública, cujo financiamento é feito através de impostos, que representam uma diminuição do rendimento disponível das famílias e das empresas (as que tenham capacidade de rendimento que poderia ser poupado ou investido). Nos países pobres, o contributo negativo da assistência social para a poupança é agravado ainda mais pelo endividamento a que os países recorrem para se financiarem, entre várias outras despesas sociais, geralmente sem retorno financeiro imediato, mas com altos custos associados ao serviço da dívida. Este é o caso de Moçambique, que é discutido no quarto capítulo deste artigo (figuras 13 e 16).

Segundo, como promotora da poupança, a protecção social constitui-se sob a forma de segurança social em que os indivíduos beneficiários são obrigados a contribuir financeiramente. A segurança social possui dois regimes mais comuns, segundo Filho e Pessoa (2008, pp. 1-7) e Pais (Pais, 2010, pp. 13-16): o de repartição social e o de capitalização. No primeiro, a população em idade activa trabalha e contribui para pagar os benefícios sociais da população não activa, particularmente, idosos e outras pessoas que no passado contribuíram financeiramente para

⁴ Cem vezes inferior aos dos países ricos, com 61 mil dólares internacionais de rendimento *per capita* médio.

o sistema (*e.g.*: os que deixam de trabalhar por ter contraído deficiência antes da idade de se aposentar). Por outras palavras, as gerações mais jovens financiam os benefícios sociais das gerações mais velhas. No segundo regime, o de capitalização, não existe benefício social propriamente dito. As pessoas são obrigadas a trabalhar, gerar rendimento e poupar o seu rendimento num regime de capitalização (que administre juros) para a sua velhice ou para situações que, no futuro, impossibilitem a pessoa de gerar rendimento (*e.g.*: invalidez por motivo de doença crónica ou deficiência, etc.).

TABELA 4: POUPANÇA NOS PAÍSES POR ORDEM DO PIB PER CAPITA (BAIXO, MÉDIO E ALTO) EM 2000

RENDIMENTO PER CAPITA	PAÍS	POUPANÇA INTERNA (% DO PIB)	PIB PER CAPITA	ORDEM PELO PIB PER CAPITA (ANO 2000)	ÍNDICE DE POBREZA (1,9 \$ POR DIA) ENTRE 1995-2012
Baixo	República Dem. Congo	4 %	511	1	94 %
	Etiópia	4 %	514	2	61 %
	Burundi	2 %	626	3	84 %
	Moçambique	0 %	651	4	81 %
	Níger	7 %	690	5	75 %
	Média	3 %	598	-	-
Médio	Venezuela	43 %	7102	88	12 % *
	São Vicente e Granadinas	18 %	7195	89	38 %
	Montenegro	4 %	7222	90	0 %
	Suazilândia	2 %	7264	91	48 %
	Líbano	-28 %	7297	92	32 % *
	Tailândia	32 %	7354	93	3 %
	Média	13 %	12842	-	-
Alto	Estados Unidos da América	23 %	46461	175	1 %
	Qatar	74 %	48942	176	0 % *
	Brunei Darussalam	62 %	51543	177	5 % *
	Ilhas Caimão	16 %	65552	178	2 % *
	Luxemburgo	46 %	68056	179	0 %
	Emirados Árabes Unidos	54 %	90498	180	20 % *
	Média	43 %	61842	-	-

Fonte: PWT 9.1, WDI 2019, Martínez (2014), World Bank (2000), Al-Khalaqi *et al.* (2011), Begawan (2015), PAHO (2012) e CIA World Fact Book (2019).

* Dados extraídos de outras fontes diferentes do WDI 2019 e a linha de pobreza depende do critério de cada país (nos países de rendimento alto, é superior a 1,9 \$ por dia).

A relação entre os dois regimes de segurança social e a poupança dos países é analisada na literatura em vários textos, quer de modo teórico, com recurso a modelos económicos, quer empírico, recorrendo a dados estatísticos disponíveis. Por exemplo, Ferreira & Pessoa (2005) analisaram a relação entre a poupança e a segurança social com recurso a um modelo económico para um ciclo de vida finito numa situação de aumento da esperança de vida e mudanças na educação e na reforma. Concluíram que, com o aumento da esperança de vida, existia uma relação positiva entre a poupança e segurança social. As pessoas, num ciclo de vida finito, preferem trabalhar quando ainda são jovens, e mais produtivas, e reformar-se mais cedo. Assim, poupar constitui um meio de garantir o mesmo padrão de vida da juventude na velhice ou, no mínimo, manter uma vida aceitável.

Por sua vez, Filho & Pessoa (2008, pp. 6-7), ao estudarem o papel do envelhecimento da população, compararam os dois regimes de segurança social e concluíram que: 1) no regime de repartição social (também conhecido como *pay-as-you-go*), a poupança reduz-se quando a proporção de pessoas idosas aumenta relativamente ao resto da população mais jovem, pois a despesa social para custear os benefícios dos mais velhos aumenta e coloca pressão sobre a fonte de financiamento, constituída pelas contribuições dos mais jovens; 2) no regime de capitalização, a poupança aumenta à medida que a população envelhece, em resultado tanto do aumento do número de idosos como da capitalização de poupanças individuais.

Neste ponto vale a pena chamar a atenção para o facto de a relação estabelecida entre a protecção social e a poupança não incorporar outros aspectos, como, por exemplo, o impacto macroeconómico de aumentar a poupança hoje e reduzir o consumo e o impacto de mudar de um regime ou sistema de protecção social para outro. Contudo, uma coisa é certa: enquanto a assistência social drena a poupança ou contribui para ela de forma indirecta, o contributo directo da segurança social é difícil de esconder. Além da lógica teórica de que os indivíduos são obrigados a reservar parte da sua renda para o futuro (poupar), a dimensão dos fundos de pensões ao redor do mundo confirma a relação entre a poupança e a protecção social.

A figura 3 e a tabela 5 demonstram a dimensão dos fundos de pensões, ou seja, da poupança acumulada ao longo de anos nalguns países e regiões do mundo, visando segurar-se de riscos e manter um padrão de vida aceitável na velhice. Até 2011, a quantidade de poupança existente totalizava cerca de 20 biliões de dólares nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e cerca de 1,8 biliões de dólares na Ásia (OCDE, 2012), enquanto em África, até 2014, atingiu cerca de 334 mil milhões de dólares.

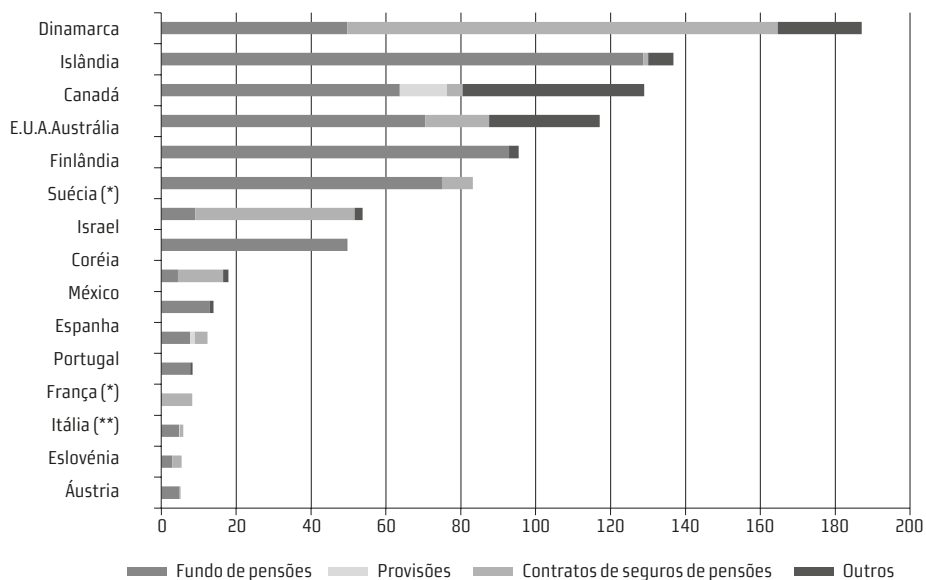
Em alguns países o total de activos ou de poupança privada para a segurança social ultrapassa o respectivo PIB anual. São exemplos desses países a Dinamarca, que em 2011 tinha cerca de 624 mil milhões de dólares (185 % do seu PIB em 2011) e os Estados Unidos da América, com 17 biliões de dólares (correspondente a 120 % do seu PIB de 2011).

TABELA 5: FUNDOS DE PENSÕES NALGUMAS REGIÕES DO MUNDO

REGIÃO	TOTAL DE ACTIVOS EM FUNDOS DE PENSÕES (MILHARES DE MILHÕES DE DÓLARES AMERICANOS)	ANO
África	334	2014
Zona Euro	2000	2011
Ásia	1800	2011
América Latina	700	2011

Fonte: OECD (2012) e RisCura (2019).

FIGURA 3: POUPANÇA PARA SEGURANÇA SOCIAL PRIVADA POR FORMAS DE FINANCIAMENTO, 2011
(EM PORCENTAGEM DO PIB E VALORES ABSOLUTOS EXPRESSOS EM MILHARES DE MILHÕES DE DÓLARES AMERICANOS)



Fonte: OCDE (2012).

* Dados de 2010

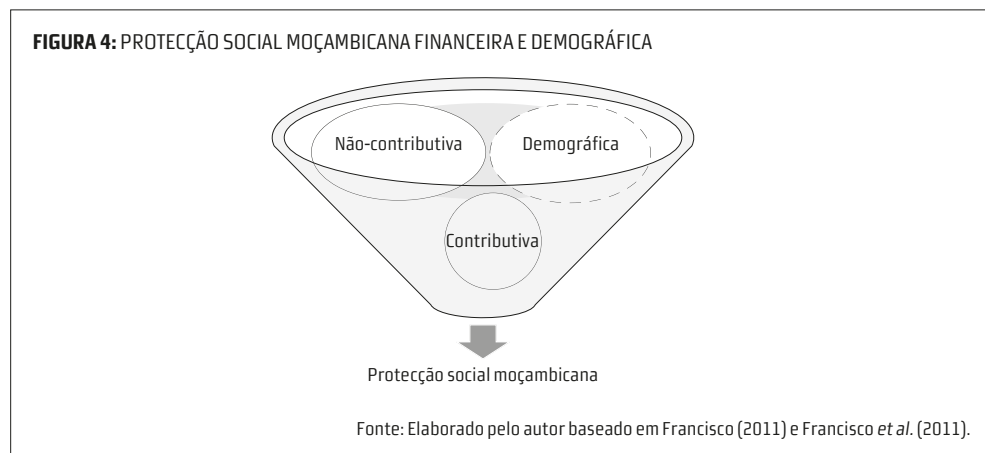
** Foram usados dados proxy para o cálculo de provisões

A poupança acumulada é investida em diversos tipos de aplicações que geram retorno com vista a proporcionar aos poupadores (neste caso, investidores) um melhor nível de vida no futuro, ou, melhor dizendo, na velhice. Por exemplo, nos EUA, Alemanha, Japão e no Reino Unido, uma pessoa que poupou para a velhice durante 40 anos, investindo num fundo de pensões, poderá obter um retorno financeiro que lhe garanta uma reforma superior ao rendimento que obteve durante a sua vida activa (OCDE, 2012, p. 02).

O QUE DIZER DE MOÇAMBIQUE?

Que relação se pode estabelecer entre a protecção social e a poupança em Moçambique? A resposta a esta questão depende da configuração da protecção social moçambicana. Como consta da Lei n.º 04/2007, que estabelece o quadro legal da protecção social em Moçambique, e ainda conforme abordado no *Desafios 2011* por Francisco (2011) e Francisco *et al.* (2011), em termos de base, a protecção social moçambicana pode ser financeira e demográfica (figura 4). Por um lado, a protecção social financeira existe de duas formas: a) contributiva, destinada a cidadãos com rendimento que durante a vida activa contribuem para o sistema de modo a garantir a sua segurança social no futuro; b) não contributiva, que abrange todos os moçambicanos, particularmente os que se encontram em situação de pobreza absoluta por diversas razões (falta de emprego devido a condições económicas do País, deficiência, velhice, etc.). Por outro lado, a protecção social

demográfica é um mecanismo de protecção social que, de acordo com Francisco (*op cit.*), é de carácter não financeiro e através do qual as pessoas se protegem de riscos inevitáveis no ciclo da vida humana (*e.g.*: associados à velhice, doença crónica, morte de pais no caso de filhos menores, etc.), baseando-se em laços de parentesco e redes familiares e comunitárias. Nesta modalidade, ter muitos filhos é a característica principal que a protecção social moçambicana apresenta, por duas razões. Primeiro, a protecção social demográfica é consistente com o regime demográfico antigo (RDA) típico de países pobres com altas taxas de natalidade e de mortalidade. Assim, quanto mais filhos uma geração tiver, maior é a possibilidade de garantir a sua continuidade. Na rede de protecção social, os filhos assumem um papel fundamental ao cuidar dos sobreviventes até à velhice. Segundo, em países pobres (e sem poupança, como sustenta este artigo), os filhos têm um valor económico, pois os pais esperam que estes também contribuam para a economia familiar (por exemplo, trabalhando na machamba e cuidando do gado, que são actividades de subsistência, intensivas em mão-de-obra e com baixa produtividade).



No quadro anteriormente descrito e resumido na figura 4, a relação entre a protecção social e a poupança pode ser estabelecida da seguinte forma:

PROTECÇÃO SOCIAL CONTRIBUTIVA

No quadro da protecção social moçambicana, estabelecido pela Lei n.º 04/2007 (AR, 2007), a protecção social é constituída por três regimes: a) básico, b) obrigatório e c) complementar. Apenas os dois últimos regimes são de natureza contributiva. O regime mais expressivo é o regime de protecção social obrigatória, que abrange, em geral, todas as pessoas assalariadas bem como as que possuem rendimentos trabalhando por conta própria e que voluntariamente decidiram aderir ao sistema de protecção social formal. Neste grupo de pessoas inclui-se trabalhadores do sector privado, funcionários públicos, deputados, trabalhadores do Banco

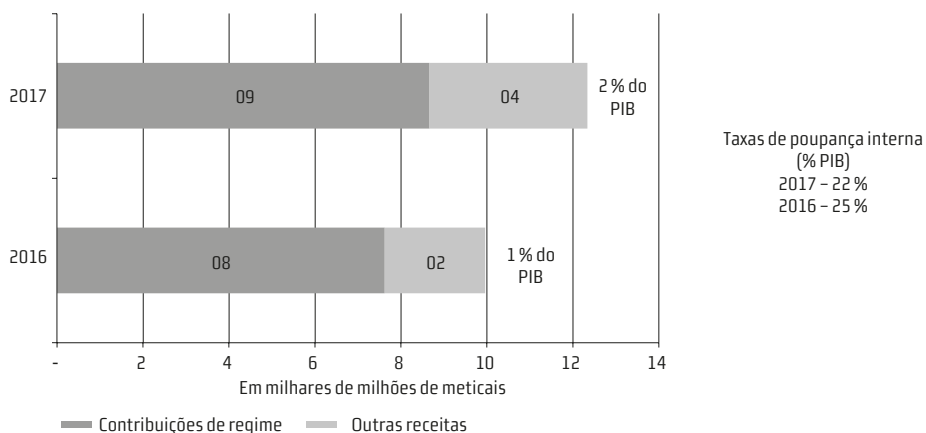
Central e trabalhadores por conta própria que voluntariamente se juntam ao sistema. No todo, a gestão da segurança social obrigatória é feita pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) à excepção da segurança social para deputados, funcionários públicos e funcionários do Banco Central (veja-se também Quive, 2009).

Assim, a relação entre a poupança e a segurança social contributiva em Moçambique depende da fonte de financiamento. Para os trabalhadores do sector privado, a fonte das contribuições para a segurança social são os seus salários (rendimento), dos quais, também, se deduzem impostos para sustentar as despesas do Orçamento público. Por sua vez, importa referir que a fonte de contribuições para a segurança social dos funcionários públicos são os salários, que são sustentados pelos impostos cobrados à sociedade (sector privado e consumidores, em geral), bem como por empréstimos e doações que financiam o Orçamento do Estado moçambicano. Sendo assim, pode-se inferir o seguinte:

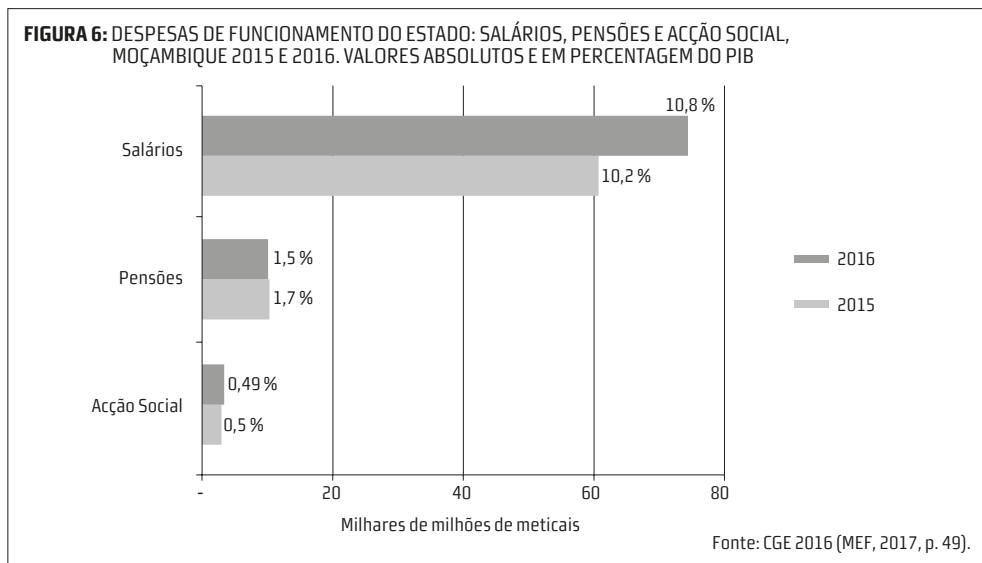
A segurança social para os trabalhadores privados contribui positivamente para poupança interna moçambicana. Este contributo para a poupança interna moçambicana é visível a partir dos relatórios de contas do INSS, particularmente, na parte que reflecte a dimensão das contribuições ou poupanças dos trabalhadores moçambicanos, para se precaverem de situações de risco (associados a velhice, morte, invalidez, etc.). Na figura 5, por exemplo, em 2017 as contribuições para o INSS feitas pelos trabalhadores (incluído a parte paga pelas empresas) foram de cerca de 8,7 mil milhões de meticais, que, adicionados a 3,7 mil milhões de meticais de outras receitas, resultantes do investimento de contribuições dos anos anteriores, totalizaram 12,4 mil milhões de meticais. Este valor corresponde a 2 % do PIB de 2017 e 7 % da poupança interna (que representou 25 % do PIB) do mesmo ano (Feenstra, Inklaar & Timmer, 2016; INSS, 2017; World Bank, 2019).

O leitor poderá questionar a significância da dimensão das contribuições para a segurança social em Moçambique. Um total de 2 % do PIB é pouco ou muito? Assumindo a precariedade do quadro da protecção social em Moçambique, por um lado, conseguir que o sistema obrigue os indivíduos a poupar 2 % do PIB para se prevenirem de riscos no futuro é algo que deve ser reconhecido. Porém, por outro lado, visto que o regime de seguro social vigente se baseia no princípio de que os mais jovens trabalham para pagar os benefícios dos mais velhos, o papel das contribuições para a segurança social na poupança interna é baixo, pois parte das contribuições feitas poderá ser actualmente gasta em consumo ao satisfazer as necessidades de consumo da geração dos mais velhos. É preciso lembrar que, diferentemente do sistema de protecção social de capitalização, os 2 % do PIB, ao invés de serem rentabilizados de modo a que no futuro sejam *2 % do PIB + retorno*, no sistema aplicado em Moçambique (PAYGO), os 2 % do PIB pagam as pensões e outros benefícios sociais, e apenas o restante, menor do que 2 % PIB, é que é capitalizado.

FIGURA 5: POUPANÇA PARA A SEGURANÇA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: CONTRIBUIÇÕES E RECEITAS DE INVESTIMENTO DO CAPITAL PARA PENSÕES, 2016 E 2017



A segurança social para os funcionários públicos reduz a poupança interna, visto que, sendo dependente de impostos, os salários e as pensões deste grupo de funcionários representam gastos de consumo que reduzem a diferença entre as receitas do Estado e as suas despesas; ao mesmo tempo, aumentar a despoupança do Estado implica reduzir a poupança interna do País, pois a poupança interna obtém-se pela soma das poupanças privada e pública (Frank & Bernanke, 2009, p. 560; Gordon, 2000, pp. 101,102; Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 593). Em Moçambique, a protecção social para os trabalhadores do Estado, contrariamente à segurança social para os trabalhadores do sector privado, reduz a poupança interna por duas razões: primeiro, porque o Governo financia as pensões dos seus funcionários com recurso ao Orçamento público do ano corrente. Segundo, porque o pagamento de pensões aos funcionários públicos através de impostos, representa i) uma despesa de funcionamento do Estado: as pensões reduzem a poupança do Estado tornando o seu Orçamento ainda mais deficitário. Em 2016, por exemplo, o Estado gastou cerca de 10 mil milhões de metcais (1,5 % do PIB) em pensões, agravando o seu défice orçamental, que, depois de incluir donativos, nesse ano rondou os 24,4 mil milhões de metcais (5,7 % do PIB) (MEF, 2017). A despoupança é agravada quando o Estado recorre ao endividamento, que gera encargos financeiros mais elevados do que pode suportar com as suas receitas; ii) uma redução do rendimento disponível das famílias: uma vez que a poupança das famílias depende do rendimento que auferem, a redução do seu rendimento também reduz a poupança. Curiosamente, em 2016, o Estado pagou 10 mil milhões de metcais em pensões aos seus funcionários (figura 6), um valor superior às contribuições do sector privado (7,6 mil milhões) para o mesmo fim (figura 5). Por outras palavras, enquanto o sector privado poupava, o sector público despoupanava num montante superior.



PROTECÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

A protecção social não contributiva é formada pelos diversos programas de assistência social adoptados pelo Governo, como, por exemplo, o Programa de Subsídio Social Básico e o Programa de Apoio Social Directo. Estes programas consistem essencialmente na transferência de rendimento para famílias pobres (*e.g.*: idosos, doentes crónicos, pessoas com deficiência) e são financiados através do Orçamento do Estado, abrangendo cerca de 300 mil pessoas (INE, 2014, p. 43). A figura 6 mostra que o Governo gastou cerca de 3 mil milhões de meticais em 2015 e em 2016, correspondentes a cerca de 0,5 % do PIB de cada ano (MEF, 2017). A relação entre a protecção social e a poupança é negativa, pois, ao ser financiada pelos impostos e doações, assume a mesma natureza que a protecção social para os trabalhadores do sector público, com uma diferença importante: enquanto os funcionários públicos trabalham e têm um certo rendimento que é descontado, a população pobre abrangida não tem rendimento e, quando o tem, não poupa.

PROTECÇÃO SOCIAL DEMOGRÁFICA

A contribuição da protecção social demográfica na poupança interna em Moçambique tem sido negativa, principalmente considerando o argumento de Malthus (1978, pp. 06-11) segundo o qual um maior crescimento populacional em relação ao rendimento diminui os meios de subsistência disponíveis por pessoa e torna as condições de vida miseráveis. Quando o crescimento demográfico é maior do que o crescimento económico, o rendimento *per capita* reduz-se e a poupança interna também baixa. Este é o caso de Moçambique ilustrado pela figura 7, uma actualização do gráfico 2 apresentado por Francisco *et al.* (2011, p. 302), que

apresenta taxas de crescimento demográfico comparadas com as do crescimento económico (medido através do PIB) e do desenvolvimento económico (medido através do PIB *per capita*) entre 1960 e 2009. Aqui, a figura 7 adiciona a poupança interna e mais oito anos (2009-2017), estendendo o período do gráfico 2 no *Desafios 2011* com recurso aos dados da PWT 9.1.

A figura 7 revela que a economia moçambicana apresenta uma trajectória com duas fases. A primeira compreendida entre 1960 e 1999, um período de estagnação, em que a média do desenvolvimento económico é inferior ao crescimento populacional. O PIB *per capita* cresceu em média 1 % para cada quinquénio e a população 2 %, acompanhada por um crescimento económico de 3 %. A taxa de poupança interna neste período foi de -21 % do PIB. Na segunda fase, entre 2000 e 2017, o desenvolvimento económico supera o crescimento demográfico. O PIB *per capita* cresceu cerca de 5 % e a população 3 % associados a um crescimento do PIB de 8 % por quinquénio. A taxa de poupança interna logrou apresentar uma média positiva de 7 % do PIB.

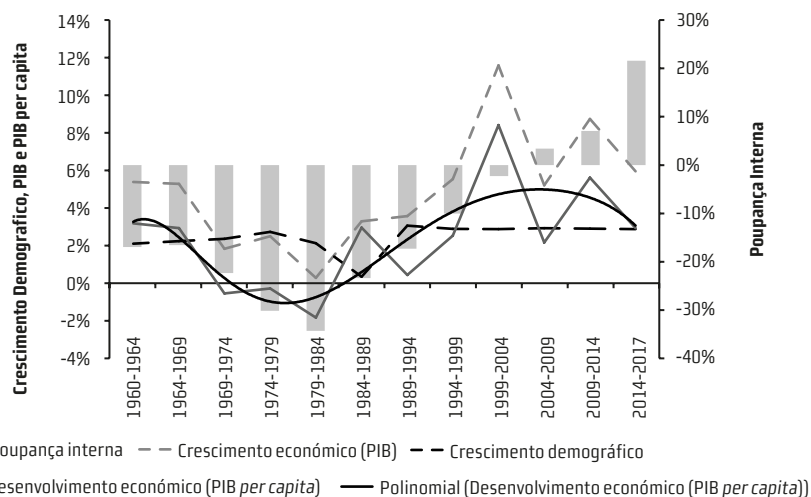
Porque é que isto acontece? Uma das características da protecção social demográfica é ter famílias com muitos filhos, nas quais os mais novos cuidam dos mais velhos. Assim, pode-se inferir que a protecção social demográfica tem uma relação negativa com a poupança porque inverte a relação entre a economia e a demografia de duas maneiras. Primeiro, a protecção social fica baseada num alicerce demográfico ao invés de financeiro. Enquanto em economias desenvolvidas (figura 3) os pais poupam para cuidar de si próprios na velhice e dos seus descendentes (filhos e netos), na protecção social demográfica como a de Moçambique, os pais não poupam, mas investem em ter filhos na expectativa de que estes possam cuidar deles. Para ilustrar este ponto, a tabela 6 mostra que o número de filhos por mulher permaneceu acima de 5 até 2017, um valor considerado alto comparativamente aos países desenvolvidos (Francisco, 2011). Segundo, o número maior de filhos aumenta a camada da população que financeiramente precisa de cuidados (*e.g.*: gastos dos pais em educação e saúde dos filhos) em relação à que cuida (*e.g.*: os pais com baixo rendimento tendo em conta o número de filhos) e, visto que as despesas familiares são maiores do que o seu rendimento, a poupança é baixa ou simplesmente não existe. Os dados do Censo de 2017 sustentam a afirmação, ao indicarem que a taxa de dependência da população é alta. Enquanto o número de dependentes em cada 100 pessoas aumentou de 94,8 (em 2007) para 99,5 (2017), a força de trabalho diminuiu de 69 % da população para 57 % (tabela 6).

TABELA 6: COMPARAÇÃO DE DADOS DA POPULAÇÃO CENSOS 2007 E 2017

ANO	FILHOS POR MULHER	FORÇA DE TRABALHO (%POP)	DEPENDÊNCIA DEMOGRAFICA	IDADE MEDIANA
2007	5,7	69,2	94,80	17,1
2017	5,2	57,6	99,50	16,6

Fonte: INE (2019).

FIGURA 7: CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E ECONÓMICO, DESENVOLVIMENTO E POUPANÇA INTERNA EM MOÇAMBIQUE, 1960-2017



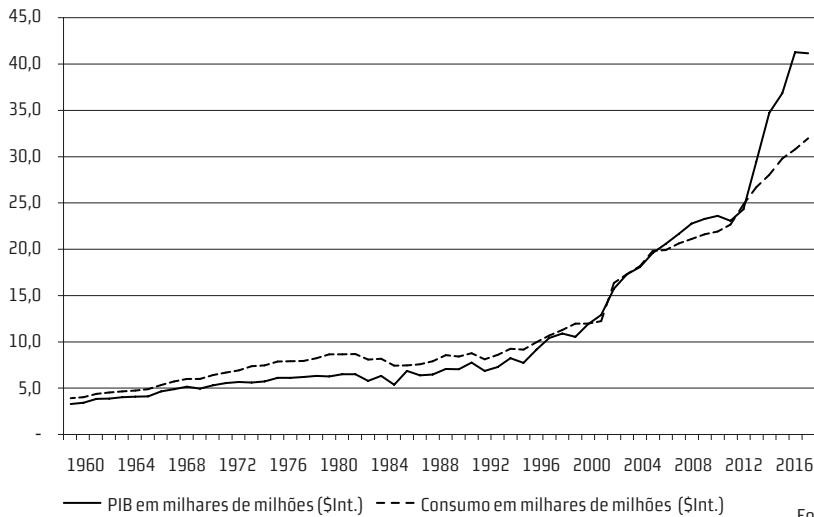
Fonte: PWT 9.1 e Francisco *et al.* (2011, p. 302).

DESAFIO DA DEPENDÊNCIA NA POUPANÇA EXTERNA PARA O CRESCIMENTO, DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E PROTECÇÃO SOCIAL

DEPENDÊNCIA DA POUPANÇA EXTERNA. COMO E ATÉ QUE PONTO?

Conforme confirmam diversas passagens deste artigo, especificamente no terceiro e quarto capítulo, o desenvolvimento económico em Moçambique é profundamente dependente da poupança externa. O mesmo se pode dizer da protecção social, se o desenvolvimento económico for concebido como um processo que envolve o aumento de rendimento por habitante e a melhoria do padrão de vida da população (Francisco *et al.*, 2016, p. 276). A figura 8 ilustra o processo de desenvolvimento de Moçambique comparando a evolução do rendimento medido pelo PIB com o consumo entre 1960 e 2017. Um breve olhar permite constatar que a trajectória das duas variáveis apresenta duas fases: a primeira, 1960-2000, com o consumo acima do PIB e a segunda, 2001-2017, com o PIB superior ao consumo na maior parte dos anos. A média anual do consumo e do PIB é quase igual, cifrando-se em 11,8 e 11,9 mil milhões de dólares internacionais, respectivamente. Até 2000, último ano consecutivo em que o consumo superava o PIB, a média anual do consumo é de 8 mil milhões de dólares internacionais, enquanto a do PIB é de cerca de 6 mil milhões. Nas últimas duas décadas, 2001-2017, o consumo e o PIB apresentam um comportamento diferente do período anterior. O consumo passa a ser inferior ao PIB (em cerca de 2 mil milhões de dólares internacionais), sendo a média de cada uma das variáveis, respectivamente, de 23 mil milhões e 25 mil milhões de dólares internacionais.

FIGURA 8: EVOLUÇÃO DO CONSUMO, DO PRODUTO INTERNO BRUTO EM VOLUME EM MOÇAMBIQUE NO PERÍODO 1960-2017



Fonte: PWT 9.1.

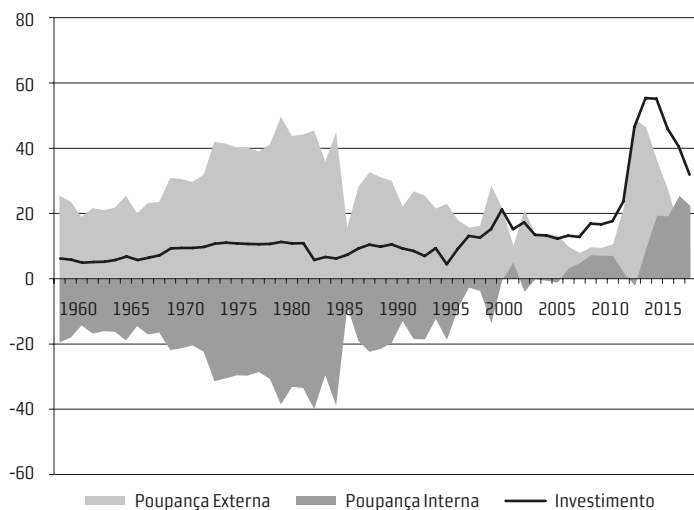
O consumo acima do PIB só foi possível graças à poupança externa, cuja trajectória anual é apresentada na figura 9 (e na tabela 3 em períodos decenais). A média geral, entre 1960 e 2017, é de 27 % do PIB, donde o correspondente a 12 % do PIB foi para o consumo e 15 % do PIB para o investimento. Por outras palavras, do total da poupança externa (27 % do PIB), 44 % financiaram a parte do consumo que supera o PIB (figura 8) e os restantes 56 % financiaram o investimento. A figura 9 também mostra a evolução da poupança interna e do investimento. Visto que a poupança interna é o resultado da diferença entre o PIB e o consumo, o facto de o consumo ter sido superior ao PIB na maior parte do período, como ilustra a figura 8, significa que a poupança interna é negativa. Em média, a poupança interna é de -12 % do PIB por ano entre 1960 e 2017. O primeiro valor positivo da poupança interna aparece em 2001 (cerca de 5 % do PIB) de acordo com a PWT 9.1, usada neste artigo, e no ano de 1998 segundo a base de dados usada no *Desafios 2014* (veja-se a secção que aborda a transição para a nova versão da PWT no segundo capítulo deste artigo).

A trajectória da poupança interna (figura 9) e do consumo em relação ao PIB (figura 8), confirma a afirmação de que o crescimento e o desenvolvimento económico em Moçambique dependem da poupança externa.

Assumindo que o crescimento económico depende do investimento, a figura 9 confirma a afirmação mencionada no parágrafo anterior, ao mostrar que a maior parte do investimento foi financiada pela poupança externa. Nas quatro décadas de poupança interna negativa (1960-2000), a poupança externa financiou o investimento em 100 %, numa média anual correspondente a 9 % do PIB. No período seguinte, 2000-2017, o investimento foi em média de 27 % do PIB e apenas

30 % foram financiados pela poupança interna (em torno de 8 % do PIB) e os restantes 70 % do investimento foram financiados pela poupança externa (cerca de 20 % PIB).

FIGURA 9: EVOLUÇÃO DA POUPANÇA INTERNA, DA POUPANÇA EXTERNA E DO INVESTIMENTO EM MOÇAMBIQUE, 1960-2017



Fonte: PWT 9.1.

Considerando que o desenvolvimento se reflecte através de mudanças no padrão de vida das pessoas, afirmar que o desenvolvimento é dependente da poupança externa também é válido. Porque a qualidade de vida das pessoas mede-se pela qualidade e quantidade de consumo e, como mostram as figuras 8 e 9, a poupança externa também financiou despesas de consumo (*e.g.*: educação e saúde na tabela 7), resultando em possíveis mudanças na qualidade de vida dos moçambicanos. Acima disso, o facto de a poupança externa financiar o investimento que garante o crescimento da economia moçambicana significa que ela tem um papel importante na geração de rendimento, do qual a qualidade de vida dos moçambicanos (com rendimento) depende.

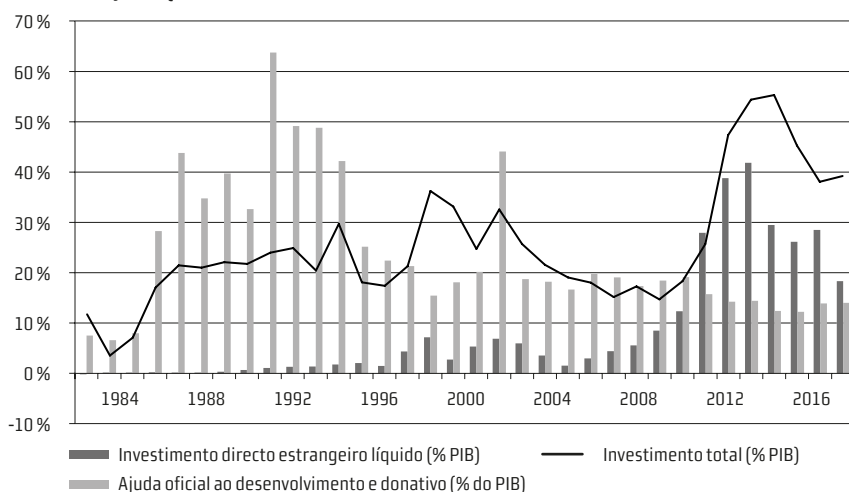
Em complemento ao parágrafo anterior, são apresentadas a tabela 7 e a figura 10. A tabela 7 mostra a alocação dos fluxos da ajuda externa nalguns sectores da economia moçambicana. Por sua vez, a figura 10 ilustra a composição da poupança externa e a trajectória do investimento no período 1984-2017 de acordo com os dados do Banco Mundial. Da figura, é possível constatar que, até 2008, a ajuda externa (principalmente donativos) representava mais de metade do investimento realizado em Moçambique. Esta tendência começa a alterar-se a partir de 2005, quando o investimento directo estrangeiro (IDE) começou a crescer até superar os níveis de ajuda externa.

TABELA 7: FLUXOS DA AJUDA EXTERNA EM ALGUNS SECTORES DA ECONOMIA MOÇAMBICANA (EM MILHÕES DE DÓLARES NORTE-AMERICANOS)

ANO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL (POR SECTOR)
Educação	162,59	316,36	339,19	412,18	383,52	283,21	1,897,04
Saúde	140,38	123,69	220,87	267,94	283,87	257,67	1,294,42
Transportes	159,79	176,65	149,92	147,10	183,61	140,21	957,28
Ajuda ao Orçamento do Estado	108,78	125,88	148,55	191,02	190,28	125,29	889,80
Agricultura e florestas	97,17	96,72	82,08	147,71	154,95	86,61	665,24
Indústria e mineração	21,82	26,63	16,48	15,26	11,06	10,77	102,03
Total (por ano)	690,53	865,93	957,08	1181,21	1207,30	903,75	

Fonte: Ziegler-Bohr (2008).

FIGURA 10: INVESTIMENTO TOTAL E FLUXOS DE INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO E DE AJUDA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE, 1984-2017



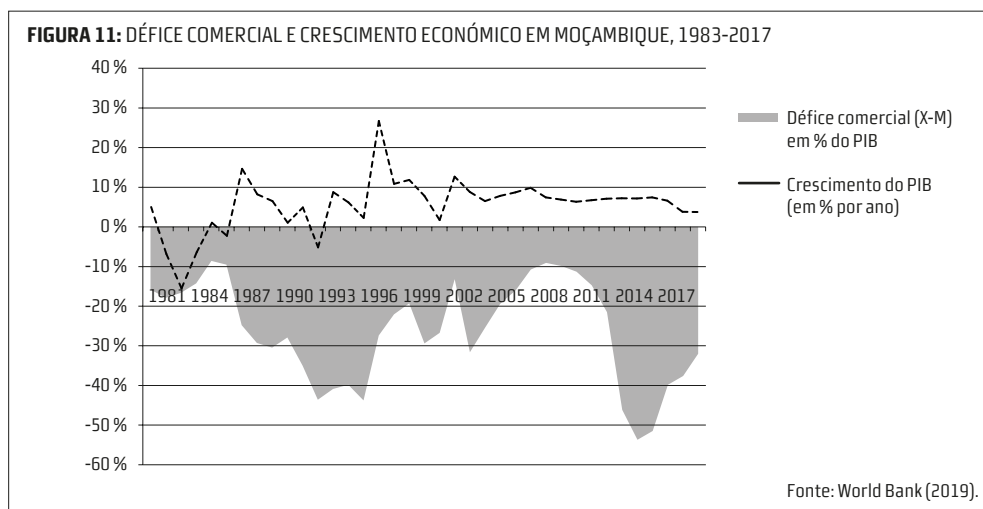
Fonte: World Bank (2019).

DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO

INSTABILIDADE DO CRESCIMENTO, CRISES DE DÍVIDA E BALANÇA COMERCIAL E DISTORÇÕES DE PREÇOS

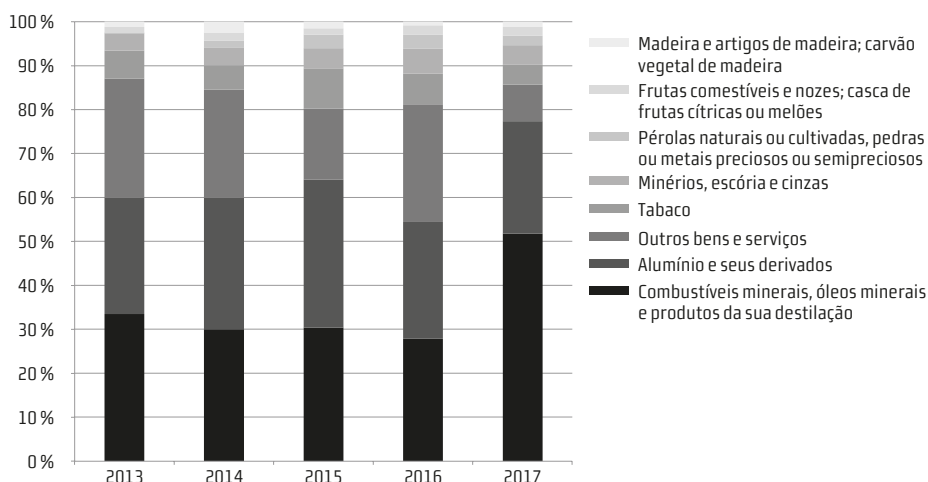
Quais são os principais desafios que derivam da dependência da poupança externa? O primeiro desafio é alcançar um crescimento económico sustentável, uma condição essencial para o desenvolvimento económico de Moçambique. Contudo, a literatura económica indica que a poupança externa não garante crescimento sustentável (Bresser-Pereira & Gala, 2009; Cavallo, Eichengreen & Panizza, 2016; Gramlich, 2005). De facto, a trajectória do crescimento económico (medido pelo crescimento do PIB, figuras 7, 8 e 11) e do desenvolvimento económico (medido pelo PIB *per capita*, figura 7) mostra que o crescimento económico é instável e que crises económicas são frequentes em Moçambique (*e.g.*: 1982-1987, 1990-1993, 2015-2017).

Uma tentativa de explicar as crises económicas em Moçambique é apresentada por Castel-Branco (Castel-Branco, 2016, 2017, p. 04). A análise dos seus argumentos sobre as crises moçambicanas não deixa dúvidas de que os problemas da economia que levam às crises estão relacionados com a sua dependência da poupança externa. O autor defende que as crises económicas em Moçambique são causadas pela dependência da economia do capital estrangeiro, com particular destaque para o caso da indústria. A composição das exportações no período 2013-2017, apresentada na figura 12, sustenta esta hipótese ao demonstrar que as exportações de combustíveis, de minérios e de alumínio e seus derivados representam quase 60 % do total das exportações em Moçambique. Para ilustrar, são responsáveis pela exploração mineira e produção de alumínio empresas de capital maioritariamente estrangeiro (em mais de 90 %) como: 1) a empresa sul-africana SASOL, que explora gás natural (Nuvunga & Mapiisse, 2017); e 2) a Mozal, uma empresa que produz e exporta alumínio e é resultado da junção de duas multinacionais, nomeadamente, a BHP Billiton, Industrial Development Corporation e a Mitsubishi Corporation (Abad, 2014; Mitsubishi Corporation, 2015). Por fim, o tabaco é outro produto que também se destaca nas exportações moçambicanas e a sua produção e exportação em maior escala são feitas pela empresa Mozambique Leaf Tobacco, uma subsidiária da US Company Universal Corporation (U.S. Department of State, 2015).



Uma análise mais ampla permite identificar ligações entre a poupança externa e os períodos de crises que Moçambique viveu desde a independência em 1975 (figuras 7, 8 e 11). Por exemplo, a crise económica entre 1982 e 1987 pode ser associada ao colapso da União Soviética, o qual resultou na redução do apoio financeiro que Moçambique recebia (Mzumara, 2011; Phiri, 2012). A crise entre 1990 e 1993 pode ser enquadrada no contexto das medidas estruturais implementadas quando Moçambique, depois do colapso em 1982-1983, se juntou

FIGURA 12: COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES EM MOÇAMBIQUE, 2013-2017

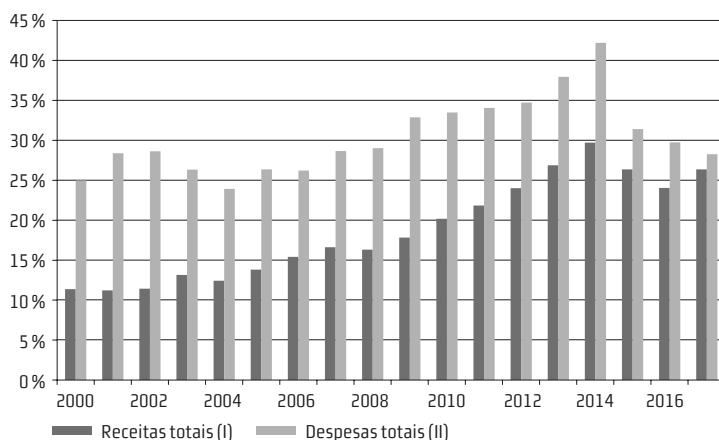


Fonte: Trade Map (2018).

ao Banco Mundial com o objectivo de obter um empréstimo de 45 milhões de dólares norte-americanos. As medidas estruturais envolviam, entre outras, a) a liberalização de preços, b) a privatização de empresas estatais e c) a liberalização do comércio (World Bank, 1985). Estas medidas começaram a ser implementadas em 1987, mas em 1990 o ritmo de actividade económica começou a abrandar, principalmente porque as empresas estatais que acabavam de ser privatizadas foram ficando descapitalizadas ou deixaram de produzir. Os efeitos do abrandamento da actividade económica foram ainda agravados pela guerra civil, que, além de destruir o capital já acumulado, afugentava investidores tanto nacionais como estrangeiros (Hanlon, 2017b, pp. 08-12; Ribeiro, 2015, pp. 371-373).

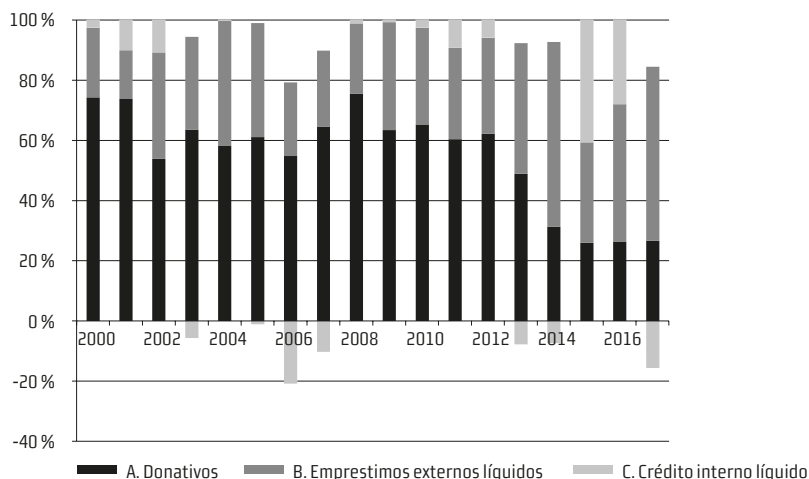
Recentemente a economia de Moçambique entrou numa outra crise que confirma as dificuldades que o País enfrenta por ser bastante dependente da poupança externa. Esta crise manifestou-se pela revelação pública das dívidas no valor de 2,2 mil milhões de dólares norte-americanos contraídas secretamente pelo Estado moçambicano. Uma reflexão mais elaborada sobre este assunto encontra-se em Halon (2017a). Neste artigo, importa destacar as implicações do endividamento, que demonstram os problemas associados à estratégia de crescimento com base na poupança externa no desenvolvimento económico de Moçambique. Como ponto de partida, vale a pena referir que, quando as dívidas ocultas foram descobertas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros doadores interromperam a ajuda financeira a Moçambique. O FMI não concedeu crédito a Moçambique e a maioria dos doadores europeus parou de apoiar o Orçamento do Estado (*ibid.* p. 766), um Orçamento deficitário, em que as despesas são superiores às receitas numa média anual de quase 40 % (figura 13), com mais de 50 % do défice financiado por donativos externos, conforme se mostra na figura 14.

FIGURA 13: RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE, 2000-2017



Fonte: Conta Geral do Estado (vários anos).

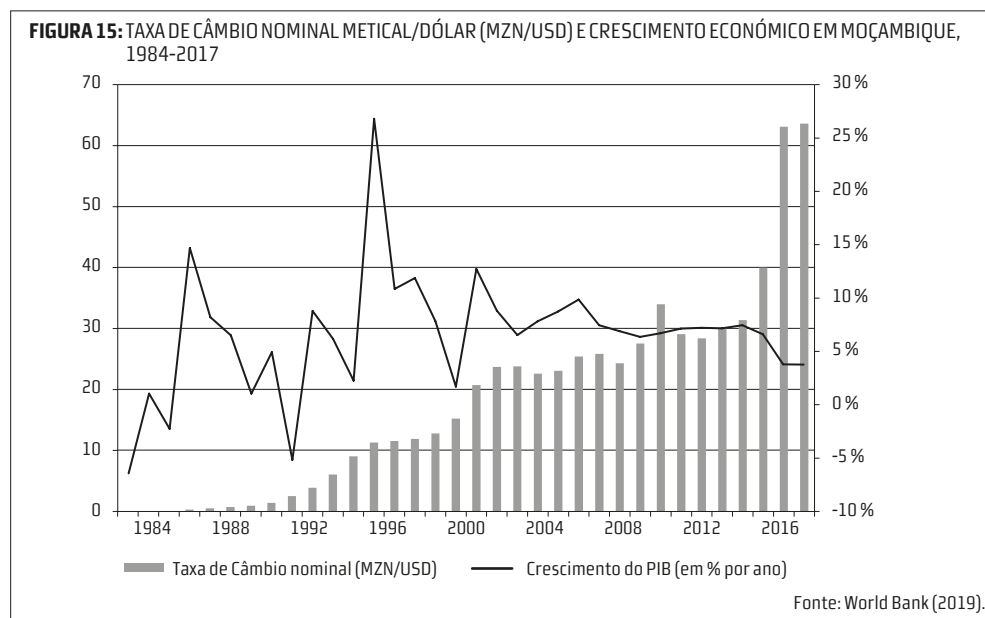
FIGURA 14: DONATIVOS, EMPRÉSTIMOS EXTERNOS LÍQUIDOS E CRÉDITO INTERNO LÍQUIDO, 2000-2017



Fonte: Conta Geral do Estado (vários anos).

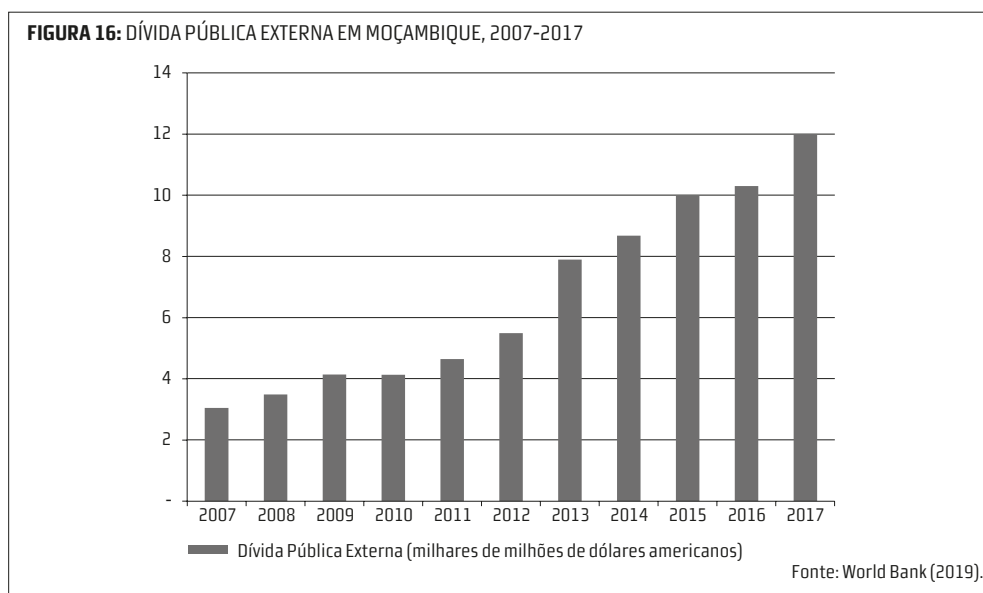
A redução de recursos externos, particularmente doações e empréstimos, levou a economia moçambicana a um quadro de crise. O ritmo de crescimento económico abrandou nos últimos dois anos (2016 e 2017); como se observa na figura 15, a taxa de crescimento do PIB passou para metade dos 7 % observados no período de 10 anos anterior (2005-2015). A redução da actividade económica pode ser explicada pela redução do investimento (figuras 9 e 10), provocado pela redução da poupança externa que o financia; redução essa que se deve, por um lado, ao corte do apoio ao Orçamento do Estado – que reduziu a capacidade do próprio Estado para investir ou pagar as suas dívidas a empresas que poderiam expandir o seu investimento –

e, por outro lado, pelo sentimento de incerteza criado nos investidores estrangeiros quanto à capacidade de Moçambique pagar as suas dívidas e quanto à rentabilidade dos projectos de investimento num contexto em que as taxas de juro aumentavam e o metical depreciava rapidamente (figura 15).



O desenvolvimento económico, diferentemente do crescimento, é influenciado também pela redução da ajuda externa no contexto de um país altamente endividado (seja dívida oculta ou não). Assumindo que o desenvolvimento económico reporta às condições de vida da população, o corte do apoio ao Orçamento do Estado (com a descoberta das dívidas «ocultas») reduz a capacidade do Estado de financiar programas sociais como saúde, educação e assistência social. Para ilustrar este ponto, em 2016, no meio da confusão criada pelas descobertas de dívidas contraídas secretamente, os trabalhadores da função pública viram os seus salários atrasados e o 13.º salário reduzido pela metade, enquanto no mercado os preços de bens e serviços subiam e o metical depreciava em relação ao dólar norte-americano e ao rand sul-africano (a taxa de inflação alcançou 27 % em Novembro de 2016 (Fijamo, 2018)). O impacto na vida da população é agravado por uma outra dependência – a dependência da importação de bens de consumo. Em 2014, por exemplo, Moçambique gastou 3,4 mil milhões de dólares norte-americanos na importação de bens de consumo, o correspondente a metade do seu PIB no mesmo ano (World Integrated Trade Solutions, 2018). A taxa de inflação aumentou em cerca de 25 % de Dezembro de 2015 para Maio de 2016, ao atingir 18,3% (Cascais, 2018; Frey, 2017; Hanlon, 2016) e ainda em Novembro de 2016 alcançou 27 % (Fijamo, 2018). É digno

de nota que a subida rápida dos preços de bens e serviços básicos contribuiu, principalmente, para reduzir o padrão de vida das famílias que vivem nas cidades (*e.g.*: Maputo, Xai-Xai, Beira, Quelimane, Tete, Nampula, etc.). Todavia, para o restante da população dependente essencialmente da agricultura de subsistência (cerca de 70 % da força de trabalho), o impacto do endividamento e das distorções de preços associadas à dependência da poupança externa é mais difícil de medir. O certo é que as chances desta população beneficiar do crescimento económico tornam-se ainda mais remotas, pois o País tem de lidar com as distorções causadas pelo elevado nível de endividamento (figura 16), contribuir para o serviço da dívida, sofrer os efeitos da incerteza entre receber os benefícios da ajuda externa ou não e, acima de tudo, seguir um caminho que o mantém no subdesenvolvimento.



EFEITOS SECUNDÁRIOS, CORRUPÇÃO E PERPETUAÇÃO DA DEPENDÊNCIA

O segundo desafio de Moçambique é lidar com o que se podem chamar os efeitos colaterais da dependência na poupança externa. O elevado influxo de capital estrangeiro tem impacto de longo prazo, que, nos casos em que é negativo, pode obstruir permanentemente o processo de desenvolvimento do País. Esta secção vai destacar questões peculiares ao contexto moçambicano, ao invés de destacar aspectos que a literatura tem abordado amplamente, como têm sido: i) crises do tipo *sudden stop* provocadas por quedas repentinas do fluxo de capital externo em economias vulneráveis (Calvo, 1998, 2007; Cavallo *et al.*, 2016); ii) crises de dívida e ónus do serviço da dívida que desvia recursos de sectores-chave para o desenvolvimento, como educação, saúde, infra-estruturas, etc. (Birdsall, de la Torre & Caicedo, 2010; Bresser-Pereira, Gonzalez & Lucinda,

2008); iii), apreciação da taxa de câmbio real e elevada volatilidade da taxa de câmbio nominal (Bresser-Pereira, 2008; Calvo, Leiderman & Reinhart, 1993; Falck, 2000; Nkusu, 2004).

O primeiro conjunto de efeitos colaterais no desenvolvimento económico de Moçambique está ligado à dependência da ajuda externa. Para ilustrar este ponto, considere-se a situação em que o País se envolveu em 1984 logo depois de se juntar ao Banco Mundial e ao FMI para obter ajuda financeira. As condições impostas pelo Banco Mundial e o FMI envolveram a implementação de políticas económicas desenhadas num quadro teórico com uma percepção enviesada sobre o papel do Governo em intervir e corrigir falhas de mercado (Stiglitz, 2007). Infelizmente, o Governo moçambicano falhou em exercer o papel esperado e na implementação das políticas de livre mercado. Isso levou a que as políticas económicas sugeridas pelas instituições de Bretton Woods se mostrassem contraproducentes.

Um exemplo prático é mencionado por Hanlon (2017a, pp. 760-763), ao sugerir que as políticas recomendadas pelo Banco Mundial e o FMI podem ter contribuído para a eclosão da corrupção e do secretismo no sector público em Moçambique. Hanlon afirma que, em 1990, com a implementação das medidas de ajustamento estrutural, muitos funcionários públicos caíram para o nível de pobreza como resultado da redução dos seus salários – uma política imposta pelo Fundo Monetário para conter a despesa pública. O resultado foi que esses funcionários que viram os seus rendimentos reduzidos começaram a recorrer a cobranças informais. Ao nível do Governo, o impacto é ainda pior para a economia; a ajuda externa (políticas impostas e o fluxo de recursos financeiros) originou um clima de secretismo e de acordos à porta fechada entre doadores, investidores estrangeiros e membros do Governo.

[aid created a] climate of secrecy and deals done behind closed doors – both with foreign investors and for local privatisations. Ambassadors began to lobby for special treatment for companies from their countries, which sometimes involved key people in the right ministries receiving trips to conferences or other kinds of visits (ibidem, p. 761)

O impacto do secretismo é difícil de medir. No entanto, uma análise profunda das variáveis económicas passíveis de mensuração permite ter uma ideia dos prejuízos. Por exemplo, as dívidas «ocultas» permitem imaginar o tipo de servidores públicos que a estratégia de crescimento com poupança externa fez emergir em Moçambique – uma elite política desonesta, corrupta, procurando tirar proveito da estratégia de crescimento por que o País enveredou; além disso, os prejuízos para o crescimento da economia moçambicana, referidos noutras passagens deste artigo e ilustrados nas figuras 11, 15 e 16, permitem imaginar o atraso no desenvolvimento de Moçambique causado pela corrupção e pelo secretismo.

O segundo grupo dos chamados efeitos colaterais está relacionado com as crises de dívida cujo impacto se repercute por muitos anos e em várias dimensões. A trajectória da economia

moçambicana mostra que o País entra frequentemente em crise de dívida. A primeira crise foi observada no período 1983-1984 e, por causa disso, a economia moçambicana teve de sofrer os encargos das reformas estruturais. A segunda foi em 1998, quando a dívida externa alcançou cerca de 6 mil milhões de dólares norte-americanos, isto é, 153 % do PIB e 13 vezes as receitas públicas naquele ano; uma dívida enorme para um país que tinha 20 % do seu PIB em défice comercial e um défice orçamental de quase metade. No contexto desta crise, Moçambique beneficiou do perdão da dívida na perspectiva da iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), que reduziu a dívida externa para cerca de 4,6 mil milhões de dólares norte-americanos até 2005 (G. M. D, 2006, pp. 15.17). Para testemunhar a frequência das crises de dívida pública, seja por ironia do destino ou não, eis que Moçambique entre 2015 e 2016 se envolveu noutra crise de dívida – a das dívidas «ocultas» já abordada neste artigo (figuras 11, 15 e 16). Por fim, pode deduzir-se que, ao longo do processo de crescimento ancorado na poupança externa, Moçambique, no meio de cada período de 20 anos, teve sempre uma crise de dívida externa. O seu efeito é nefasto para a economia porque perpetua a dependência na poupança externa, além de retardar o processo de desenvolvimento, causa das distorções no processo produtivo (*e.g.*: mudanças no fluxo de investimento, taxas de juro, câmbio e inflação) e na acumulação de capital.

DESAFIO NA PROTECÇÃO SOCIAL

Com o objectivo de desenvolver um sistema que forneça protecção social digna aos moçambicanos, pode-se destacar como principal desafio da dependência da poupança externa a instabilidade que cria no crescimento e desenvolvimento do País ao não permitir a melhoria dos níveis de rendimento e a inclusão da maioria da população no sistema económico.

Como abordado nas secções anteriores, em que se mostra a diferença da protecção social entre países desenvolvidos e pobres, existe uma relação entre o desenvolvimento e a qualidade de protecção social que um país pode oferecer aos seus cidadãos. Por exemplo, os países desenvolvidos possuem altos níveis de rendimento, o que lhes permite fornecer uma melhor qualidade de vida aos cidadãos durante a sua vida activa, na velhice e noutras situações em que têm de recorrer ao sistema de protecção social. Em Moçambique a dependência da poupança externa e a instabilidade no crescimento, por ela criada, é um obstáculo para o desenvolvimento de um sistema de protecção social melhor do que o actual. As crises económicas frequentes, mencionadas no início deste capítulo, são uma ilustração de como a dependência da poupança externa afecta negativamente o rendimento da população moçambicana, quer por via do aumento do custo de vida (com o aumento de preços dos bens e as distorções da taxa de câmbio e da taxa de juros), quer pela redução de oportunidades de investimento.

A figura 17 mostra o nível de salário médio dos trabalhadores activos no sistema nacional de segurança social (INSS) no ano de 2015. Em média, cada um dos 484 mil trabalhadores activos

recebia por mês cerca de 14 mil meticais (359 dólares norte-americanos à taxa de câmbio de 2015, 40 MZN/dólares). Se este valor não é suficientemente revelador das dificuldades que o sistema de protecção social enfrenta, a tabela 8 torna-as mais claras ao comparar o nível de trabalhadores activos (*i.e.*: que pagam as suas contribuições para a segurança social) com o resto dos inscritos no sistema e com o total da população. A tabela mostra que entre 2011 e 2015 menos de 40 % dos inscritos no sistema nacional de segurança social conseguiram pagar as suas prestações. Comparativamente ao resto da população, estes dados significam que apenas entre 1 % e 2 % da população total (mesmo incluindo os trabalhadores do sector público) consegue ter rendimento para contribuir financeiramente para a protecção social, enquanto o restante da população, mais de 90 %, não contribui para o sistema.

Neste contexto, o principal desafio que resulta da dependência da poupança externa é conseguir que o crescimento e desenvolvimento sejam inclusivos e beneficiem a maior parte da população, para que esta possa gerar rendimento e capacidade financeira para contribuir para a sua própria protecção social.

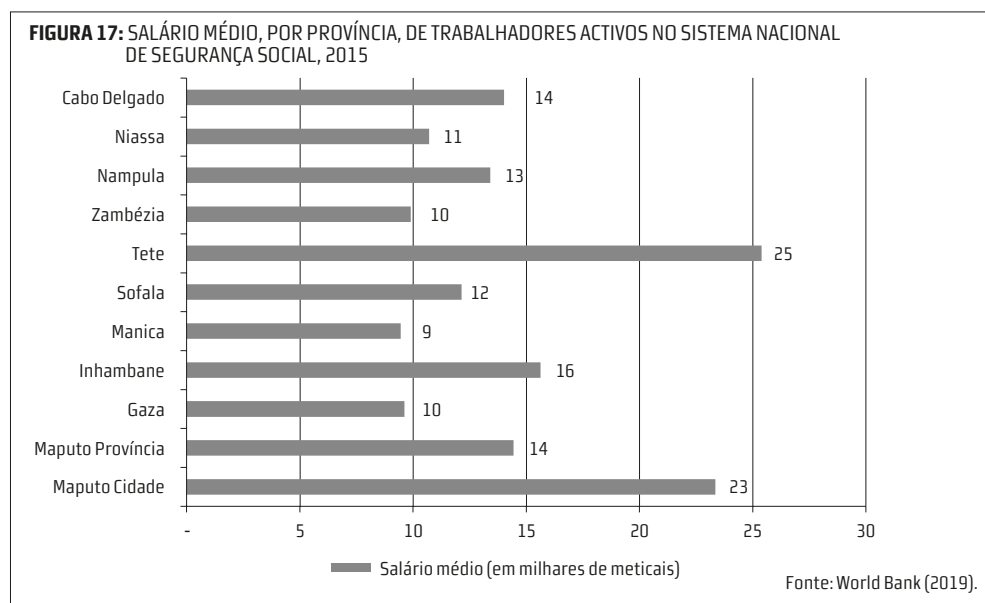


TABELA 8: TRABALHADORES REGISTRADOS NO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL, 2011-2015

Ano	Activos	Inscritos	% de activos/inscritos	População total (milhões)	% de activos/população
2011	320 512	923 763	35 %	24.9	1 %
2012	347 518	1 028 925	34 %	25.7	1 %
2013	313 993	1 167 881	27 %	26.4	1 %
2014	425 248	1 290 931	33 %	27.2	2 %
2015	484 096	1 397 533	35 %	28.0	2 %

Fonte: MTESS (2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

SOBRE A PROTECÇÃO SOCIAL MOÇAMBICANA

Que tipo de protecção social poderá um país como Moçambique desenvolver sem poupança interna e profundamente dependente da poupança externa? Esta é a pergunta que se fez no início deste artigo e que inspirou o seu objectivo geral. Pelo que se pode depreender da leitura deste artigo, enquanto Moçambique tiver o seu crescimento sustentado numa estratégia de crescimento, que privilegia a poupança externa em detrimento da poupança interna, o sistema de protecção social formal nacional continuará frágil, selectivo e sem capacidade de oferecer protecção à maioria dos cidadãos. Por conseguinte, sistemas de protecção informais, particularmente, o demográfico, alicerçado numa economia de subsistência continuarão predominantes.

A implicação desta conclusão é a seguinte: Moçambique precisa de mudar do sistema actual de natureza essencialmente assistencialista, que pouco contribui para a poupança interna, para um sistema que seja promotor de uma poupança interna que gere excedentes para a capitalização, especialmente a capitalização da poupança individual que possa contribuir para que os indivíduos possam segurar-se de riscos através de mecanismos alicerçados na economia formal, ao mesmo tempo que contribuem para o processo de desenvolvimento económico, investindo suas poupanças na produção de bens e serviços.

A inviabilidade do sistema actual é demonstrada ao longo do texto e justificada por duas razões. Primeiro, o regime formal de protecção social obrigatória gerido pelo INSS é inviável e insustentável no contexto demográfico de Moçambique. O regime assenta no princípio de que as gerações mais jovens devem financiar os benefícios sociais das gerações mais velhas, o que se torna inviável a longo prazo dado o crescente aumento da população idosa (Filho & Pessoa, 2008; Francisco & Sugahara, 2012). Por exemplo, de 2007 (949 mil idosos) a 2017 (1,3 milhões de idosos), a população idosa aumentou em quase 400 mil pessoas. O crescimento deste grupo etário e da população mais jovem aumenta os encargos que a geração mais jovem tem de suportar. Estes encargos são também agravados pelo grande número de filhos por mulher (em média 5,7) com tendência a elevar o número de crianças (0-14 anos) em relação à força de trabalho. Os dados dos censos confirmam isto ao mostrarem que a taxa de dependência aumentou de 94,5 (2007) para 99,5 (2017) e a força de trabalho baixou de 69 % em 2007 para 58 % em 2017 (INE, 2019). À medida que aumenta o número da população que precisa de cuidados (principalmente crianças, idosos e deficientes) em relação ao resto da população, os recursos disponíveis por dependente diminuem e maior tem de ser o esforço da força de trabalho para financiar os benefícios sociais dos dependentes. Este aumento da despesa resulta na redução da qualidade de vida tanto dos beneficiários como dos contribuintes e, finalmente, da poupança disponível (veja-se as figuras 7-9 e a tabela 4).

Segundo, a assistência social financeira prestada pelo Estado moçambicano também é inviável num contexto em que representa um encargo financeiro elevado, seja por este ser deficitário (figura 13) e altamente endividado (figura 16) ou, simplesmente, por ser impossível que o Estado redistribua rendimentos colectando impostos duma pequena parte da população para uma maioria sem rendimento. Como mostra o quarto capítulo do artigo, a melhor protecção social que o Estado moçambicano pode oferecer é criar condições favoráveis para que os mais de 90 % da população fora do sistema formal de protecção social possa ter oportunidades de gerar rendimento de forma a ser capaz de poupar e contribuir para a sua própria segurança social. Então, mudar para que regime? A literatura sugere diferentes modalidades de protecção social como é o caso dos regimes de capitalização privada, mencionados ao longo do texto e dos mecanismos de assistência social formais semipúblicos e privados que podem ser adaptados ao contexto moçambicano (Barrientos & Hinojosa, 2009; Mathers & Slater, 2014). Contudo, indicar uma alternativa mais adequada para Moçambique requer uma análise mais ampla que considere também os custos de transição do sistema em vigor (Barreto & Oliveira, 2001; Brunner, 1996).

SOBRE A POUPANÇA MOÇAMBICANA

Em relação à poupança, esta edição do *Desafios* veio mais uma vez demonstrar que a economia moçambicana é profundamente dependente da poupança externa e que, embora a poupança externa contribua para o crescimento económico, a dependência que cria constitui um obstáculo para o desenvolvimento económico de Moçambique. A análise dos dados mais recentes da PWT 9.1 permite observar que a poupança interna moçambicana tende a consolidar-se e manteve-se positiva na segunda década deste século (2010-2017), numa média anual de 13 % do PIB. Mesmo assim, o seu contributo para a economia é menos expressivo que o da poupança externa, que, desde 2010, tende a aumentar, saindo duma média de 13 % do PIB (2000-2010) para 27 % nesta década (2010-2017). O principal desafio da poupança externa consiste em gerar crescimento económico que beneficie a maioria da população (algo que a estratégia actual de ancorar o crescimento na poupança externa parece não conseguir alcançar). O estudo da economia moçambicana com base na série de 57 anos, 1960-2017, confirma este facto ao mostrar Moçambique entre os países com rendimento *per capita* mais baixo do mundo (o quarto país mais pobre do mundo em 2000, na tabela 4), altos índices de pobreza e fraca cobertura dos sistemas de protecção social.

QUESTÕES DE REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DA POUPANÇA

Para terminar, este artigo deixa algumas questões que merecem uma profunda reflexão, pois analisar os desafios da dependência na poupança externa, quer para a protecção social quer para o desenvolvimento económico, requer um entendimento claro das questões que

existem à volta da poupança. A lista destas questões começa desde o conceito, a definição e os determinantes da poupança até questões teóricas e empíricas sobre o seu papel e importância. A seguir aborda-se apenas as questões teóricas e conceptuais.

QUESTÕES TEÓRICAS

Por questões teóricas entenda-se as questões conjecturais, incluindo as hipóteses e pressupostos sobre a poupança que se encontram na literatura económica. Algumas destas questões, apresentadas em edições anteriores do *Desafios*, são: qual é o papel da poupança na economia? O que fazer para acelerar o crescimento económico; aumentar ou diminuir a poupança? É relevante distinguir e discriminar as fontes poupança? Se sim, qual das poupanças é crucial para o crescimento e desenvolvimento económico dos países? Ou ainda, por outras palavras, será que a poupança interna (ou mesmo a poupança externa) importa para o crescimento económico? Qual é a melhor fonte de recursos para o desenvolvimento económico: a poupança interna ou a poupança externa? Quais são os desafios de cada uma das opções (poupança interna ou externa)?

A maioria destas questões emerge porque a teoria económica não lhes dá uma resposta clara. Por um lado, a teoria económica, a dado momento, abre uma lacuna sobre o papel da poupança; por outro lado, deixa penumbras sobre a relevância da discriminação das fontes da poupança (neste caso, em poupança interna e externa). A primeira questão sobre o papel da poupança aparece no quadro da teoria keynesiana ao inverter o pressuposto clássico de que a poupança determina o investimento. Para Keynes (1936a), a poupança é um mero resíduo do rendimento e é determinada pelo investimento. Dito de outro modo, enquanto no quadro da teoria clássica, guiado pelo princípio de que a oferta cria a sua própria procura, é necessário ter poupança para que haja investimento e por seu intermédio vem o rendimento, na teoria keynesiana, guiada pelo princípio de procura efectiva, o investimento determina a poupança, isto é, é preciso primeiro investir e gerar rendimento que a poupança surgirá como resultado do rendimento ser superior ao consumo realizado (Arnold, 2008, pp. 203-206; Fine & Dimakou, 2016, pp. 46-85; Keynes, 1936b, Chapter 07; Snowdon & Vane, 2005, pp. 36-50). O argumento keynesiano é baseado no princípio de que se a totalidade (ou a maioria) dos agentes económicos decidir poupar e não gastar o seu rendimento através do consumo, a procura agregada diminui; assim, também diminui o incentivo para o investimento. A redução do investimento, resulta na redução do produto da economia.

A seguir ao debate entre as teorias de orientação clássica e keynesiana surgem os modelos de crescimento económico. Nos modelos baseados no princípio de que o crescimento económico depende da acumulação de capital, a poupança reaparece com um papel preponderante para o investimento e o crescimento económico. Por exemplo, no modelo de Harrod (1939) e Solow (1956), o pressuposto básico é o de que a poupança planeada é para o investimento. Portanto,

até certo ponto, altas taxas de poupança estariam associadas a altas taxas de investimento. No modelo de Harrod, a economia chega ao equilíbrio quando a poupança planeada é igual ao investimento planeado, e o mesmo acontece no modelo de Solow (Thirwall, 2006, pp. 130-160). Ainda no modelo de Solow, segundo Phelps (1961), a taxa ótima poupança é a que maximiza o consumo e que iguala produto marginal do capital de longo prazo à soma da taxa de crescimento da força de trabalho e da depreciação do *stock* do capital. A relação entre a taxa de poupança e de investimento e o crescimento económico altera-se nos modelos de crescimento endógeno (*e.g.*: Lucas, 1988; Romer, 1986, 1989), que incorporam outros elementos (*e.g.*: progresso tecnológico) que afectam a relação entre o produto, o investimento, a poupança e a força de trabalho. Mesmo assim, a poupança continua relevante, pois tem o papel de garantir recursos para o investimento.

A segunda questão que emerge tanto da teoria como dos modelos de crescimento económico reporta à distinção das fontes de poupança. Uma das fraquezas das teorias clássica e keynesiana, assim como da maioria dos modelos de crescimento económico (*e.g.*: Harrod, Solow), é o facto de assumirem economias fechadas. Ao tratarem a poupança de forma homogénea, os modelos económicos tornam difícil o discernimento do impacto que a origem da poupança tem sobre o crescimento económico.

QUESTÕES CONCEPTUAIS

Depois das questões teóricas seguem-se as conceptuais, que dizem respeito à designação, definição e concepção da poupança na literatura. Por exemplo, o *Desafios 2014* destacou a maneira decepcionante como a questão da poupança, no geral, é tratada na literatura moçambicana. Para o ilustrar, o artigo destaca a ambiguidade com que o estudo do Banco de Moçambique (BdM, 2014) sobre os determinantes da poupança em Moçambique apresenta o conceito de poupança. O BdM usa o termo «poupança nacional» em várias ocasiões. Em geral, não é possível extrair do artigo uma ideia única do que é «poupança nacional». Em alguns casos, o termo é sinónimo do agregado da poupança interna e da poupança externa, enquanto noutros significa apenas poupança interna ou doméstica, ou seja, aquela poupança que resulta da diferença entre a produção em Moçambique (medida pelo Produto Interno Bruto) e o consumo (o agregado de todas as despesas que não visam produzir outros bens). De um total de 517 vezes que o BdM usa o termo «poupança», em 366 não especifica a que tipo de poupança se refere (*i.e.*: interna ou externa).

A falta de clareza sobre o conceito de poupança não é exclusiva do estudo do Banco de Moçambique. O mesmo acontece no trabalho de Arnaldo (2008), cujo título sugere uma análise da poupança nos países em vias de desenvolvimento. Porém, quem no lê o texto fica convencido de que o trabalho é apenas sobre Moçambique. A ambiguidade com que este trabalho trata o conceito da poupança é evidente na medida em que o título, o problema

de pesquisa e os objectivos chamam a atenção do leitor para a poupança em Moçambique, que ao longo do trabalho é limitada à poupança interna, ignorando quase por completo a poupança externa; esta última, embora mencionada nas definições operacionais, não chega a ser abordada devidamente. Por exemplo, seria de esperar que o trabalho de Arnaldo abordasse e demonstrasse a evolução da poupança externa em Moçambique ou que a incluisse no modelo sobre os determinantes da poupança moçambicana.

Por último, ainda sobre questões conceptuais, juntam-se a esta lista autores que não reconhecem o papel da poupança na economia ou que, se o fazem, não lhe dão o destaque que merece e/ou adoptam, conscientemente ou não, uma postura contrária à poupança. Este tipo de abordagem verificou-se mesmo dentro do próprio IESE nos últimos 10 *Desafios*. Para ilustrar este ponto, a sexta edição do *Desafios* apresenta dois artigos deste género da autoria de Castel-Branco (2015a, 2015b). É simplesmente intrigante que nos dois artigos cuja retórica é o processo de acumulação capitalista o autor mencione apenas uma vez a palavra «poupança», quando, no primeiro (p. 146), usa o termo «poupança ociosa» para se referir aos depósitos em moeda externa que os bancos comerciais não podem rentabilizar dado que, por lei, não são autorizados a conceder empréstimos em moeda estrangeira. Mais intrigante do que isso é o facto de Castel-Branco se dedicar à crítica dos persistentes défices orçamental e comercial, do elevado influxo de capital estrangeiro e do investimento estrangeiro sem sequer fazer juízo de que estas são formas de poupança externa mobilizada para Moçambique devido à fragilidade da poupança interna.

A literatura moçambicana está repleta de estudos sobre a poupança externa que adoptam um estilo de falar da poupança externa sem reconhecer que ela existe. Como referido no princípio desta secção, provavelmente, isto aconteça por uma questão meramente conceptual (por exemplo: Bila, Sylvestre & Tivane, 2008; Falck, 2000; G.M.D, 2006; Massarongo, 2010; Massingue & Castel-Branco, 2008; Noronha, 2009).

REFERÊNCIAS

- Abad, A. (2014). *Mozal Aluminum Smelter*. Disponível em: <http://www.eib.org/attachments/complaints/2014-07-31-from-eib-cm-mozal-sg-e-2010-16-follow-up-report.pdf>
- Ali, R. (2013). «Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 211-237. Maputo:IESE
- Ali, R.; Ibraimo, Y.; Massarongo, F. & Massingue, N. (2014). «Grupos de poupança e crédito rurais como opção para a inclusão financeira: uma análise crítica». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 137-162. Maputo:IESE
- Al-Khalaqi, A.; Al-Abdullah, N. E.; Al-Hajri, K. & Demery, D. (2011). *Building an Effective Social Protection System: Low-Income Profiling and Income Distribution in Qatar*. Department of Social Development.
- Amarcy, S. (2012). «Opções de financiamento do investimento público: um olhar crítico sobre o PARP 2011-2014». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 221-230. Maputo:IESE
- Amarcy, S. & Massingue, N. (2011). «Desafios da expansão de serviços financeiros em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 185-205. Maputo:IESE
- AR, (Assembleia da República). (2007). *Lei n.º 4/2007 de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social)*.
- Arnaldo, P. (2008). *Poupança nos países em desenvolvimento: o caso de Moçambique* (Tese). Disponível em: <http://www.saber.ac.mz/handle/10857/1875>
- Arnold, R. A. (2008). *Macroeconomics*.
- Barreto, F. A. F. D. & Oliveira, L. G. S. de (2001). «Transição para regimes previdenciários de capitalização e seus efeitos Macroeconômicos de longo prazo no Brasil». In: *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 31(1), pp. 57-87.
- Barrientos, A. & Hinojosa, L. (2009). *A review of social protection in Latin America*.
- BdM, B. de M. (2014). *Determinantes da poupança em Moçambique*. Banco de Moçambique.
- Begawan, B. S. (2015). *Brunei Poverty*. Disponível em: <http://www.thepovertyline.net/brunei> (consultado a 13 de Junho de 2019).
- Bila, C. R.; Sylvestre, M. & Tivane, A. (2008). *O Impacto do Investimento Directo Estrangeiro e da Abertura Comercial no Crescimento Económico em Moçambique 1991-2006* (tese). Disponível em: <http://www.saber.ac.mz/handle/10857/2086>

- Birdsall, N.; De la Torre, A. & Caicedo, F. V. (2010). «The Washington consensus : assessing a damaged brand», n.º WPS5316, pp. 1-43. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/848411468156560921/The-Washington-consensus-assessing-a-damaged-brand>
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). «The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach». In: *Revista de Economia Política*, 28(1), pp. 47-71. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000100003>
- Bresser-Pereira, L. C. & Gala, P. (2009). «Why Foreign Savings Fail to Cause Growth». In: *International Journal of Political Economy*, 38(3), pp. 58-76.
- Bresser-Pereira, L. C., Gonzalez, L. & Lucinda, C. (2008). «Financial crises of the 1990s and current account deficits». In: *Nova Economia*, 18(3), pp. 327-357. <https://doi.org/10.1590/S0103-63512008000300001>
- Brito, L. de. (2010). «O sistema eleitoral. Uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 17-29. Maputo:IESE
- Brito, L. de. (2011). «Revisão da legislação eleitoral. Algumas propostas para o debate». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 91-107. Maputo:IESE
- Brito, L. de. (2012). «Pobreza, “Parpas” e governação». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 25-42. Maputo:IESE
- Brito, L. de. (2013). «Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 23-37. Maputo:IESE
- Brito, L. de. (2014). «Uma reflexão sobre o desafio da paz em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 23-39. Maputo:IESE
- Brito, L. de, Castel-Branco, C. N., Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.). (2010a). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo:IESE
- Brito, L. de, Castel-Branco, C. N., Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.). (2010b). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo:IESE
- Brito, L. de, Castel-Branco, C. N., Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.). (2010c). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo:IESE
- Brouwer, R.; Brito, L. & Menete, Z. (2010). «Educação, formação profissional e poder». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 273-296. Maputo:IESE

- Brunner, J. K. (1996). «Transition from a pay-as-you-go to a fully funded pension system: The case of differing individuals and intragenerational fairness». In: *Journal of Public Economics*, 60(1), pp. 131-146. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(95\)01517-5](https://doi.org/10.1016/0047-2727(95)01517-5)
- Buendia, M. (2010). «Os desafios da leitura». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 257-271. Maputo:IESE
- Caldeira, A. (2018). «Governo propôs reestruturar as dívidas ilegais da Proindicus, EMATUM e MAM em nova dívida comercial com suaves prestações até 2023 e amortização global depois de 2028». Disponível em @Verdade Online: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35/65247>
- Calvo, G. A. (1998). «Capital flows and capital-market crises: the simple economics of sudden stops». In: *Journal of Applied Economics*, 1, pp. 35-54.
- Calvo, G. A. (2007). «Crises in Emerging Market Economies: A Global Perspective». *Working Paper No. 11305*. Disponível em: <https://doi.org/10.3386/w11305>
- Calvo, G. A.; Leiderman, L. & Reinhart, C. M. (1993). «Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America: The role of external factors». In: *Staff Papers, International Monetary Fund*, 40(1), 108-151. <https://doi.org/10.2307/3867379>
- Cambaza, V. (2010). «A terra no contexto do desenvolvimento da indústria mineira. pressões e conflitos em torno dos DUATs». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 217-228. Maputo:IESE
- Carrilho, J. & Lage, L. (2010). «Desafios no domínio da habitação». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 319-322). Maputo:IESE
- Cascais, A. (2018). «Mozambique's debt crisis: Who will pay the bill?». In: *DW.COM*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/mozambiques-debt-crisis-who-will-pay-the-bill/a-45105639>
- Castel-Branco, C. N. (2011a). «Dependência de ajuda externa, acumulação e *ownership*. Contribuição para um debate de economia política». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 401-466. Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. (2011b). *Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão Crítica do Debate*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCB.pdf
- Castel-Branco, C. N. (2012). «PARP 2011-2014: contradições, tensões e dilemas». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 105-115. Maputo:IESE

- Castel-Branco, C. N. (2013). «Reflectindo sobre acumulação, porosidade e industrialização em contexto de economia extractiva». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 81-124. Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. (2015a). «“Capitalizando” o capitalismo doméstico: porosidade e acumulação primitiva do capital em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*, pp. 123-156). Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. (2015b). «Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma “bolha económica” em Moçambique?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*, pp. 157-199). Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. (2016). «Dilemas da industrialização num contexto extractivo de acumulação de capital». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*, pp. 143-176. Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. (2017). «Natureza da Crise Económica em Moçambique e Desafios para as Lutas Laborais». Apresentado n seminário *Posicionamento sindical no actual contexto de desenvolvimento económico e social em Moçambique*, Maputo. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14506.52166>
- Castel-Branco, C. N.; Ali, R. & Massingue, N. (2010). «Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 183-216. Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. & Mandlate, O. (2012). «Da economia extractiva à diversidade da base produtiva: o que pode o PARP utilizar da análise do modo de acumulação em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 117-144. Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. & Ossemame, R. (2010). «Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 141-182. Maputo:IESE
- Castel-Branco, C. N. & Ossemame, R. (2012). «Política monetária e redução da pobreza em Moçambique: discussão crítica». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 185-201. Maputo:IESE
- Castel-Branco, R. K. (2013). «A formalização do trabalho doméstico na cidade de Maputo: desafios para o Estado e organizações laborais». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 307-330. Maputo:IESE

- Cavallo, E. A.; Eichengreen, B. & Panizza, U. (2016). «Can countries rely on foreign saving for investment and economic development?» *Working Papers*. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0000506>
- Chaimite, E. (2014). «Das revoltas às marchas: emergência de um repertório de acção colectiva em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 83-98. Maputo:IESE
- Chichava, S. (2010). «Moçambique na rota da China. Uma oportunidade para o desenvolvimento?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 337-351. Maputo:IESE
- Chichava, S. (2011). «As economias “emergentes” no sector agrícola moçambicano. Leituras, implicações e desafios». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 371-400. Maputo:IESE
- Chichava, S. (2012). «Investimento directo estrangeiro e o combate à pobreza em Moçambique: uma leitura a partir do investimento chinês na agricultura». In: *Desafios para Moçambique: Vol. 3. Desafios para Moçambique 2012*, pp. 411-426. Maputo:IESE
- Chichava, S. (2014). «Acumulação num contexto de lógicas e dinâmicas neo-patrimoniais. O caso da Arpone em Xai-Xai». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 413-425. Maputo:IESE
- Chichava, S.; Durán, J.; Shankland, A.; Buckley, L.; Lixia, T. & Yue, Z. (2013). «Discursos e Narrativas sobre o engajamento brasileiro e chinês na Agricultura Moçambicana». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 417-438. Maputo:IESE
- Chichava, S. & Pohlmann, J. (2010). «Uma breve análise da imprensa moçambicana». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 127-138. Maputo:IESE
- Chichava, S., Durán, J., Cabral, L., Shankland, A., Buckley, L., Lixia, T. & Yue, Z. (2013). «Discursos e narrativas sobre o engajamento brasileiro e chinês na agricultura Moçambicana». In: *Desafios para Moçambique: Vol. 4. Desafios para Moçambique 2013*, pp. 417-438. Maputo:IESE
- CIA World Fact Book (2019). *Middle East United Arab Emirates – The World Factbook*. Disponível em https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_ae.html (consultado a 13 de Junho de 2019).
- CM (Conselho de Ministros) (2018). *Comunicado da 39.ª sessão do Conselho de Ministros*.
- Coelho, J. P. B. (2011). «SADC. Cooperação e segurança pública». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 355-370.

- Durán, J. & Chichava, S. (2013). «O Brasil na agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 397-414).
- Efraime, B. (2014). «Caminhos moçambicanos para a construção da democracia em Moçambique: notas de uma leitura psicanalítica». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 249-280.
- Falck, H. (2000). *Mozambique: Dutch Disease in Mozambique?* Disponível em: <http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Mozambique---Dutch-Disease-in-Mozambique.pdf>.
- Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer, M. (2015a). «The next generation of the Penn World Table». Disponível em: <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/pwt-8.1> (consultado a 7 de Fevereiro de 2016).
- Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer, M. P. (2013). *Penn World Table 8.0 [Data set]*. <https://doi.org/10.15141/s5159x>.
- Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer, M. P. (2015b). «The Next Generation of the Penn World Table» (*Version forthcoming American Economic Review*). Disponível em: www.ggdc.net/pwt.
- Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer, M. P. (2016). «The Next Generation of the Penn World Table». Disponível em <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/pwt-8.1> (consultado a 7 de Fevereiro de 2016).
- Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer, M. P. (2017). *Penn World Table 9.0 [Data set]*. <https://doi.org/10.15141/s5159x>.
- Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer, M. P. (2019). *Penn World Table 9.1 [Data set]*. <https://doi.org/10.15141/s50t0r>.
- Ferreira, P. C. & Pessoa, S. de A. (2005). *The effects of longevity and distortions on education and retirement*. Fundação Getúlio Vargas.
- Fijamo, C. (2018). «Taxa de inflação baixou de 27 % para 7,5 % em um ano». Disponível em: <http://opais.sapo.mz/-taxa-de-inflacao-baixou-de-27-para-75-em-um-ano> (consultado a 1 de Abril de 2019).
- Filho, F. de H. B. & Pessoa, S. (2008). *Poupança, Envelhecimento e Crescimento*. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C8233258E653001259380F280769C>
- Fine, B. & Dimakou, O. (2016). *Macroeconomics: A Critical Companion*. Londres: Pluto Press.
- Forquilha, S. C. (2010). «Governança distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique. Lógicas, dinâmicas e desafios». In: Brito, L. de;

- Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 31-49. Maputo:IESE
- Forquilha, S. C. (2013). «“Não basta introduzir reformas para se ter melhores serviços públicos”: subsídio para uma análise dos resultados das reformas no subsector de água rural em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 331-355. Maputo:IESE
- Forquilha, S. C. (2014). «Do discurso da “história de sucesso” às dinâmicas políticas internas: o desafio da transição política em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 61-82. Maputo:IESE
- Forquilha, S. C. & Orre, A. (2011). «“Transformações sem mudanças?” Os Conselhos Locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 35-53. Maputo:IESE
- Francisco, A. (2010). «Sociedade civil em Moçambique. Expectativas e desafios». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 51-106. Maputo:IESE
- Francisco, A. (2011). «Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. O caso de Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 231-282. Maputo:IESE
- Francisco, A. (2012). «Política pública e intervencionismo: porque existe o PARP em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 259-294. Maputo:IESE
- Francisco, A. (2013). «“Acção social produtiva” em Moçambique: uma falsa solução para um problema real». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 357-393. Maputo:IESE
- Francisco, A. (2017). «“Gerontocrescimento” e envelhecimento populacional em África. In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017*, pp. 311-354. Maputo:IESE
- Francisco, A. (2019). «Protecção social nos livros *Desafios para Moçambique*: reflexão inspirada nos doze anos de pesquisa do IESE». In: *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE.
- Francisco, A.; Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011). «Protecção social financeira e demográfica. Desafios para uma segurança humana digna em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 283-331. Maputo:IESE

- Francisco, A. & Semedo, I. (2016). *Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios?* Maputo:IESE
- Francisco, A. & Semedo, I. (2018). «Teste à vontade de consolidação fiscal orçamental em Moçambique. O problema da desorçamentação». In: Forquilha, S. C. (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018*, pp. 165-204. Maputo:IESE
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014a). «O Nascimento da poupança doméstica moçambicana: evidências e significado». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo:IESE
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014b). «Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década Inédita. *Boletim Ideias*, n.º 63. Maputo:IESE
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014c). «Poupança interna: Moçambique e os outros». *Boletim Ideias*, n.º 64p. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2015a). «Consumo agregado moçambicano: evolução e relevância estratégica». *Boletim Ideias*, n.º68. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_68.pdf.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2015b). Poupança externa num contexto de crescimento económico sem poupança interna. In: C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE. pp. 313-348.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2016). «Mozambican aggregate consumption and domestic saving: evolution and strategic relevance». In: *African Journal of Governance and Development*, 4(1), pp. 6-26.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2017). *Diversidade de Estratégias de Crescimento Económico na CPLP*. Maputo: IESE.
- Francisco, A.; Siúta, M. & Semedo, I. (2016). «Estratégia de crescimento económico em Moçambique: desta vez é diferente?» In: Brito, L; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. Forquilha & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2012). «Idosos em Moçambique: romper a conspiração do silêncio». In: *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 295-331. Maputo:IESE
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014). «Para além do espaço fiscal: a protecção Social no contexto da transição demográfica moçambicana». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE. pp.281-312.
- Frank, R. H. & Bernanke, B. S. (2009). *Princípios de Economia* (4.ª ed.). McGraw Hill Brasil.
- Frey, A. (2017). «Government says it is working on the payment of 13th month salary». Disponível em: <http://clubofmozambique.com/news/government-says-it-is-working-on-the-payment-of-13th-month-salary/> (consultado a 26 de Agosto de 2018).

- Ganho, A. S. (2013). «Agro-investimentos privados e seus reflexos na regulamentação fundiária e hídrica em dois regadios estatais em Gaza». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 281-303. Maputo:IESE
- Ganho, A. S. & Woodhouse, P. (2014). «Oportunidades e condicionalismos da agricultura no regadio do Chókwè». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 163-194. Maputo:IESE
- G.M.D. (2006). *Dívida Externa e Interna de Moçambique: Evolução, Desafios e Necessidade de uma Estratégia Consistente e Inclusiva*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/saber/fd_249.pdf
- Gonçalves, E. (2013). «O tempo das visitas da governação aberta em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 55-77. Maputo:IESE
- Gordon, R. J. (2000). *Macroeconomia*. Porto Alegre: Bookman.
- Gramlich, E. M. (2005). «The importance of raising national saving». Apresentado na Benjamin Rush Lecture, Dickinson College, Pennsylvania. Disponível em: https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/20050302/default.htm#fig_1
- Hanlon, J. (2016). «Mozambique news reports & clippings». In: *The Open University*.
- Hanlon, J. (2017a). «Following the donor-designed path to Mozambique's US\$2.2 billion secret debt deal». In: *Third World Quarterly*, 38(3), pp. 753-770. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1241140>.
- Hanlon, J. (2017b). «Seguindo o caminho desenhado pelos doadores para lidar com a dívida secreta de \$2,2 bilhões de Moçambique». Apresentado no seminário *Desafios da investigação social e económica em tempos de crise*, Maputo.
- Harrod, R. F. (1939). «An essay in dynamic theory». In: *The Economic Journal*, 49(193), 14.
- Heston, A.; Summers, R. & Aten, B. (2008). *Data Appendix for a Space-Time System of National Accounts: Penn World Table 6.1 (PWT 6.1)* (No. Penn World Table Version 6.1, última revisão: 2/14/08). Disponível em: https://www.rug.nl/ggdc/docs/appendix_pwt_61.pdf.
- Heston, A.; Summers, R. & Aten, B. (2012). *Penn World Table Version 7.1*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. Disponível em: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (consultado a 18 de Setembro de 2013).
- Honwana, A. (2014). «Juventude, *waithood* e protestos sociais em África». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 399-412. Maputo:IESEpublication/livros/des2014/IESE-Desafios2014.pdf

- Ibraimo, Y. (2012). «Reflexões sobre promoção de emprego e redução de pobreza no Plano de Acção para Redução de Pobreza (PARP 2011-2014): desafios para uma abordagem alternativa». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE.
- Ibraimo, Y. (2013). «Expansão da produção de produtos primários, emprego e pobreza». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 265-279. Maputo:IESE
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). (2014). *Estatísticas e Indicadores Sociais 2013-2014*. Maputo: Instituto Nacional de Estatísticas.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). (2019). *Resultados Definitivos, Censo 2017, IV Recenseamento Geral da População*. Maputo: Instituto Nacional de Estatísticas.
- INSS (Instituto Nacional de Segurança Social). (2017). *Relatório de Contas 2017*. Maputo: Instituto Nacional de Segurança Social.
- Keynes, J. M. (1936a). *General Theory of Employment , Interest and Money* (T. Griffith, Ed.). Wordsworth Classics of the World Literature.
- Keynes, J. M. (1936b). *The General Theory of Employment Interest and Money*. Londres: Macmillan.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). «Questões à volta de ligações a montante com a Mozal». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 175-210.
- Langa, E. & Massingue, N. C. (2014). «Indústria extractiva e desenvolvimento local: o papel da responsabilidade social empresarial». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 229-245. Maputo:IESE
- Langa, P. (2014). «Alguns desafios do ensino superior em Moçambique: do conhecimento experiencial à necessidade de produção de conhecimento científico». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 365-395. Maputo:IESE
- Lucas, R. J. (1988). «On the mechanics of economic development». In: *Journal of Monetary Economics*, 22(1), pp. 3-42.
- Macamo, E. (2014). «Cultura política e cidadania em Moçambique: uma relação conflituosa». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 41-60. Maputo:IESE
- Macuane, J. J. (2012). «Aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP: abordagem baseada nas redes». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 59-88. Maputo:IESE

- Malthus, T. (1978). *An Essay on the Principle of Population*. Disponível em: <http://www.esp.org/books/malthus/population/malthus.pdf>
- Manuel, S. (2011). «Políticas de HIV e SIDA e dinâmicas socioculturais em Moçambique. Notas para reflexão». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 333-351. Maputo:IESE
- Martínez, S. (2014). «Tiempo21 – Seguridad social en Venezuela, un antes y un después». Disponível em: <https://web.archive.org/web/20140202164604/http://www.tiempo21.cu/index.php/el-mundo/9151-seguridad-social-en-venezuela-un-antes-y-un-despues> (consultado a 13 de Junho de 2019).
- Massarongo, F. (2010). *A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique (1999-2007): Evolução, Estrutura e Implicações Económicas*. Universidade Eduardo Mondlane. Disponível em: <http://www.saber.ac.mz/bitstream/10857/3660/1/Fernanda%20Ailina%20Pedro%20Massarongo.pdf>
- Massarongo, F. (2013). «Porque é que os bancos comerciais não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 149-173. Maputo:IESE
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). «Financiamento do Estado com recurso à dívida, problemas e desafios». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Massingue, N. C. & Castel-Branco, C. N. (2008). *A Eficácia do Condicionamento da Ajuda Externa: O Caso das Privatizações em Moçambique, 1990-2000* (Tese de licenciatura). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane). Disponível em: <http://www.saber.ac.mz/handle/10857/2093>
- Massingue, N. C. & Muianga, C. (2013). «Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 125-147. Maputo:IESE
- Mathers, N. & Slater, R. (2014). *Social Protection and Growth: Research synthesis*. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54036>.
- Matos, N. & Mosca, J. (2010). «Desafios do ensino superior». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 297-318. Maputo:IESE
- MEF (Ministério da Economia e Finanças). (2017). *Conta Geral do Estado 2016*. Ministério da Economia e Finanças.

- Mitsubishi Corporation. (2015). *Integrated Report 2015*. Disponível em: <https://www.mitsubishicorp.com/jp/en/ir/library/ar/pdf/areport/2015/all.pdf>.
- Monteiro, J. O. (2011). «Estado, descentralização e cidadania: equação possível ou imperativa?». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 23-34. Maputo:IESE
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012). «Megaprojectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: O caso de Tete». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 231-255. Maputo:IESE
- MITESS (Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social). (2015). *Boletim de Estatísticas de Trabalho 2015*. Maputo: Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social.
- Muianga, C. (2012). «Desafios de desenvolvimento da base produtiva: um olhar a partir do PARP 2011-2014». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 203-219. Maputo:IESE
- Mzumara, M. (2011). «Mozambique from Marxist-Leninist to Capitalism: Has the country performed well economically? In: *International Journal of Business Management and Economic Research*, 2(6), pp. 359-370.
- Nkusu, M. (2004). *Aid and the Dutch Disease in Low-Income Countries: Informed Diagnoses for Prudent Prognoses*. International Monetary Fund.
- Noronha, Â. (2009). *Os Determinantes Macroeconómicos do Investimento Directo Estrangeiro em Moçambique*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Noronha, J. & Brito, L. (2010). «Desafios da gestão municipal. De uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 107-125. Maputo:IESE
- Nuvunga, A. (2013). «Política de eleições em Moçambique: as experiências de Angoche e Nicoadala». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 39-54. Maputo:IESE
- Nuvunga, A. & Mapisse, I. (2017). «SASOL will continue to milk Mozambique». Disponível em: https://cipmoz.org/images/Documentos/Industria_Extrativa/SASOL_will_continue_to_milk_Mozambique.pdf
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico). (2012). *Performance of Pension Funds*. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/PensionMarketsIn:Focus2012.pdf>
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). (2011). *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

- O’Laughlin, B. (2012). «O desafio da saúde rural». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 333-371. Maputo:IESE
- Osman, A. M. (2010). «Financiar o desenvolvimento». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 229-239. Maputo:IESE
- Osman, A. M. & Saúte, N. (2010). «Moçambique no mundo. A competição subtil». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 325-335. Maputo:IESE
- Ossemane, R. (2011). «Desafios de expansão das receitas fiscais em Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 133-160.
- Ossemane, R. (2012). «Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais? Uma análise crítica da experiência». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 145-164. Maputo:IESE
- Oya, C. (2012). «Crise global, crescimento e desafios para Moçambique e sua estratégia de desenvolvimento». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 387-409. Maputo:IESE
- PAHO (*Pan American Health Organization*). (2012). *Cayman Islands*. Cayman Island: Pan American Health Organization.
- Pais, A. L. V. S. (2010). *A Protecção Social Pública na Velhice em Portugal: Evolução Histórica de 1919 a 2008* (Tese de Mestrado). Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Pereira, J. C. G. (2012). «A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?» In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 43-58. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf
- Pereira, P. (2013). «The concept of equality and well-being in Marx». In: *Revista Katálisis*, 16(1), pp. 37-46.
- Pérez-Niño, H. (2014a). «O caminho pela frente: desenvolvimento actual e perspectivas futuras do sector do transporte rodoviário de mercados em Moçambique: um estudo de caso no corredor da Beira». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 195-227. Maputo:IESE
- Pérez-Niño, H. (2014b). «O crescimento da cultura do tabaco em Moçambique: questões e desafios para um sector em transformação». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014*, pp. 101-136. Maputo:IESE

- Phelps, E. (1961). «The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen». In: *The American Economic Review*, 51(4), pp. 638-643.
- Phiri, M. Z. (2012). The political economy of Mozambique twenty years on: A post-conflict success story? *South African Journal of International Affairs*, 19(2), 223-245. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10220461.2012.707791>
- Quive, S. (2009). *Sistemas Formais e Informais de Protecção Social Desenvolvimento em Moçambique*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoII/Sistemas_formais_e_informais_Samuel_Quive.pdf.
- Ribeiro, F. B. (2015). «Do esgotamento revolucionário à liberalização: o movimento sindical face às privatizações em Moçambique na década de 1990. In: *Caderno CRH*, 28(74), pp. 369-382.
- RisCura. (2019). *Africa's Pension Fund Assets*. Disponível em: <https://www.riscura.com/brightafrica2017/africas-institutional-investors/africa-pension-fund-assets/> (consultado a 14 de Junho de 2019).
- Romer, P. M. (1986). «Increasing returns and long-run growth». In: *Journal of Political Economy*, 94(5), pp. 1002-1037.
- Romer, P. M. (1989). «Endogenous technological change», *Working Paper No. 3210*. Disponível em: <https://doi.org/10.3386/w3210>
- Rosário, D. do. (2011). «Descentralização em contexto de partido “dominante”. O caso do Município de Nacala Porto». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 55-90. Maputo:IESE
- Rosário, L. do. (2012). «Universidades moçambicanas e o futuro de Moçambique». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 89-101. Maputo:IESE
- Samuelson, P. & Nordhaus, W. (2010). *Economia* (19.^a ed.). São Paulo: McGraw-Hill.
- Sande, Z. (2011). «7 Milhões». Revisão do debate e desafios para diversificação da base produtiva». In: Brito, L. de; Chichava, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 207-228. Maputo:IESE
- Siúta, M. (2014). *Papel da Poupança Externa e seu Impacto no Crescimento Económico em Moçambique* (Tese de Licenciatura). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Siúta, M. (2018). *Problems and Challenges of Mozambique's Reliance on Foreign Assistance: Does Domestic Saving Matter for Economic Development?* (Tese de Mestrado) Londres: University of London, SOAS.
- Snowdon, B. & Vane, H. J. (2005). *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State*. Cheltenham, Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Solow, R. M. (1956). «A Contribution to the Theory of Economic Growth». In: *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), p. 65.

- Stevano, S. (2013). «Mulheres no processamento da castanha de caju: reflexões sobre as sociedades agrárias, trabalho e género na província de Cabo Delgado». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*, pp. 239-264. Maputo:IESE
- Stiglitz, J. E. (2007). *The post Washington Consensus*. Disponível em: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Ch_4.pdf.
- Thirwall, A. P. (2006). *Growth & Development with Special Reference to Developing Countries* (8a edição). Londres: Palgrave Macmillan.
- Trade Map. (2018). *List of products exported by Mozambique*. Disponível em: https://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1|508|||TOTAL||2|1|2|2|1|1|1|1 (consultado a 4 de Agosto de 2018).
- Trindade, J. C. (2010). «Constituição e reforma da justiça. Um projecto por realizar». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 243-255. Maputo:IESE
- U.S. Department of State. (2015). *Mozambique Investment Climate Statement 2015*. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/241884.pdf>.
- Woodhouse, P. (2012). «Agricultura, pobreza e a receita do PARP». In: Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 165-183. Maputo:IESE
- World Bank. (1985). *Mozambique – Rehabilitation Program Project* (No. P4100). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/682561468279349463/Mozambique-Rehabilitation-Program-Project>.
- World Bank. (2000). *Republic of Lebanon Poverty Review*. Disponível em: http://www.charbelnahas.org/textes/Economie_et_politiques_economiques/WB_CRI_Lebanon_Poverty_Review-Main_%20Report.pdf (consultado a 31 de Julho de 2018).
- World Bank. (2019). *World Development Indicators Data*. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators> (consultado a 31 de Julho de 2018).
- World Integrated Trade Solutions. (2018). *Mozambique Consumer Goods Import*. Disponível em: <http://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/MOZ/textview> (consultado a 27 de Agosto de 2018).
- Ziegler-Bohr, C. (2008). *Mozambique Donor Atlas 2008*. Disponível em: <http://www.odamoz.org.mz/resources/Mozambique%20Donor%20Atlas%202008.pdf>

NATUREZA DEMOGRÁFICA E CONSEQUÊNCIAS DO CRESCIMENTO URBANO EM MOÇAMBIQUE

Rogers Hansine & Carlos Arnaldo

INTRODUÇÃO

Em 1950, apenas 29,6 % da população mundial era considerada urbana, em 2014, mais da metade, isto é, 53,6 % da população mundial vivia em áreas urbanas. Para 2030, projecta-se que 60 % da população mundial viverá em espaços urbanos, podendo em 2050 atingir 66,4 % (DESA – Population Division, 2015). No passado, a maior parte deste crescimento foi liderada pelos países economicamente mais avançados. Porém, estima-se que 90 % do crescimento urbano global actual e nas próximas décadas tem tido e terá lugar no Sul Global, particularmente na Ásia e África, portanto em países economicamente menos avançados, tais como Moçambique. Um facto importante é que as áreas urbanas correspondem a menos de 1 % da superfície da Terra, albergando, actualmente, mais de metade da população mundial e gerando em torno de 70-80 % do PIB global (Schneider *et al.*, 2009).

É consensual que a transição urbana, isto é, o processo de substituição do modo de vida rural ou campesino, caracterizado por assentamentos dispersos, por outro modo de vida, caracterizado por assentamentos concentrados (Araújo, 2003), é um factor importante para o progresso económico dos países. Todavia, as consequências do rápido crescimento demográfico urbano dividem a opinião dos académicos assim como da classe política. Ehrlich & Ehrlich (1970, 1994) e McNamara (1983) defendem que o rápido crescimento demográfico urbano nos países do Sul Global tem consequências negativas. Explicando esta posição, Hartmann (2014) dá a entender que os defensores deste ponto de vista se baseiam nos pressupostos malthusianos, no que ela denomina MARA, isto é, *Malthusian Anticipatory Regime for Africa*. Tal pensamento considera que a falta e/ou implementação efectiva de estratégias de gestão e controlo do crescimento demográfico em geral, e particularmente nas cidades africanas, é um dos obstáculos ao desenvolvimento socioeconómico do continente. Para Dyson (2011), as consequências da falta de medidas para gestão do crescimento demográfico traduzem-se no mero aumento da população sem que as condições de vida melhorem. Consequentemente, Hartmann (2014) argumenta que está estabelecida a percepção de que a pobreza, a degradação ambiental e mesmo o terrorismo em algumas regiões africanas podem ser consequências da ausência

e/ou implementação eficiente de estratégias para gerir o acelerado crescimento demográfico (urbano ou não).

Porém, para Fischer (2010), o crescimento demográfico seja ele urbano ou não, quando acompanhado de políticas sociais e económicas consistentes e dinâmicas, é um factor estimulante do desenvolvimento socioeconómico. Boserup (1981) já teria notado que a pressão demográfica tende a impulsionar a inovação tecnológica, particularmente no contexto agrário. Por sua vez, os assentamentos urbanos, pelo facto de serem concentrados, tendem a facilitar a provisão de bens e serviços e a oferecer mais oportunidades de emprego, educação, bem como de circulação e partilha de informação. Portanto, a pressão demográfica urbana impulsiona a inovação tecnológica, especialmente no mercado laboral. Ao mesmo tempo, tal pressão pode ser favorável à constituição de um mercado de consumo dinâmico e atractivo, o que pode ter impactos positivos na geração de receitas fiscais. O dividendo demográfico, visto a partir da experiência dos tigres asiáticos, mostrou que o aumento da população (incluindo urbana), quando acompanhado de políticas económicas e sociais concretas e bem articuladas, impulsiona o desenvolvimento económico (Eastwood & Lipton, 2012; Lee & Mason, 2006; Mason, 2007). Com base na análise de dinâmica demográfica das principais cidades moçambicanas, este artigo identifica e discute as consequências do crescimento demográfico urbano em Moçambique. Em função da tendência dos principais indicadores demográficos, nomeadamente, natalidade, mortalidade e migração, segundo os dados censitários (1997, 2007 e 2017), pretendemos investigar quais são os efeitos da dinâmica demográfica urbana para as cidades e para o País. A nossa análise centra-se nas principais cidades de Moçambique. Identificamos como principais cidades aquelas cuja população é superior a 200 000 habitantes. Esta conceptualização é importante por ser consistente com a realidade das principais cidades de Moçambique e, ao mesmo tempo, não nos distanciar dos padrões usados pelas Nações Unidas, segundo os quais os espaços urbanos são assentamentos com 300 000 ou mais habitantes (DESA – Population Division, 2015).

O texto está estruturado em quatro partes, a saber: esta primeira parte, na qual introduzimos o tópico e as nossas opções metodológicas. De seguida, discutimos, sucintamente, os critérios de classificação urbana em Moçambique e as suas implicações para o entendimento do urbanismo. Na terceira secção, descrevemos e analisámos o processo de crescimento demográfico urbano em Moçambique. Nesta secção, procuramos distinguir o crescimento urbano do crescimento demográfico urbano, especialmente no que concerne às consequências diferentes que ambos podem produzir. Na quarta secção, analisamos as três componentes do crescimento populacional, nomeadamente natalidade, mortalidade e migrações, de modo a identificar, bem como explicar os desafios e as oportunidades associadas ao crescimento demográfico urbano em Moçambique.

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS EM MOÇAMBIQUE

Não existe uma definição universal e inequívoca do que deve ser um espaço urbano. Cada país adota os critérios que considera convenientes ou relevantes para definição de áreas urbanas. Por exemplo, dos 233 países incluídos no relatório *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, 125 empregam o critério administrativo em conjugação com outros critérios, 65 empregam exclusivamente critérios administrativos, 49 exclusivamente o critério demográfico, 44 combinaram o critério demográfico com outros critérios e 26 usaram exclusivamente uma combinação entre critério administrativo e demográfico (DESA – Population Division, 2015). Segundo o Banco Mundial (2010), os critérios de classificação de espaços urbanos em Moçambique tendem a variar de acordo com a instituição que os propõe. Os critérios em uso pelo Ministério da Administração Estatal (MAE) diferem dos critérios usados pelo Ministério para Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), que, por seu turno, diferem dos critérios usados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). O Banco Mundial (*idem*) cita o *Boletim da República (BR)*, I Série, n.º 16 de 1987 como base legal de que o MAE dispõe para identificar e classificar áreas urbanas. Segundo este Boletim, as áreas urbanas são classificadas com base no seu nível de desenvolvimento económico. Assim, aspectos políticos, económicos, sociais, culturais, densidade da população, número e tipo de indústrias, grau de desenvolvimento de actividades de comércio, educação e saneamento são usados como critérios para classificar que assentamentos devem ser urbanos. O MAE considera que os espaços urbanos em Moçambique são constituídos por dois tipos de assentamentos, nomeadamente as cidades e vilas urbanas. As cidades e as vilas urbanas, por sua vez, são classificadas em quatro tipos, a saber, A, B, C e D. A cidade do tipo A é a cidade de Maputo. As cidades do tipo B são Nampula, Beira e Matola; as do tipo C são todas as outras capitais províncias. Os municípios são classificados como cidades ou vilas urbanas do tipo D (*idem*, 2010).

Todavia, não há uma explicação clara sobre a forma como estes critérios são empregados. Ou seja, embora se indiquem os critérios em uso, não há indicação dos indicadores e dos parâmetros que os assentamentos devem possuir para serem considerados urbanos e ocuparem o respectivo nível na hierarquia urbana. Por outro lado, não está claro qual deve ser o grau de desenvolvimento industrial ou de infra-estruturas e como ele deve ser medido para classificar um assentamento como urbano. O mesmo sucede com a componente demográfica, não há indicação clara de qual deve ser o número mínimo de habitantes que as cidades e centros urbanos devem possuir e muito menos sobre a densidade populacional.

O MICOA, por seu lado, define áreas urbanas com base no tipo de uso da terra. Para o MICOA, o terreno urbano corresponde a área dentro dos municípios, aldeias e sedes dos postos administrativos e localidades, desde que estes assentamentos tenham o estatuto legal

de área urbana (BR, 2007 de 18 Julho). Nesse caso, os fundamentos para classificar espaços urbanos estão relacionados com a sustentabilidade dos centros urbanos em termos de uso de solo, saneamento e ambiente, desenvolvimento de infra-estruturas de transportes e comunicações e condições de alojamento. Portanto, diferentemente dos critérios do MAE, os critérios do MICOA centram-se no uso sustentável dos terrenos urbanos por meio de acções de planeamento urbano tendo em conta a articulação entre os poderes local e central. Aqui, também o MICOA não estabelece os parâmetros sobre os quais assenta a sua classificação de espaços urbanos. Dadas as enormes disparidades nas formas de uso e aproveitamento da terra nos assentamentos urbanos em Moçambique, os critérios empregados pelo MICOA não fornecem detalhes sobre quais são as características essenciais do terreno urbano.

Para o INE, constituem espaços urbanos em Moçambique todas as cidades capitais de província; todas as cidades com mais de 20 mil agregados familiares e as restantes áreas urbanas de cada província (Banco Mundial, 2010). O objectivo dos critérios empregados pelo INE é estabelecer uma clara distinção entre áreas de enumeração urbanas e áreas de enumeração rurais para efeitos censitários. Assim, as áreas de enumeração urbana têm entre 100 e 150 agregados familiares, enquanto as rurais têm entre 80 e 100 agregados. O INE considera que as áreas urbanas em Moçambique são constituídas por 23 cidades e 60 vilas (INE, 1999, 2009). Entretanto, embora o INE seja mais objectivo quanto aos parâmetros e indicadores a usar do ponto de vista demográfico, de acordo com o Banco Mundial (2010), no Censo de 2007, das 68 vilas, apenas 59 satisfaziam os critérios do INE. Particularmente, no concernente ao tamanho da população, nove vilas não reuniam requisitos para serem classificadas como aglomerados urbanos.

Embora estas instituições usem critérios diferentes para responder aos seus objectivos, elas convergem na pretensão de definir o que devem ser os espaços urbanos em Moçambique. Do ponto de vista político-administrativo, ambiental e para efeitos censitários, os critérios usados respondem aos objectivos. Todavia, do ponto de vista de rigor conceptual, estes critérios são problemáticos. O facto de os assentamentos urbanos serem demograficamente e estruturalmente diferentes em vários níveis coloca por si só um enorme desafio em conceptualizar de maneira inequívoca os espaços urbanos (Haferburg & Rothfuss, 2019). A existência num único país, de diversos critérios para classificar assentamentos urbanos, sobretudo critérios pouco explícitos quanto aos parâmetros e indicadores, agrava o desafio de conceptualizar o urbano.

CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NOS ESPAÇOS URBANOS MOÇAMBICANOS

Os dados do Banco Mundial mostram que o crescimento urbano em Moçambique foi acelerado durante as décadas de 1980 e 1990. Numa primeira fase, concretamente entre 1975 e 1990,

o crescimento urbano foi particularmente estimulado pela reclassificação urbana (Pililão, 1989; Araújo, 2003). Com o aumento de assentamentos classificados como urbanos, a população urbana aumentou. Na altura da proclamação da independência, em 1975, a população urbana cifrava-se em cerca de 8 %. Entretanto, 15 anos depois, isto é, em 1990, aproximadamente 25 % da população moçambicana era classificada como urbana (banco de dados do Banco Mundial, 2019)¹. Portanto os decretos legais tiveram um papel importante no crescimento da população urbana e no crescimento urbano. Todavia, o papel da dinâmica demográfica, em especial das migrações forçadas, também foi importante no aumento da população urbana durante aquele período (Jenkins, 2013). Na segunda fase, que tem início em 1990, o rápido crescimento urbano foi, sobretudo, impulsionado pela dinâmica demográfica dentro dos espaços urbanos (Araújo, 2003; Costa, 2011; Raposo *et. al.*, 2012). Como resultado deste rápido crescimento, no ano 2000 a proporção da população urbana em Moçambique atingiu 30 % e, actualmente está situada em torno de 34 % (banco de dados do Banco Mundial, 2019; INE, 2019).

Após a independência, a primeira reclassificação das cidades moçambicanas teve lugar em 1979 (Pililão, 1989). Nela foram classificadas como cidades todas as capitais provinciais e ainda Nacala e Chókwè. Nesta classificação, considerou-se como critério base o grau de desenvolvimento alcançado pelos centros urbanos do País, particularmente a complexidade da sua vida política, económica, social e cultural; a densidade populacional e o tipo de indústria, comércio, actividades sanitárias, educativas, culturais e desportivas (*idem*, 1989: 109). Com base nestes critérios, as cidades moçambicanas foram classificadas em três níveis, nomeadamente A, B, C, sendo Maputo do nível A, Beira e Nampula do nível B e as demais cidades, isto é, capitais de província e ainda Nacala e Chókwè de nível C. Em 1986, as cidades moçambicanas foram reclassificadas passando de três para quatro níveis. A cidade capital, Maputo permaneceu como a única de nível A; as cidades de Beira e Nampula, dada a sua importância regional, foram reclassificadas como cidades de nível B. As cidades de nível C são as demais cidades capitais de províncias e as cidades cuja dimensão histórico-cultural nacional e universal assim como a importância económica tem interesse nacional e regional. Aqui encontramos incluídas Nacala e Ilha de Moçambique. Finalmente, as cidades de nível D são os demais centros urbanos do País cujo grau de desenvolvimento é relevante para o desenvolvimento local (ver tabela 1).

¹ <https://databank.worldbank.org/source/population-estimates-and-projections#> (consultado a 27/06/2019).

TABELA 1. CLASSIFICAÇÃO DAS CIDADES MOÇAMBICANAS

CIDADE NÍVEL A	CIDADES NÍVEL B	CIDADES NÍVEL C	CIDADES NÍVEL D
Maputo	Beira	Chimoio	Angoche
	Nampula	Nacala	Cuamba
	Matola	Quelimane	Chibuto
		Inhambane	Chókwè
		Lichinga	Dondo
		Pemba	Guruè
		Tete	Manica
		Xai-Xai	Maxixe
		Ilha de Moçambique	Mocuba
			Montepuez

Fonte: adaptado do Banco Mundial (2010).

O aspecto crítico é que a reclassificação atribuiu o estatuto de espaço urbano a territórios dentro das cidades e vilas que apresentavam, e, em muitos casos, ainda apresentam, fortes marcas do modo de vida rural e campesino tal como objectado por Araújo (2003). Porém, não é menos verdade que, nesses espaços, o carácter urbano também está e estava presente, ainda que de modo incipiente. Portanto, é possível que a reclassificação tivesse em vista não somente distinguir assentamentos de população urbana de assentamentos de população rural, mas também fosse um meio para impulsionar o desenvolvimento urbano. Esta urbanização por decreto teve e continua a ter implicações profundas no entendimento de urbanização em Moçambique. Todavia, ao mesmo tempo que na década de 1980 a reclassificação urbana impulsionou o crescimento urbano e o crescimento da população urbana, factores de índole política e ambiental também contribuíram para a rápida urbanização. Entre 1976 e 1992, Moçambique experimentou um clima de instabilidade militar que levou milhares de moçambicanos a buscar refúgio nos países vizinhos, mas também nas cidades, sobretudo nos grandes centros urbanos (Hanlon, 2010). Portanto, o papel da migração forçada do campo para a cidade foi crucial no crescimento da população urbana. Raimundo & Muanamoha (2013) esclarecem que, a par da instabilidade militar, os desastres naturais, especialmente as secas que assolaram Moçambique na década de 1980, também forçaram milhares de moçambicanos a deslocarem-se para os centros urbanos.

Após a assinatura dos Acordos de Paz em 1992, a migração do campo para cidade continuou a ter lugar, porém motivada por outros factores (Hanlon, 2010). Entre os factores que terão contribuído para o contínuo fluxo de migrantes do meio rural para o meio urbano, há a destacar os efeitos adversos dos programas de reajustamento estrutural orientados a partir das instituições de Bretton Woods, nomeadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário

Internacional (Hanlon & Smart, 2008). Para Gurmú & Mace (2008), os programas de reajustamento estrutural contribuíram de forma crítica para a fragilização do tecido produtivo em muitos países africanos, pelo que Hanlon & Smart (2008) argumentam que, especialmente no contexto rural, com as reformas económicas neoliberais, muitos Estados viram a sua capacidade de financiar o sector agrário enfraquecida. Consequentemente, é plausível que, em Moçambique, o campesino, já afectado pela destruição de infra-estruturas básicas, tais como estradas, pontes e sistemas de regadio devido à instabilidade militar, e, ao mesmo tempo, fustigado pelas secas, tenha visto na migração para a cidade a melhor alternativa para sobreviver (Hanlon, 2010; Raimundo & Muanamoha, 2013)

A migração campo-cidade por razões económicas está associada à imagem da cidade como um lugar de oportunidades. Tal como explicado por Jenkins (2006), tal imagem terá sido estabelecida no período colonial, dado que boa parte da mão-de-obra barata e necessária para a vida urbana provinha do campo. Com a independência, esta dinâmica não foi alterada e a imagem da cidade como um lugar de oportunidades continua relevante no imaginário colectivo. No entanto, embora a migração seja um factor importante, defendemos que o crescimento natural, isto é, a diferença entre nascimentos e óbitos, tem tido maior peso no rápido crescimento urbano e no crescimento demográfico urbano em Moçambique. Esta posição é consistente com o que se observa em outros países africanos. Cohen (2006) afirma que se espera que a população nas cidades africanas, sobretudo nas pequenas e médias cidades, continue a aumentar devido ao crescimento natural.

O CRESCIMENTO POPULACIONAL NAS CIDADES MOÇAMBICANAS

O crescimento da população é determinado por três factores: natalidade, mortalidade e movimentos migratórios. Nesta secção, apresentamos e discutimos a tendência dos indicadores demográficos associados ao crescimento demográfico urbano, nomeadamente a fecundidade, a mortalidade e a migração. Os dados foram obtidos dos censos de 1997 e 2007 e dos resultados preliminares do Censo de 2017. De seguida, procedemos à análise das consequências do crescimento demográfico urbano em Moçambique.

O CRESCIMENTO NATURAL

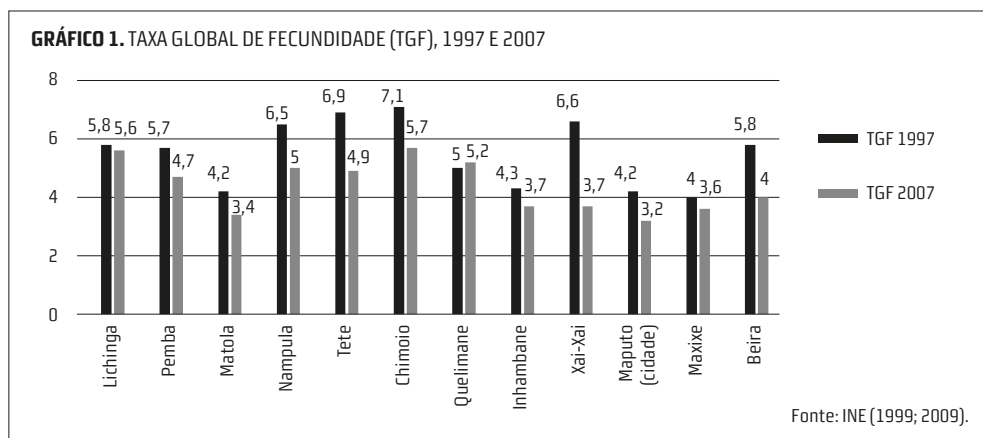
Cerca de 75 % do crescimento demográfico das cidades africanas é determinado pelo crescimento natural, isto é, pela diferença entre a natalidade (fecundidade) e a mortalidade (Ezeh *et al.*, 2010). Em geral, a fecundidade nas áreas urbanas tem vindo a reduzir-se.² Os dados do Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) mostram que, em 1997, as mulheres nas áreas

² Sucintamente, a taxa de fecundidade é o número médio de filhos que uma mulher em idade reprodutiva, isto é, de 15 a 49 anos, terá se der à luz de acordo com as taxas específicas de fecundidade por idade vigentes no contexto onde ela reside (Bongaarts & Feeney, 1998).

urbanas tinham uma fecundidade de 5,1 filhos. Em 2003, este valor baixou para 4,4 filhos, tendo aumentado ligeiramente para 4,5 filhos em 2011 (INE & MISAU, 2011). Os factores conducentes ao declínio da fecundidade nos espaços urbanos moçambicanos têm sido associados ao aumento da prevalência de uso de contraceptivos modernos, dos níveis de escolarização feminina e da inserção da mulher no mercado de emprego formal (Agadjanian, 2001; Arnaldo, 2013; Arnaldo & Muanamoha, 2013). Portanto, é plausível que haja uma associação entre a urbanização e a redução da fecundidade em Moçambique e tal argumento é consistente com as discussões sobre a transição demográfica (Bongaarts, 1978, 2015; Kingsley & Blake, 1956), assim como com os recentes debates no campo da demografia evolutiva (Sear *et al.* 2016).

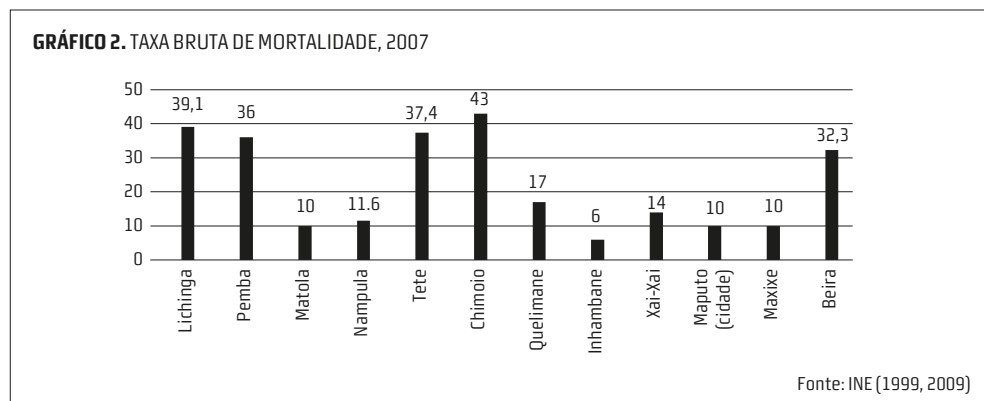
No entanto, a tendência geral de declínio da fecundidade nos espaços urbanos oculta importantes disparidades entre as cidades moçambicanas. Os dados dos censos de 1997 e 2007 mostram que os níveis de fecundidade variam significativamente entre as principais cidades de Moçambique. Em 1997, entre as cidades com a taxa de fecundidade mais baixa, encontramos as cidades de Maxixe e Beira, com quatro filhos por mulher, seguidas da cidade de Maputo e Matola, com 4,2, e Inhambane, com 4,3 filhos por mulher. Em 1997, as taxas mais elevadas foram observadas em Chimoio (7,1), Tete (6,9), Xai-Xai (6,6) e Nampula (6,5).

As estimativas do Censo de 2007 mostram que as taxas globais de fecundidade mais baixas nas principais cidades de Moçambique registaram-se nas cidades de Maputo (3,2), Matola (3,4), Maxixe (3,6), Inhambane (3,7) e Xai-Xai (3,7). Por seu turno, as taxas globais de fecundidade mais elevadas foram observadas em Chimoio (5,7), Lichinga (5,6), Quelimane (5,2) e Tete (4,9). Entre os dois censos, a fecundidade reduziu-se nas principais cidades moçambicanas, com a excepção de Quelimane. Nesta cidade, a fecundidade aumentou ligeiramente, passando de 5 para 5,2 filhos por mulher. As maiores reduções da taxa de fecundidade foram observadas em Xai-Xai, (3 filhos por mulher), seguida da cidade da Beira (2 filhos por mulher) e Nampula e Chimoio (1,5 filhos cada) (gráfico 1).



Estas disparidades mostram-nos que, no contexto moçambicano, a relação entre urbanização e redução da fecundidade, embora plausível, é complexa. Portanto, não são as semelhanças em relação ao nível de fecundidade que são importantes para caracterizar a fecundidade urbana. Se alguma semelhança existe ao nível da fecundidade entre as cidades moçambicanas é o facto de esta continuar a ser relativamente alta. Apesar do declínio observado entre 1997 e 2007, o número de filhos por mulher nas cidades moçambicanas é ainda elevado, com a excepção das cidades localizadas no sul do País, nomeadamente Maputo, Matola, Maxixe, Inhambane e Xai-Xai. Nestas cidades, a taxa global de fecundidade está abaixo de quatro filhos por mulher. Portanto, é possível constatar que a fecundidade está a decair em algumas cidades moçambicanas, porém as significativas disparidades interurbanas não permitem inferir uma clara associação entre a urbanização e o declínio da fecundidade.

O Censo de 2007 revela importantes diferenças de mortalidade entre as principais cidades moçambicanas. As taxas mais elevadas são registadas nas cidades de Chimoio (43 óbitos por mil habitantes), Lichinga (39,1 por mil) e Tete (37,4 por mil). Em contraste, as mais baixas registam-se nas cidades do Sul do País, com destaque para Inhambane (6 por mil), cidade de Maputo, Matola e Maxixe (10 por mil). A particularidade da mortalidade em Moçambique, como na grande maioria dos países africanos, é o facto de se concentrar na infância (Arnaldo & Muanamoha, 2011, 2013). Porém, tem sido observada uma redução substancial da mortalidade no País. Em 1997, a taxa bruta foi estimada em 21,2 por mil, tendo em 2007 passado para 15,6 por mil (Arnaldo & Muanamoha, 2011). Esta redução significativa foi determinada pela queda das taxas de mortalidade infantil, que passaram de aproximadamente 140 por mil nascimentos para 64 por mil no final da década de 2000 (IDS, 2011). Nas áreas urbanas, as taxas de mortalidade são menores do que nas áreas rurais. Portanto, ao mesmo tempo que a mortalidade vem declinando nas cidades, a natalidade permanece relativamente elevada. Como resultado, observa-se um crescimento acelerado da população urbana, e as implicações destas dinâmicas demográficas urbanas para as cidades têm merecido pouco escrutínio.



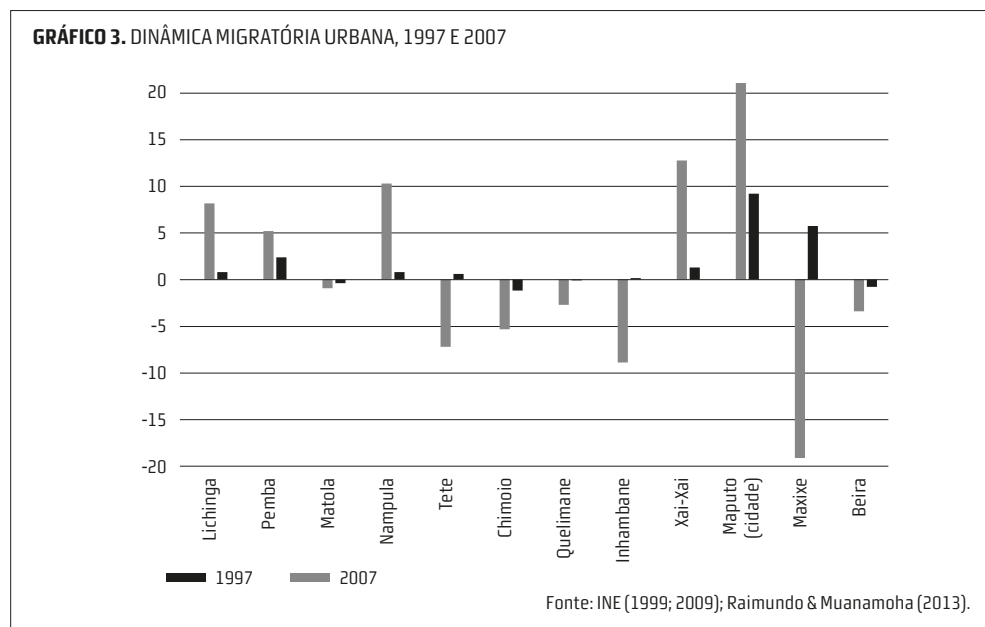
MIGRAÇÃO E SALDO MIGRATÓRIO

Embora a migração para as cidades desempenhe um papel de relevo no crescimento urbano em Moçambique (Raimundo, 2007; Raimundo & Muanamoha, 2013), a escassez e baixa qualidade dos dados sobre dinâmica migratória constitui um sério entrave à análise sistemática sobre o peso da migração no processo de crescimento urbano. Como discutido por Rodrigues (2019, p. 449), «existem, contudo, [...] em Moçambique, grandes dificuldades em conhecer em detalhe as dinâmicas da mobilidade, bem como a sua relação com o urbanismo». Por outro lado, a noção de migração pode ser ambígua, tal como explicado por Todaro (1997), ao afirmar que, embora migração constitua uma forma de mobilidade humana, nem sempre a mobilidade humana constitui migração. Portanto ao estudar a dinâmica demográfica e a sua relação com o urbanismo em Moçambique, deve-se antes ter em conta que os dados existentes e a sua qualidade são problemáticos e é preciso delimitar o que entendemos por migração. Neste trabalho, usamos os dados do INE e consideramos a migração de toda a vida conforme recolhida nos censos moçambicanos. Raimundo & Muanamoha (2013), explicando as vantagens e desvantagens em usar este indicador, afirmam que os censos moçambicanos permitem capturar este indicador, comparando o lugar de nascimento com o lugar de residência, porém esta comparação oculta as etapas do processo migratório, que é um aspecto fundamental da dinâmica migratória.

A tendência da migração para as cidades moçambicanas mostra cenários diferentes. Os volumes de entrada e saída da população nas cidades moçambicanas são diferentes e não apresentam uma tendência padronizável. Entre as cidades que tiveram um saldo migratório positivo em 1997, destacam-se Maputo, Xai-Xai, Nampula e Lichinga. Entre aquelas que tiveram um saldo migratório negativo, há a destacar Maxixe, Inhambane e Tete. Os dados sugerem que a principal distinção no que concerne à migração para as cidades entre 1997 e 2007 terá sido a redução do volume de migrantes entrando e saindo das cidades. Tal pode ser explicado pelo clima de estabilidade militar que caracterizou Moçambique nas décadas 1990 e 2000. Ou seja, enquanto o Censo de 1997 registou a mobilidade forçada devido ao conflito armado dos anos 1980, o Censo de 2007 poderá ter registado somente a mobilidade da população para as cidades fundamentalmente por razões económicas, um número menor volumedo que o das migrações forçadas.

Por outro lado, os dados sobre a migração mostram que há uma grande diferença entre a cidade de Maputo e o resto das cidades moçambicanas quanto ao peso da dinâmica migratória no crescimento da população urbana. Entre 1997 e 2007, a cidade de Maputo continuou a ter um saldo migratório positivo e relativamente alto. Por sua vez, nas restantes cidades o saldo migratório reduziu-se e o seu peso, comparado com o crescimento natural, enfraqueceu. Raimundo & Muanamoha (2013) mostram que, em termos migração interprovincial, tanto no Censo de 1997 como no de 2007 a cidade de Maputo apresentava os maiores valores concernentes ao saldo migratório e concluem que a cidade de Maputo é o destino preferencial

de migrantes de todas as províncias moçambicanas. Considerando o efeito do conflito e dos desastres naturais na mobilidade da população, parece haver fundamento para considerar que, com excepção da cidade de Maputo, cerca de 75 % do crescimento demográfico urbano se deve ao crescimento natural e somente 25 % à dinâmica migratória, tal como sucede com a maioria dos outros países africanos (Ezeh *et al.*, 2010).

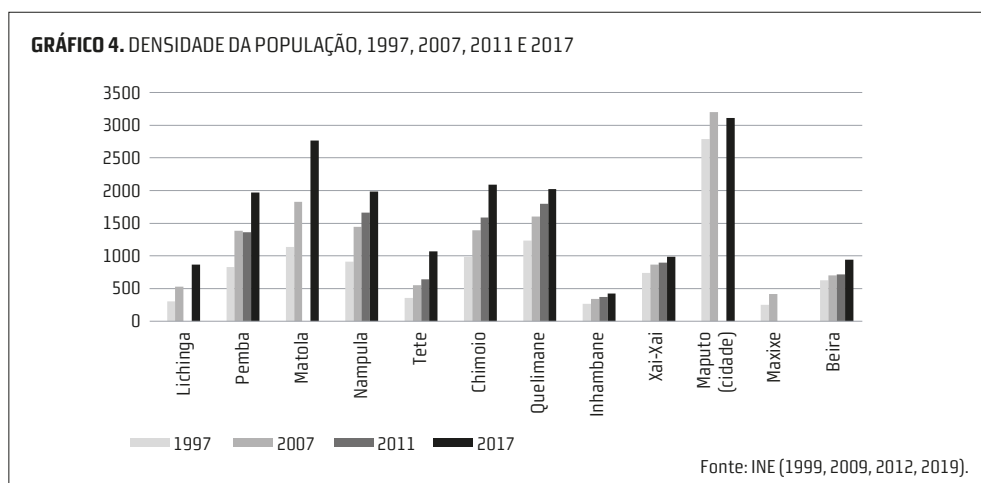


Como resultado das dinâmicas demográficas acima descritas, nomeadamente a fecundidade, a mortalidade e as migrações, as cidades moçambicanas têm vindo a crescer muito rapidamente e espera-se que continuem a ter este ritmo de crescimento. Em 1997, dos 16 milhões de moçambicanos, aproximadamente 4,5 milhões, correspondentes a 28 % da população, residiam em assentamentos urbanos. Em 2007, dos 21 milhões de moçambicanos, 30 %, viviam em assentamentos urbanos. O Censo de 2017 revela que, dos 28 milhões de habitantes, 33,4 % vivem em espaços urbanos, o que corresponde a aproximadamente 9 milhões de habitantes. Portanto, entre 1997 e 2017 a população urbana passou de 28 % para 33,4 %. À primeira vista, parece tratar-se de um aumento ligeiro em termos relativos, porém, em termos absolutos, corresponde a um aumento de 4,5 milhões para 9 milhões de pessoas. Ou seja, embora o crescimento relativo aparente ser diminuto, em termos absolutos é robusto. Em 20 anos, a população urbana praticamente duplicou. Este crescimento é robusto e os desafios sociais, económicos e ambientais têm merecido pouca atenção, especialmente considerando a fragilidade da economia moçambicana e o facto de muitas das cidades mais importantes do País estarem localizadas junto à costa e em áreas propensas a eventos naturais extremos.

CONSEQUÊNCIAS DO CRESCIMENTO URBANO EM MOÇAMBIQUE

A maioria das publicações sobre urbanização em Moçambique aborda questões relativas à origem e evolução dos espaços urbanos em Moçambique (Araújo 2012, 2005, 2003; Jenkins, 2013; Gonçalves, 2016); à questão da evolução dos espaços urbanos em Moçambique (Baia 2011; Costa 2011; Jorge & Melo 2011; e Melo 2013) e ao debate sobre a natureza dos espaços urbanos em Moçambique e sua diferença em relação aos espaços rurais (Andersen & Jenkins 2015; Jenkins 2004, 2006; Araújo, 1999).

Todavia, as áreas urbanas em Moçambique correspondem a menos de 1 % da superfície do País e albergam cerca de 33 % da população. As nossas estimativas mostram que dos 801 590 km² de área total do País, somente 5000 km² correspondem a superfície urbana, ou seja, 0,6 % da superfície total do País.³ Por outro lado, das 23 cidades moçambicanas, 13 estão situadas em territórios ecologicamente sensíveis, tais como planícies fluviais e litorais. Portanto, um dos primeiros aspectos a ter em conta é o impacto do rápido crescimento demográfico no que diz respeito à densidade demográfica das áreas urbanas estando elas situadas em territórios ecologicamente sensíveis. Os dados estatísticos indicam que a densidade da população entre as principais cidades moçambicanas é muito variável. Porém, ela tem vindo aumentar muito rapidamente, como ilustra o gráfico 4. Entre as cidades com densidades mais elevadas, destacam-se Maputo e Matola, com mais e 2000 habitantes por km². As mais baixas densidades observam-se em Maxixe e Inhambane, com cerca de 500 habitantes por km² (INE, 1999, 2009, 2017).



³ Os dados sobre a superfície urbana foram obtidos a partir das estatísticas distritais segundo o INE (2011).

McNamara (1983) argumenta que o principal obstáculo ao desenvolvimento dos países do Sul Global é a elevada taxa de crescimento demográfico pelos impactos adversos que resultam da concentração da população sem que sejam criadas as condições necessárias para uma vida decente. O aumento da densidade demográfica nas cidades moçambicanas não tem sido acompanhado por um planeamento urbano sistemático (Araújo, 2003; Jenkins, 2006). Em geral, o planeamento urbano é uma prática pouco comum nas cidades do Sul Global (Cohen, 2004, 2006; Dyson, 2011). Como resultado, as vantagens associadas aos assentamentos urbanos concentrados são substituídas pelos desafios que surgem da falta de planificação, da planificação deficiente ou de uma implementação ineficaz do planeamento urbano. Portanto, na generalidade das cidades moçambicanas, assiste-se a formas de uso e gestão do solo urbano que tendem a agudizar as desigualdades socioeconómicas e espaciais, incluindo a degradação do ambiente urbano (Araújo, 2003).

Assim, o impacto ambiental do crescimento demográfico urbano pode ser um problema preocupante. No entanto, Schneider *et al.* (2009) mostram que os impactos resultantes da expansão de aglomerações e da população urbana, tais como a destruição e contaminação de ecossistemas, não são os únicos problemas. O modelo de sociedade de consumo que caracteriza a vida urbana actual implica o uso de recursos naturais, em particular, os energéticos, em grande escala e a deposição de resíduos resultantes do consumo crescente. Os autores da obra *Limites de Crescimento*, Meadows *et al.* (1992), também chamaram a atenção para os problemas ambientais associados ao desenvolvimento da sociedade urbana e de consumo, tendo em conta, especialmente, o crescimento demográfico e a elevada densificação urbana. Portanto, o rápido crescimento demográfico urbano em Moçambique e o aumento da densidade demográfica a ele associado tem e terá o condão de produzir danos ambientais de enorme magnitude, cujas medidas de contenção ainda estão longe de responder ao problema, dada a inexistência de medidas de gestão urbanas eficientes. Um exemplo concreto é a gestão de resíduos sólidos e águas residuais. Nas cidades moçambicanas, os aterros a céu aberto são a forma comum de tratamento de resíduos sólidos. Quanto às águas residuais, a maioria são simplesmente descarregadas em terrenos baldios ou directamente em águas superficiais e no mar sem tratamento prévio (Banco Mundial, 2010). O rápido crescimento urbano e o aumento da densidade demográfica urbana pressupõem o aumento da quantidade de resíduos sólidos e águas residuais. Na ausência de medidas eficazes de gestão urbana, as consequências para o ambiente urbano podem ser catastróficas.

Outrossim, os centros urbanos mais importantes de Moçambique situam-se no litoral. Sendo Moçambique um país propenso à ocorrência de fenómenos hidrológicos e atmosféricos intensos, tais como ciclones e inundações, especialmente, à subida do nível médio das águas do mar devido às mudanças climáticas, o aumento da população urbana implica o aumento de pessoas e infra-estruturas expostas ao risco de eventos naturais extremos. Os recentes

ciclones, nomeadamente Iдай e Kenneth, que assolaram a costa moçambicana mostraram a vulnerabilidade das cidades moçambicanas ao causarem danos avultados nas cidades costeiras, em particular na cidade da Beira.

Do ponto de vista económico, o acelerado crescimento urbano em Moçambique não foi acompanhado de industrialização e do estabelecimento de um sector terciário decente em termos de oferta de postos de emprego e geração de receitas fiscais. Hanlon & Smart (2008) e Hanlon (2010) explicam que as políticas neoliberais implementadas por Moçambique como resultado da adesão às instituições de Bretton Woods em finais de 1980 contribuíram para a debilitação da indústria moçambicana. Assim, ao mesmo tempo que a população urbana crescia, as dinâmicas industriais do País não estiveram à altura de dar uma resposta adequada. Castel-Branco (2002, 2003) demonstra que, apesar de o Produto Interno Bruto (PIB) de Moçambique ter registado um crescimento positivo desde finais dos anos 1980 até aos primeiros anos de 2000, o peso do valor acrescentado da indústria transformadora (VAIT) no PIB não somente permaneceu praticamente inalterado como também muito fraco. Em termos percentuais o peso do VAIT antes do início das actividades da MOZAL estimava-se em cerca de 11 %. Embora o início das operações da MOZAL tenha contribuído para o crescimento do VAIT, Castel-Branco (*ibidem*) argumenta que, dadas algumas características-chave dos mega-projectos em Moçambique, entre as quais estarem concentrados sobretudo na extracção de minerais energéticos e/ou em infra-estruturas de apoio às actividades extractivas, geram uma oferta de emprego limitada, estimada entre 5 a 10 % de cidadãos nacionais. Por outro lado, a grande maioria destes projectos não está localizada nos centros urbanos e, mesmo quando está, beneficia de isenções fiscais que poderiam fortalecer a capacidade financeira dos órgãos de gestão urbana (Castel-Branco, 2002).

O sector de serviços, onde a maioria da mão-de-obra urbana está concentrada, é dominado por iniciativas privadas de sobrevivência. Portanto, apesar de dinâmico, este sector é complexo e muitas vezes designado de informal por se organizar à margem das instituições do Estado ou mesmo em directa competição com o Estado. Porém, Jenkins (2013) chama a atenção para os problemas em usar a expressão «serviços informais» ou «empregados do sector informal» para caracterizar o aparente estado de anarquia na prestação de serviços a que a maioria dos residentes urbanos recorre para satisfazer as suas necessidades. Quer sejam serviços vitais, como transporte, água, educação e saúde, quer sejam serviços não vitais, os actores locais organizam-se de maneira estruturada para providenciar os serviços de que os cidadãos necessitam. Esta é uma resposta à limitada capacidade do Estado em providenciar serviços básicos: explorando a limitada presença do Estado, mesmo enquanto agente regulador, diversos actores locais encontram soluções para os seus problemas. Portanto, o sector terciário, embora vibrante, é maioritariamente auto-regulado, o que resulta, geralmente, em condições de emprego precárias. Outro desafio concerne à segurança alimentar urbana. O rápido crescimento demográfico

das cidades tem levado à conversão de áreas outrora destinadas ao cultivo de alimentos, ou seja, agricultura urbana, em áreas residenciais. Chikanda & Raimundo (2016) mostram que, no caso da cidade de Maputo, este processo tem contribuído para elevados níveis de insegurança alimentar e nutricional. Apesar destes desafios, no nosso entender, o crescimento demográfico, urbano ou não, tem o potencial de dinamizar a economia moçambicana se intervenções concretas no domínio das políticas económicas e sociais forem levadas a cabo sistematicamente (Arnaldo & Hansine, 2015).

O planeamento urbano é uma ferramenta essencial para tirar proveito do crescimento demográfico urbano. Ele deve ter em conta o direito à cidade, tal como defendido por Lefebvre (2004). Face aos interesses do Estado assim como do grande capital e das suas aspirações, é preciso salvaguardar o direito à participação activa dos cidadãos no planeamento urbano. Harvey (2003) fundamenta que o direito à cidade é muito mais do que o direito de acesso à cidade. Trata-se do direito de participar activamente na construção de uma cidade que responda às aspirações colectivas dos seus habitantes. Apesar dos avanços na autarquização em Moçambique, a participação dos cidadãos na construção da cidade segundo as suas aspirações ainda encontra espaço limitado nas estratégias de governação urbana, especialmente no planeamento urbano (Banco Mundial, 2010). Portanto, por meio deste instrumento o rápido crescimento urbano e o rápido crescimento demográfico urbano têm o potencial de serem convertidos em vantagens económicas e sociais associadas à transição urbana.

Ao falarmos em transição urbana estamos diante duma das consequências directas do rápido crescimento demográfico das cidades moçambicanas. Montgomery *et al.* (2013) explicam que a transição urbana se refere a mudanças que têm lugar quando a sociedade deixa de ser caracterizada pelo domínio de assentamentos maioritariamente dispersos nos quais a agricultura é a actividade económica dominante e passa a ser dominada por assentamentos concentrados, isto é, cidades nas quais as principais actividades económicas são a indústria e os serviços. Consequentemente, a densificação da população facilita a circulação e a partilha de conhecimento e informação, o que é essencial para o desenvolvimento económico. Assim, as cidades tornam-se atractivas pelas oportunidades que oferecem para educação e emprego. Quando o crescimento urbano, especialmente o crescimento demográfico urbano, tem lugar num contexto de fraca capacidade institucional para desenvolver e executar iniciativas de planeamento urbano de forma sistemática, as vantagens dos assentamentos concentrados convertem-se em dilemas urbanos. Esta é uma das características bem documentadas da transição urbana em Moçambique (Andersen & Jenkins, 2015; Araújo, 2003; Jenkins, 2013), assim como na maioria dos países do Sul Global (Cohen, 2004, 2006; Dyson, 2011). Em virtude do seu crescimento demográfico, as cidades moçambicanas têm o potencial de se converterem em centros dinâmicos de inovação e intensa actividade comercial, assim como de comandarem o desenvolvimento regional e nacional. Tendo em conta que, na actualidade,

cerca de 53 % da população mundial vive em cidades e mais de 80 % do PIB global é gerado nas cidades, a relação entre a dinâmica demográfica e a dinâmica económica das cidades tem repercussões importantes que se estendem além dos limites da cidade e da sua área de influência urbana (Schneider *et al.*, 2009). No contexto dos estudos da geografia regional, o desenvolvimento socioeconómico dos países está intimamente associado ao crescimento e desenvolvimento das cidades. Estas são os pólos que comandam o desenvolvimento regional e nacional. Se sistematicamente planeadas, as cidades moçambicanas podem converter a crescente densidade demográfica em mercados laborais dinâmicos e centros de consumo activos, gerando resultados positivos para a economia nacional.

A experiência histórica de diversos países sugere que o crescimento da população urbana não tem, *a priori*, impactos negativos ou positivos. O crescimento demográfico urbano foi importante para o desenvolvimento do actual modelo económico, que é comandado a partir das cidades. Todavia, a concentração de pessoas nas cidades é um desafio cuja resposta depende de medidas estratégicas para aproveitar o potencial da concentração demográfica. O que sucede com as cidades moçambicanas, tal como com a maioria das cidades do Sul Global, é que o crescimento urbano tem sido fortemente impulsionado pelo crescimento natural, especialmente pela elevada fecundidade. O crescimento natural não é, por si mesmo, um problema. Tal como discutido por Francisco (2011, 2012), sabendo a taxa de crescimento, também se sabe o tempo de duplicação, e esta informação é fundamental para acções de planeamento. Para Arnaldo & Muanamoha (2011, 2013), os desafios do crescimento demográfico devem ser vistos a partir dos seus efeitos sobre a estrutura demográfica. Nos casos em que o crescimento natural é o principal factor, a estrutura demográfica tende a ser dominada por população jovem. Portanto, a razão de dependência, isto é, o peso da população menor de 15 anos, tende a ser muito elevada. Tal como indicado por Arnaldo & Muanamoha (2013), o Censo de 2007 indicava que a razão de dependência jovem a nível nacional estaria em torno de 100 % ou 10 pessoas dependentes para cada 10 pessoas em idade activa. Com as taxas de fecundidade observadas nas cidades moçambicanas este cenário parece repetir-se. No entanto, a elevada razão de dependência juvenil tem um potencial enorme de ser convertida em força de trabalho que pode assegurar a produção e produtividade da economia. Para tal, além dos desafios na provisão de serviços de educação e saúde, a criação de postos de empregos é outro desafio importante. O potencial das economias urbanas para a inovação é um eixo fundamental que, a ser explorado, pode conferir um grande dinamismo à economia urbana, regional e nacional.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, com base na análise da dinâmica demográfica das principais cidades moçambicanas, pretendíamos discutir as consequências do crescimento demográfico urbano

em Moçambique. É importante notar que persistem importantes lacunas conceptuais no que diz respeito ao que constituem ou devem constituir espaços urbanos em Moçambique. Porém, desde a independência do País até aos dias de hoje a população urbana em Moçambique tem estado a crescer rapidamente. Este processo, conhecido por transição urbana, implica a passagem de formas de assentamento disperso e modo de vida campesino para formas de assentamento concentrado e modos de vida baseados na actividade industrial e nos serviços. Quer a transição urbana seja acompanhada de prosperidade económica ou simplesmente de mudanças demográficas, as oportunidades para o desenvolvimento sustentável urbano dependem, em grande medida, de assegurar o direito à cidade através do planeamento urbano. Na África Subsariana estima-se que 75 % do crescimento demográfico urbano é resultado do crescimento natural e os restantes 25 % da migração (Ezeh *et al.*, 2010). Estes pressupostos são consistentes com os dados censitários relativos ao crescimento demográfico urbano em Moçambique. Em outras palavras, nas cidades moçambicanas o número de nascimentos não apenas supera o número de óbitos, como também é o factor que mais contribui para o aumento da população urbana. Assim, quer se use a terminologia de gestão de nascimentos ou de planeamento familiar, no que diz respeito ao crescimento demográfico urbano, a natalidade é o factor decisivo. Podemos, pois, considerar que a manterem-se as actuais tendências das dinâmicas demográficas no que diz respeito à fecundidade e mortalidade, as medidas de gestão ou redução da migração campo-cidade terão um efeito secundário na redução do crescimento demográfico urbano. Por outro lado, Cohen (2006) argumenta que, apesar do peso significativo do crescimento demográfico urbano no crescimento urbano africano, este último tem sido feito à custa de processos de reclassificação urbana. No caso de Moçambique, as observações de Araújo (2003) segundo as quais, devido à reclassificação urbana, determinados assentamentos humanos passaram, da noite para o dia, de espaços rurais para espaços urbanos sem que experimentassem significativas mudanças estruturais e infra-estruturais são consistentes com este pressuposto.

A experiência de diversos países mostra que as consequências do rápido crescimento demográfico urbano não são, por si mesmas, negativas ou positivas. Por um lado, há países nos quais a transição urbana conduziu a prosperidade económica e social. Por outro, há países que experimentaram a transição urbana sem que as condições de vida da população conhecessem melhorias. Portanto, ao examinarmos as consequências do rápido crescimento demográfico urbano em Moçambique, o que pretendemos ressaltar são os desafios e as oportunidades deste fenómeno demográfico nos espaços urbanos e para o País no seu todo. Os dados censitários mostram que, apesar das disparidades do tamanho da população urbana nas principais cidades moçambicanas, a densidade da população tem vindo a aumentar. Esta concentração da população é importante pois permite providenciar bens e serviços mais facilmente, contrariamente ao que sucede a uma população dispersa.

Os efeitos do rápido crescimento demográfico das cidades moçambicanas devem ser examinados em dois níveis. O primeiro concerne à cidade ou ao espaço urbano e o segundo concerne à influência da cidade ou do centro urbano sobre a região ou o País. Quanto ao primeiro nível, o rápido crescimento demográfico urbano, se acompanhado de um planeamento eficiente, pode propiciar a intensificação das actividades produtivas e o desenvolvimento de uma economia urbana prospera. Na ausência do planeamento, assiste-se a um desenvolvimento urbano que não responde as necessidades da população, particularmente do grupo etário dominante: o infante-juvenil. A insatisfação das necessidades educacionais, de cuidados saúde e de criação de postos de emprego tende a ter consequências negativas que comprometem o desenvolvimento urbano sustentável. A par destes desafios, é também necessário que a gestão ambiental, dada a concentração de pessoas e de consumo, seja potenciada. Como resultado do crescimento e desenvolvimento urbano sustentável, as cidades moçambicanas podem converter-se em núcleos de inovação tecnológica e mercados dinâmicos que beneficiem a região e o País. Portanto, o desenvolvimento urbano sustentável das cidades moçambicanas é fundamental para o desenvolvimento da economia do País. Tal sustentabilidade deve assentar no reconhecimento do direito à cidade, o que pressupõe não somente o direito de viver na cidade, mas também de influenciar o desenvolvimento urbano de modo que este não responda somente aos interesses do grande capital ou do Estado. Por fim, entendemos que este trabalho abre espaço para que se estude profundamente a dinâmica do crescimento urbano em Moçambique de modo a perceber se o processo de transição urbana ora em curso está associado à constituição de uma hierarquia e de uma rede urbana em Moçambique. Tal é importante para o desenho de políticas de desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

- Agadjanian, V. (1995). Fertility and society in Maputo Mozambique. Disponível em: <http://www.popline.org/node/304889>
- Agadjanian, V. (2001). «Religion, social milieu, and the contraceptive revolution». *Population Studies*, 55(2), pp. 135-148. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00324720127691>
- Andersen, J. & Jenkins, P. (2015). «Who plans the African city? A case study of Maputo: part 1—the structural context». In: *International*. Disponível em: <http://online.liverpooluniversitypress.co.uk/doi/abs/10.3828/idpr.2015.20>
- Araújo, M. G. M. de (2005). «Cidade de Nampula: a rainha do norte de Moçambique». In: *Finisterra*. Disponível em: <http://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1501>
- Araújo, M. G. M. de (2012). «Espaço urbano demograficamente multifacetado: As cidades de Maputo e da Matola». Disponível em: <http://apdemografia.pt/files/1853187958.pdf>
- Araújo, M. G. M. de (2003). «Os espaços urbanos em Moçambique». *GEOUSP—Espaço e Tempo*, (14), pp. 165-182.
- Araújo, M. G. M. de (1999). «A cidade de Maputo. Espaços contrastantes: do urbano ao rural». In: *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, 34(67), pp. 175-190.
- Arnaldo, C. (2013). «Fecundidade em Moçambique nos últimos 50 anos: Alguma Mudança?» In: Arnaldo, C. & Cau. B. (Eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: CEPESA, pp. 37-60.
- Arnaldo, C. & Hansine, R. (2015). «Dividendo demográfico em Moçambique. Oportunidades e desafios». In Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S. & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 399-416.
- Baia, A. (2011). «Os meandros da urbanização em Moçambique». In: *GEOUSP: Espaço e Tempo*. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/74202/0>
- Banco Mundial (2010). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: Lições da Primeira Década*. Maputo. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/MunicipalPort.pdf>
- Bongaarts, J. (1978). «A framework for analyzing the proximate determinants of fertility». In: *Population and Development Review*, 4(1), p. 105. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1972149>
- Bongaarts, J. (2015). «Modeling the fertility impact of the proximate determinants: Time for a tune-up». *Demographic Research*, 33(1), pp. 535-560. Disponível em: <https://doi.org/10.4054/DemRes.2015.33.19>
- Bongaarts, J. & Feeney, G. (1998). «On the quantum and tempo of fertility». In: *Population and Development Review*, 24(2), p. 271. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2807974>

- Castel-Branco, C. N. (2003). «Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento». In: *I Quaderni Della Cooperazione Italiana*, 3.
- Castel-Branco, C. N. (2002). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: The Case of Mozambique*. University of London.
- Chikanda, A. & Raimundo, I. (2016). *The Urban Food System of Maputo, Mozambique*. Disponível em: <http://hungrycities.net/wp-content/uploads/2016/10/HCPReport2.pdf>
- Cohen, B. (2006a). Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability. *Technology in Society*. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.10.005>
- Cohen, B. (2006b). «Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability». In: *Technology in Society*, 28(1-2), pp. 63-80. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.10.005>
- Cohen, B. (2004). «Urban growth in developing countries: a review of current trends and a caution regarding existing forecasts». In: *World Development*. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X03001967>
- Costa, A. B. da (2011). «Famílias de Maputo: processos de mobilidade e transformações urbanas». *Revista Internacional em Língua Portuguesa-RILP*, pp. 177-192. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3699>
- Dyson, T. (2011). «The role of the demographic transition in the process of urbanization». In: *PoPulation and DeveloPment Review*, 37(s1), pp. 34-54.
- Ezeh, A. C.; Kodzi, I. & Emina, J. (2010). «Reaching the urban poor with family planning Services». In: *Studies in Family Planning*, 41(2), pp. 109-116. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1728-4465.2010.00231.x>
- Francisco, A. (2012). «“Moçambique e a explosão demográfica”: Somos muitos? Somos poucos?». In: *Boletim IDELAS*. N.º 45. Maputo: IESE.
- Francisco, A. (2011). «A natureza incipiente da transição demográfica em Moçambique». In: *Revista de Estudos Demográficos*, 49(1), pp. 5-35.
- Gonçalves, N. S. (2016). «The urban space of Mafalala: Origin, evolution, and characterization». In: *Journal of Lusophone Studies*, 1(1), pp. 125-138. Disponível em: <https://doi.org/10.21471/jls.v1i1.41>
- Hanlon, J. & Smart, T. (2008). *Do Bicycles Equal Development in Mozambique?* Disponível em: <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20093144936>
- Hanlon, J. (2010). «Mozambique: “the war ended 17 years ago, but we are still poor”». In: *Conflict, Security & Development*, 10(1), pp. 77-102. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14678800903553902>

- Harvey, D. (2003). «The right to the city». In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), pp. 939-941. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>
- Jenkins, P. (2013). *Urbanization, Urbanism, and Urbanity in an African City: Home Spaces and House Cultures*. Disponível em: https://books.google.de/books?hl=en&lr=&id=_BGxAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Jenkins+urbanity+africa&ots=yUDEj1fDnL&sig=L75A3co3pid3_fVo5WN3YBD3jYY
- Jenkins, P. (2006). «Image of the city in Mozambique: Civilization, parasite, engine of growth or place of opportunity?» In: *African Urban Economies*. Disponível em: http://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230523012_4
- Jenkins, P. (2004). «Beyond the formal/informal dichotomy: access to land in Maputo, Mozambique». In: *Reconsidering Informality: Perspectives from Urban*. Disponível em: https://books.google.de/books?hl=de&lr=&id=RqF8v_PKz7gC&oi=fnd&pg=PA210&dq=colonial+city+urbanization+moza,bique&ots=LTi6cMTI3i&sig=JQX-AAHujAMQfYmDTBMSptywapjA
- Jorge, S. & Melo, V. (2011). «Processos e dinâmicas de (re) produção do espaço urbano: o caso de Maputo». In: *Second International Conference of Young Urban*.
- Kingsley, D. & Blake, J. (1956). «Social structure and fertility: An analytic framework». In: *Economic Development and Cultural Change*, 4(3), pp. 211-235. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/449714>
- Lefebvre, H. (2004). *Rhythmanalysis: Space, Time and Everyday Life*. A&C Black. Disponível em: <https://books.google.de/books?hl=en&lr=&id=INcAsZ1oTq8C&oi=fnd&pg=PR5&dq=lefebvre+everyday+life&ots=iBuOocGUhb&sig=gvHxZMD3Ur9l6YuzbVrYpN9K1so>
- McNamara, R. S. (1983). «Time bomb or myth: The population problem». In: *Foreign Aff.*, 62, p. 1107.
- Meadows, D. H.; Meadows, D. L. & Randers, J. (1992). *Beyond the Limits: Confronting Global Collapse Envisioning a Sustainable Future*. Londres: Chelsea Green Pub Co.
- Melo, V. de P. (2013). «Urbanismo português na cidade de Maputo: passado, presente e futuro». In: *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Vanessa_Melo/publication/262747643_Portuguese_urbanism_in_the_city_of_Maputo_past_present_and_future/links/555b07d508ae6fd2d828529f.pdf
- Montgomery, M. R.; Stren, R.; Cohen, B. & Reed, H. E. (2013). *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World*. Londres: Routledge. Disponível em: <https://content.taylorfrancis.com/books/download?dac=C2011-0-05750-6&isbn=9781134031665&format=googlePreviewPdf>

- Raimundo, I. M. (2007). «Migration Management: Mozambique's Challenges and Strategies». In: Oucho, J. (Ed.), *International Migration and National Development in sub-Saharan Africa*, pp. 91-116). Brill. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004163546.i-309.65>
- Raimundo, I. M. & Muanamoha, R. (2013). «A dinâmica migratória em Moçambique». In: Arnaldo, C. & Cau, B. (Eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: CEPISA, p. 173. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/318702836>
- Raposo, I.; Jorge, S.; Viegas, S. & Melo, V. (2012). «Luanda e Maputo: Inflexões suburbanísticas da cidade socialista à cidade-metrópole neoliberal». In: *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v4n2/a04v4n2>
- Rodrigues, C. U. (2019). «Migração, Movimento e urbanização em Angola e Moçambique». In: IESE (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018* Maputo: IESE, pp. 449-479.
- Schneider, A.; Friedl, M. A. & Potere, D. (2009). «A new map of global urban extent from MODIS satellite data». In: *Environmental Research Letters*, 4(4), 044003. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/4/4/044003>
- Sear, R.; Lawson, D. W.; Kaplan, H. & Shenk, M. K. (2016). «Understanding variation in human fertility: what can we learn from evolutionary demography?» In: *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*, 371(1692), 20150144. Disponível em: <https://doi.org/10.1098/rstb.2015.0144>
- Todaro, M. P. (1997). *Urbanization, Unemployment, and Migration in Africa: Theory and Policy* (Vol. 104). Population Council New York.
- United Nations – Department of Economic and Social Affairs – DESA – Population Division. (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

O IESE E A PESQUISA SOBRE «MOÇAMBIQUE NO MUNDO» (2010-2018)

Sérgio Chichava

INTRODUÇÃO

A pesquisa do IESE sobre «Moçambique no Mundo» começou em 2008 com a publicação do artigo «Mozambique and China. From politics to business?». No entanto, o IESE, que oficialmente foi constituído em Setembro de 2007, e estava inicialmente organizado em três grupos de pesquisa, nomeadamente «Economia e Desenvolvimento»; «População, Pobreza e Protecção Social» e «Cidadania, Participação e Governança», só viria a fazer pesquisa sistemática sobre este assunto a partir de 2010.

A pesquisa sobre «Moçambique no Mundo» ficou enquadrada no grupo «Cidadania, Participação e Governança», com a perspectiva de futuramente se constituir em grupo de pesquisa autónomo.¹ Entretanto, com as mudanças introduzidas em 2017, a pesquisa passou a organizar-se em linhas temáticas e não em grupos. A ideia de estudar «Moçambique no Mundo» partia do pressuposto de que o IESE não podia ficar alheio aos desafios do País no contexto da África Austral, particularmente em relação à África do Sul, dadas as relações históricas de grande dependência estrutural da economia de Moçambique em relação àquele País, por um lado, e devido à emergência de novos actores que estão a transformar profundamente a estrutura económica mundial e as relações internacionais, por outro. Fazem parte deste grupo de países, o Brasil, a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, mais conhecidos pela sigla BRICS. Como dizia, Castel-Branco, primeiro director do IESE na conferência inaugural deste instituto em Setembro de 2007:

«Não é possível pensar Moçambique sem imediatamente equacionar a África Austral e o contexto internacional (...) Além disso, Moçambique tem uma das mais altas taxas de dependência de ajuda externa e de investimento estrangeiro em África. A expansão do capital sul-africano na região, no pós-Apartheid, é marcante para muitos países da região, com impactos provavelmente ainda mais dinâmicos e de longo prazo que as formas mais tradicionais de integração via trabalho

¹ Entretanto, também se pensou em enquadrar esta pesquisa, que foi oficialmente designada por «África Austral e Economias Emergentes» no grupo de investigação «Economia e Desenvolvimento». Ver IESE, 2011: 50.

migratório e serviços de transportes. Por isso, faz sentido que a análise sobre Moçambique equacione o plano regional, e que também exista um grupo temático que se debruce sobre África Austral. Este grupo inclui temas extremamente actuais e relevantes como o impacto de dinâmicas de reestruturação industrial da África do Sul na região, turismo, trabalho migratório e redes de comércio, negociações comerciais com a União Europeia e a expansão da Índia e da China, e os impactos estruturantes que essas dinâmicas têm nas economias regionais (Castel-Branco, 2007: 5-6).

Basicamente, a ideia era estudar Moçambique no contexto da África Austral e das economias emergentes. Com a criação da série *Desafios para Moçambique*, em 2010, devido à importância que o IESE dá a esta temática, constituiu-se uma secção designada por «Moçambique no Mundo». Dez anos depois da criação da série *Desafios para Moçambique* que balanço se pode fazer sobre o contributo do trabalho do IESE nesta área? Este é o tema a que este artigo se propõe responder. Para isso, analisam-se os artigos publicados por pesquisadores do IESE, associados ou outros, nos livros *Desafios para Moçambique* desde 2010.²

«MOÇAMBIQUE NO MUNDO» NO *DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE* ENTRE 2010 E 2018

Durante o período em análise, três temáticas dominaram a secção «Moçambique no Mundo» do livro *Desafios para Moçambique*: «BRICS», «África Austral» e «Moçambique e o resto do Mundo» (ver tabela 1).

TABELA 1. ARTIGOS SOBRE «MOÇAMBIQUE NO MUNDO» NO LIVRO *DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE* (2010-2018)

	Autor(es)	Título	Ano de publicação
1	Abdul Magid Osman, Nelson Saúte	«Moçambique no mundo. A competição subtil»	2010
2	Sérgio Chichava	«Moçambique na rota da China. Uma oportunidade para o Desenvolvimento?»	2010
3	João Paulo Borges Coelho	«SADC. Cooperação e segurança pública»	2011
4	Sérgio Chichava	«As economias emergentes no sector agrícola moçambicano. Leituras, implicações e desafios»	2011
5	Carlos Nuno Castel-Branco	«Dependência de ajuda externa, acumulação e <i>ownership</i> . Contribuição para um debate de economia política»	2011
6	Sérgio Chichava	«Investimento directo estrangeiro e o combate à pobreza em Moçambique. Uma leitura a partir do investimento chinês na agricultura»	2012
7	Carlos Oya	«Crise global, crescimento e desafios para Moçambique e sua estratégia de desenvolvimento»	2012

Cont.»

² Esta análise não inclui, os estudos do IESE sobre «Moçambique no Mundo» publicados em revistas internacionais; em livros fora do IESE e em outras publicações do IESE.

Cont.»

8	Jimena Durán, Sérgio Chichava	«O Brasil na agricultura Moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra?»	2013
9	Sérgio Chichava, Jimena Durán, Lídia Cabral, Alex Samland, Lila Buckley, Tang Lixia e Zhang Yue	«Discursos e narrativas sobre o engajamento brasileiro e chinês na agricultura moçambicana»	2013
10	Alcinda Honwana	«Juventude, <i>waitthood</i> e protestos sociais em África»	2014
11	Sérgio Chichava	«Acumulação num contexto de lógicas de dinâmicas neopatrimoniais: o caso da ARPONE em Xai-Xai»	2014
12	Raúl Chambote	«A controvérsia sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire nas relações diplomáticas entre Moçambique e o Malawi»	2015
13	Carolina Milhorance	«Economias emergentes e instituições nacionais. Debate sobre a presença brasileira em Malawi e Moçambique»	2015
14	Sérgio Chichava	«A sociedade civil e o ProSAVANA em Moçambique»	2016
15	Carlos Nuno Castel-Branco	«A Grécia e Moçambique. Dilemas, lições e opções de luta»	2016
16	Sérgio Chichava	«Moçambique e crise político-económica brasileira»	2017
17	Natália N. Fingeremann	«Um olhar do IESE sobre a cooperação Sul-Sul»	2017
18	Ana Garcia, Yasmin Bitencourt, Bárbara Dias	«Acordos de protecção de investimentos dos BRICS na África: Mais do mesmo?»	2018
19	Ali Brossard Antonielli	«A transferência de tecnologia do Brasil para Moçambique para a fabricação local de medicamentos genéricos: condições históricas e práticas de uma cooperação em saúde e tecnologia»	2018
20	Cristina Udelsmann Rodrigues	«Migração e urbanização em Angola e Moçambique»	2018
21	Marc de Tollenaere	«Os homens e as mulheres pelo meio: o factor humano na ajuda ao desenvolvimento em Moçambique»	2018

Fonte: autor.

BRICS, TEMA DOMINANTE NO *DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE*

Ao longo do período mencionado, foram publicados no livro *Desafios para Moçambique* 13 artigos sobre os BRICS. Destes, três abordam a China em Moçambique, cinco são sobre o Brasil em Moçambique, três comparam a presença dos BRICS em Moçambique e dois são sobre a presença dos BRICS em África (ver gráfico 1).

Os dois primeiros artigos a inaugurar a secção «Moçambique no Mundo» no livro *Desafios para Moçambique 2010* nomeadamente «Moçambique no mundo. A competição subtil» e «Moçambique na rota da China. Uma oportunidade para o desenvolvimento?» estavam focados na análise dos BRICS em Moçambique e tinham basicamente as seguintes preocupações: entender os desafios e as pressões internas e externas que a emergência de novos actores no cenário político e económico internacional impunham para Moçambique, quer a nível interno, quer regional, quer na sua relação com os chamados «doadores tradicionais»; e perceber o que o País devia fazer para lidar com estas mudanças e tirar partido do interesse cada vez mais maior dos BRICS em relação à África, particularmente da China em relação à Moçambique (Osman & Saute, 2010; Chichava, 2010). Mas também havia a preocupação de

que alguns investimentos dos BRICS, com destaque para a China no sector madeireiro, não estivessem a beneficiar a sociedade em geral, mas apenas um pequeno grupo ligado à elite política no poder em Moçambique. Isto coincidia com um altura em que vários relatórios de organizações da sociedade civil nacionais e estrangeiras indicavam haver uma exploração desenfreada da madeira para a China sem respeito pelas leis locais (exploração para além dos limites estabelecidos por lei, exportação de madeira em toros e não processada), pondo em causa as florestas do País, numa acção que envolvia a elite dirigente moçambicana com empresários chineses. Este é um assunto que continua na ordem do dia, e põe seriamente em causa a imagem da China em Moçambique e conforta algumas teses que advogam que aquele País asiático não está preocupado com o desenvolvimento de África, mas apenas com os seus recursos naturais. Paradoxalmente, enquanto a imprensa moçambicana independente e a sociedade civil pediam contas ao Governo e se insurgiam contra o que estava a acontecer, o antigo presidente Armando Guebuza afirmava que os que criticavam a cooperação com a China estavam a delirar e não sabiam o que diziam (O País, 2011).

Entretanto, a importância da presença brasileira e chinesa em Moçambique, particularmente, no sector agrícola, iria, a partir de 2011, focalizar a pesquisa do IESE nesta área e sobre estes países. Por isso, as publicações de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2016, que constituem o grosso da pesquisa do IESE publicada na secção «Moçambique no Mundo», iriam abordar o engajamento brasileiro e chinês no sector agrícola moçambicano. Muitas destas publicações enquadravam-se no projecto de pesquisa *China and Brazil in African Agriculture* feito em colaboração com o Institute for Development Studies (IDS) da Universidade de Sussex.

Basicamente, estes estudos procuravam analisar os paradigmas da construção da política externa chinesa e brasileira, os discursos e narrativas da parceria Moçambique, Brasil e China, bem como as motivações dos diferentes actores envolvidos na cooperação, as diferenças e semelhanças dos seus modelos de cooperação, das suas abordagens e dos seus paradigmas.

No que diz respeito ao Brasil, Moçambique era na altura, o maior recipiente da cooperação técnica brasileira em África e a agricultura era o sector mais importante na cooperação técnica entre os dois países. Além disso, Moçambique, hospedava o maior projecto agrícola do Brasil no mundo, o ProSAVANA, um programa trilateral envolvendo o Brasil, o Japão e Moçambique e em implementação no Corredor de Nacala, mais concretamente nas províncias de Nampula, Zambézia e Niassa, no Norte de Moçambique. Inspirado no Prodecer, um programa que se considerava ter transformado o Brasil com ajuda do Japão, numa potência agrícola mundial, o ProSAVANA tem a mesma ambição para Moçambique. Contudo, desde o início, este programa tem sido alvo de enorme contestação por parte de organizações da sociedade civil moçambicana e coadjuvada por outras organizações internacionais. O maior argumento destas organizações é o de que o Prodecer, no qual se inspira o ProSAVANA, não fora um programa de sucesso como tem sido propalado, mas sim um programa que expropriou terra de camponeses

brasileiros em benefício de grandes empresas e prejudicou o meio ambiente. Logo, temia-se que estes problemas do Prodecer se reproduzissem em Moçambique. A contestação colocou a sociedade civil moçambicana em rota de colisão com o Governo de Armando Guebuza, que considerava este projecto «revolucionário» e acusava as organizações moçambicanas de estarem a ser manipuladas por interesses estranhos ao desenvolvimento do País. Por sua vez, a sociedade civil moçambicana acusava o Governo de estar vendido ao grande capital. A contestação colocou a implementação do programa em crise e criou conflitos e divisões no seio das organizações da sociedade moçambicana. A crise do ProSAVANA também foi ditada pela recessão económica e financeira no Brasil, que se retirou completamente de vários projectos de cooperação técnica que tinha em Moçambique. Actualmente, as actividades do ProSAVANA, são quase integralmente financiadas pelo Japão, tendo o Brasil também retirado de Maputo os representantes da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Embrapa, que aqui estavam baseados durante o período áureo da cooperação. Actualmente, as acções da ABC em relação ao ProSAVANA são coordenadas e desenvolvidas a partir de Brasília (Durán & Chichava, 2013; Chichava *et al.*, 2013; Chichava, 2016, 2017). A impopularidade do ProSAVANA levou o Governo moçambicano a criar um outro megaprojecto agrícola em 2017 orçado em 10 milhões de dólares, com o apoio do Banco Mundial (BM), denominado Sustenta, que está em implementação nas províncias de Zambézia e Nampula, ou seja, em algumas regiões onde também se prevê implementar o ProSAVANA.³ A mediatização do programa Sustenta, levou praticamente à secundarização e ao «esquecimento» do ProSAVANA.

Em relação à China, o investimento da empresa chinesa Wanbao Africa Agriculture Development LDA. (WAADL) na produção de arroz no Regadio do Baixo Limpopo desde 2012, o mais importante engajamento chinês na agricultura moçambicana, concentrou as atenções da pesquisa do IESE durante os 10 anos do livro *Desafios para Moçambique*.

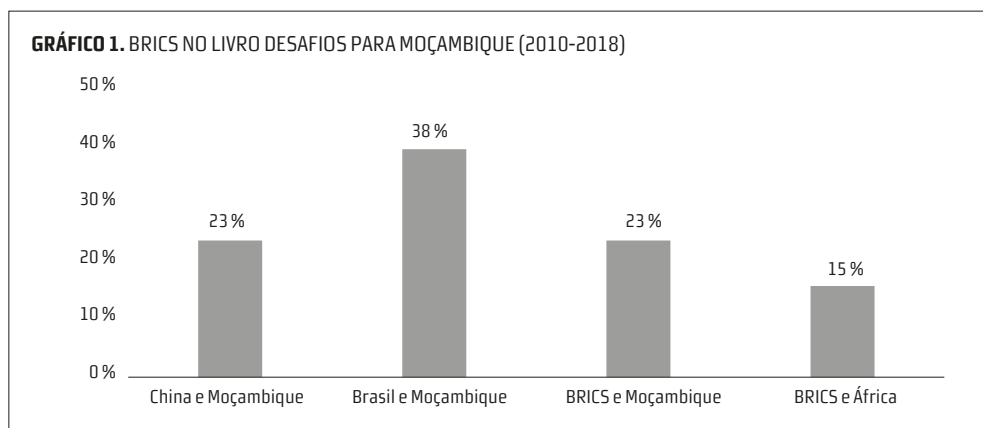
O investimento da WAADL ocupa uma área de 20 000 hectares no Regadio do Baixo Limpopo, província de Gaza, e era considerado em 2013, pelo China Development Bank (CDB), o maior projecto agrícola financiado por este banco em África. O objectivo deste projecto, de acordo com os seus proponentes, era tornar Moçambique auto-suficiente na produção de arroz e, à semelhança do ProSAVANA, era um dos símbolos do «sucesso» da cooperação com a China e do Governo de Armando Guebuza, que visitou o projecto em várias ocasiões. A WAADL conta ainda expandir as suas actividades para o distrito de Chókwè, na mesma província.

A WAADL substituíra a empresa estatal Hubei Lianfeng Mozambique Co., LDA. (HLMO, CO, LDA.), que se tinha instalado em Gaza em 2007, graças a um acordo entre os governos de Moçambique e da China, mas que fora incapaz de levar o projecto avante por dificuldades financeiras. À semelhança do projecto ProSAVANA, este projecto chinês é alvo

³ Para mais detalhes sobre o Sustenta ver Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável, s.d.

de contestação por parte da sociedade civil moçambicana, que acusa a WAADL de, com a cumplicidade do Governo, ter usurpado terra dos camponeses do Baixo Limpopo. Igualmente, a pesquisa realizada pelo IESE constatou que o projecto beneficiava as elites locais ligadas ao partido Frelimo em detrimento dos camponeses, o que criava um certo descontentamento. Estranhamente e por razões ainda por estudar, a contestação ao projecto da WAADL por parte da sociedade civil moçambicana não tem sido tão mediática e vigorosa como no caso do ProSAVANA, apesar de o projecto estar numa fase bastante avançada de implementação. Ainda que a maior organização moçambicana dos camponeses, a União Nacional dos Camponeses (UNAC), tenha emitido alguns comunicados criticando a maneira como o projecto estava a ser implementado, numa acção também seguida por outras organizações, com destaque para a Justiça Ambiental, a contestação mais vigorosa veio apenas de uma organização local, designada por Fórum das Organizações Não Governamentais de Gaza (FONGA), sem grande expressão a nível nacional (Chichava *et al.*, 2013; Chichava, 2014).

É preciso notar também que uma das principais conclusões da pesquisa do IESE em relação ao investimento chinês na agricultura tem a ver com o facto de a maior parte estar exclusivamente concentrada na exploração florestal (Chichava, 2012).



Entretanto, olhando para a pesquisa global do IESE sobre os BRICS, entre 2010 e 2018, pode-se concluir que a maior parte não foi publicada no livro *Desafios para Moçambique*, tendo sido publicada em outro tipo de livros (ver tabela 2). Dois destes livros versaram sobre a China e Moçambique, nomeadamente: *A Mamba e o Dragão. Relações China-Moçambique em Perspectiva* (Chichava & Alden, 2012); *China and Mozambique: From Comrades to Capitalists* (Alden & Chichava, 2014), que é uma versão revista, actualizada e aumentada do primeiro livro. A versão inglesa possui 12 capítulos, incluindo a introdução e a conclusão, nomeadamente: um capítulo sobre as relações históricas sino-moçambicanas; um sobre os interesses chineses na banca moçambicana; um sobre os padrões e características dos investimentos chineses em Moçambique

com base nos dados do antigo Centro de Promoção de Investimentos (CPI), actual Instituto para a Promoção de Exportações (IPEX); um sobre a construção, concretamente sobre os efeitos socioeconómicos da construção de uma estrada no sul da província de Gaza; um que discute a ideia muito espalhada segundo a qual haveria um plano central (*master plan*) do Governo chinês para colonizar a África através do envio de milhares de cidadãos chineses para este continente; três sobre agricultura, designadamente sobre (i) o Centro de Transferência de Tecnologias Agrárias de Umbeluzi (CITTAU), estabelecido graças à cooperação chinesa com objectivo de ajudar Moçambique a aumentar a sua produtividade agrícola; (ii) o debate sobre *land grabbing* ou usurpação da terra por parte da China com vista a implantar os seus projectos agrícolas em África e (iii) a WAADL e as elites moçambicanas na produção de arroz no Regadio do Baixo Limpopo; um sobre a comunidade chinesa em Moçambique e, finalmente, um sobre as perspectivas e representações dos moçambicanos em relação à presença chinesa. A versão inglesa é considerada por um dos grandes analistas das relações China-África, Ian Taylor, «um excelente livro» e um importante contributo não só para quem está interessado em Moçambique e na China, ou na relação China-África, mas também para quem está interessado em compreender a estratégia chinesa «*Going Global*» (Taylor, 2015).

Um outro livro, publicado em 2016 com o título *Mozambique and Brazil. Forging New Partnerships or Developing Dependency?* (Alden, Chichava & Alves, 2017) versa sobre o Brasil e Moçambique. Além da introdução, o livro possui 13 capítulos discutindo uma série de assuntos, nomeadamente as relações bilaterais e económicas; as relações entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP); os investimentos brasileiros na indústria extractiva; a cooperação técnica nos sectores da agricultura e da saúde; a transferência de tecnologia; intercâmbios culturais e a presença das igrejas pentecostais brasileiras em Moçambique. No mesmo período, o IESE publicou 12 artigos em revistas e livros internacionais, bem como em outro tipo de publicações fora do País. Estes artigos foram publicados em inglês ou francês. As publicações fora do IESE, sobretudo em revistas com revisão de pares e em línguas estrangeiras, têm a ver com a necessidade de se internacionalizar o trabalho do instituto, de modo que o debate sobre estes temas não fique apenas concentrado em Moçambique, ou para que o IESE possa inserir-se no mercado científico mundial (Cahen, 2019).

TABELA 2. ARTIGOS DO IESE SOBRE AS «ECONOMIAS EMERGENTES» EM OUTRAS PUBLICAÇÕES (2010-2018)

Autor(es)	Título	Revista/Livro	Ano de publicação
Sérgio Chichava	«Mozambique-Chine : de la politique au business?»	Alternatives SUD	2011
K. Amanor, S. Chichava, B. Chisinga & L. Mukwereza	«Towards an even-handed and effective Africa-Brazil exchange for agricultural development: African perspectives»	Poverty Focus, 24	2012

Cont.»

»Cont.

S. Chichava, J. Durán, L. Cabral, A. Shankland, L. Buckley T. Lixia & Z. Yue	«Brazil and China in Mozambican agriculture: emerging insights from the field»	IDS Bulletin	2013
Sérgio Chichava	«Chinese agricultural investment in Mozambique. The case of Wanbao rice farm»	SAIS Policy Brief	2014
Sérgio Chichava	«Controversy surrounds most ambitious agricultural project to date in Mozambique», Africa at LSE»	LSE Africa Blog	2014
Sérgio Chichava	«Chinese and Brazilian Agricultural Models in Mozambique: the case of the Chinese Agricultural Technology Demonstration Centre and of the Brazilian ProALIMENTOS»	Future Agriculture Consortium Working Paper	2015
Sérgio Chichava	«Mozambican elite in a Chinese rice “friendship”: an ethnographic study of the Xai-Xai irrigation scheme»	Future Agriculture Consortium Working Paper	2015
Kojo Amanor & Sérgio Chichava	«South-South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique»	World Development	2016
Sérgio Chichava & Jimena Durán	«Civil society organisations' political control over Brazil and Japan's development cooperation in Mozambique: more than a mere whim?»	Working paper/LSE Global South Unit	2016
Sérgio Chichava & Jimena Durán	«Resisting South-South Cooperation? Mozambican Civil Society and Brazilian Agricultural Technical Cooperation»	South-South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?, I. Bergamaschi; P. Moore & Arlene Tickner (org.)	2017
Ana Alves & Sérgio Chichava	«Neo-patrimonialism and extraversion in China's relations with Angola and Mozambique: Is Beijing making a difference?»	New Directions in Africa-China Studies, D. Large & C. Alden, (org.)	2018

Fonte: autor.

MOÇAMBIQUE E ÁFRICA AUSTRAL NO DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE

Foram publicados três estudos sobre Moçambique e a África Austral na secção «Moçambique no Mundo» entre 2010 e 2018, o que representa 14 % do total de publicações nesta secção (gráfico 2). O primeiro destes artigos foi o «SADC. Cooperação e segurança pública», publicado na segunda edição do livro *Desafios para Moçambique* em 2011. Como o próprio título indica, o artigo discute a questão da cooperação em segurança no âmbito da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), concretamente no que se refere à cooperação entre as polícias da região no combate ao crime. Trata-se de um assunto bastante actual e importante, num contexto de grande desnível em termos de desenvolvimento económico entre os países da SADC, com milhares de cidadãos desta região a migrar para a maior economia da região, a África do Sul, o que tem elevado os índices de criminalidade naquele País e tem criado tensões entre os sul-africanos e os seus vizinhos. Por exemplo, nos últimos anos têm crescido os casos de ataques xenófobos contra cidadãos de países vizinhos na África do Sul, com destaque para Moçambique, além dos casos já antigos de caça furtiva e roubos de viaturas. Em relação a este último ponto, por exemplo, muito recentemente, cidadãos sul-africanos

pediram ao seu Governo, a construção de um muro na fronteira com Moçambique, para minimizar as ocorrências de furto de viaturas por parte de moçambicanos (Times Live, 2017). O segundo artigo intitulado «A controvérsia sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire nas relações diplomáticas entre Moçambique e o Malawi» e publicado na edição de 2015, aborda o conflito entre Moçambique e o Malawi em volta dos rios Zambeze e Chire. O Malawi pretende usar os rios Zambeze e Chire de modo a ter acesso directo ao mar, mas Moçambique acha que estes não são navegáveis nem comercialmente viáveis, recomendando o uso dos seus portos (Beira e Nacala Porto).

A situação chegou a criar momentos de grande tensão entre os dois países, particularmente durante os mandatos de Armando Guebuza (Moçambique) e Bingo Wa Mutharika (Malawi). É de sublinhar que Moçambique e o Malawi nunca tiveram boas relações, com o regime de Maputo a acusar Blantyre de ter apoiado movimentos que estavam contra a Frelimo durante a luta armada e de, após a independência de Moçambique, ter apoiado o *Apartheid* e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo). Por sua vez, o Malawi tem velhas reivindicações sobre algumas partes do território moçambicano, que considera serem partes integrantes daquele País, em virtude de terem sido parte do antigo Império Marave, que ocupava vastas regiões do Malawi e do Norte de Moçambique e donde deriva o nome daquele País.

O terceiro e último artigo, com o título «Migração, movimento e urbanização em Angola e Moçambique», foi publicado na edição de 2018 e discute a relação entre a urbanização e migração interna e respectivas relações com os processos históricos, políticos e económicos em Angola e Moçambique, duas antigas colónias portuguesas, que, imediatamente a seguir às suas independências em 1975, conheceram décadas de guerras civis intensas que destruíram as suas economias e ceifaram centenas de milhares de vidas.

Olhando, para os artigos sobre Moçambique e a África Austral, publicados ao longo dos 10 anos da existência do livro *Desafios para Moçambique*, pode-se concluir que muitos temas ficaram por tratar.

Em relação à África do Sul, cabe mencionar que embora este País seja considerado parte dos BRICS, ele tem uma longa ligação com Moçambique, que data dos finais do século XIX, quando a economia moçambicana foi desenhada para servir os interesses do sector mineiro sul-africano através de exportação de mão-de-obra e do uso dos seus portos, criando uma dependência estrutural que se mantém até hoje. Por isso, não foi surpreendente que um dos primeiros grandes projectos de pesquisa que o País conheceu logo que teve a sua independência em 1975, levado a cabo pelo Centro de Estudos Africanos (CEA) da Universidade Eduardo Mondlane, tenha sido sobre as relações de Moçambique com a África do Sul ainda no contexto do *Apartheid*, de partido único de orientação Marxista-Leninista, de guerra civil em Moçambique e de grande tensão entre os países da África Austral, sobretudo em relação à África do Sul. No contexto actual, em que, embora o *Apartheid* tenha desaparecido, a guerra

civil tenha terminado e o partido único em Moçambique tenha, oficialmente, deixado de existir, a relação de dependência económica de Moçambique continua, impõe-se uma investigação sistemática e profunda igual à que foi levada pelo CEA. Igualmente, é necessário compreender as mutações ocorridas à escala regional depois do fim do *Apartheid*, como, por exemplo, a nível da SADC e da emergência de outras forças de alcance global que certamente criam desafios à região.

MOÇAMBIQUE E O RESTO DO MUNDO

Durante o período em análise, a secção «Moçambique no Mundo», foi dominada por três temas sobre «Moçambique e o resto do Mundo»: Moçambique e a dependência externa; crise económica e financeira internacional e juventude e protestos sociais em África. Foram publicados nesta secção cinco artigos, totalizando 24 % do total nesta secção ao longo do período em análise (gráfico 2). Três destes artigos, foram publicados por investigadores convidados, ou seja, não do IESE.

O primeiro intitulado «Crise global, crescimento e desafios para Moçambique e sua estratégia de desenvolvimento», da autoria de Carlos Oya, publicado em 2012, aborda o impacto da crise global em África, os seus traços mais significativos, a capacidade de reacção das economias africanas face a esta conjuntura, bem como as suas implicações e os desafios para Moçambique. As questões levantadas por este artigo são deveras importantes para países periféricos, pobres e frágeis como Moçambique, que dependem sobremaneira da ajuda internacional.

O segundo artigo, com o título «Juventude, *waihood* e protestos sociais em África» da autoria da Alcinda Honwana, publicado em 2014, discute a juventude e os protestos sociais em África. Trata-se de uma questão bastante relevante num continente em que a maior parte da população é jovem, mas paradoxalmente se encontra à margem da sociedade. É também um assunto ao qual Moçambique não está alheio, sobretudo quando se sabe que grande parte dos jovens moçambicanos não tem acesso a emprego. Foram estes jovens marginalizados que maioritariamente estiveram por detrás das revoltas populares de 2008 e 2010 na cidade de Maputo, protestando contra a subida dos preços do pão e do transporte, assunto sobejamente estudado pelo IESE, que culminou na publicação de um livro intitulado *Agora Eles Têm Medo de Nós. Uma Colectânea de Textos sobre as Revoltas Populares em Moçambique (2008-2012)*, publicado em 2017.⁴

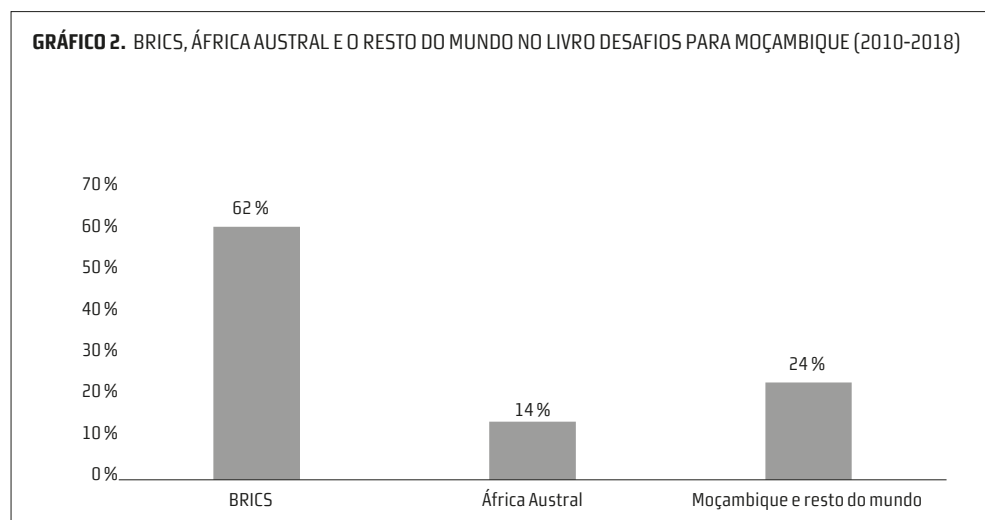
O terceiro artigo da secção «Moçambique no Mundo», publicado em 2016 com o título «A Grécia e Moçambique. Dilemas, lições e opções de luta», da autoria de Carlos Castel-Branco, discute a crise económica na Grécia e possíveis lições para Moçambique, partindo-se do pressuposto de que os dois países apresentavam algumas características semelhantes,

⁴ Para mais detalhes sobre este livro ver Brito, 2017.

nomeadamente a extrema dependência em relação a fluxos externos de capital. De realçar que a crise na Grécia coincidiu com a descoberta das chamadas dívidas ocultas ou ilegais, contraídas durante o segundo mandato do presidente Armando Guebuza (2009-2014), que colocou o País numa enorme crise de dívida e em conflito com os doadores, que praticamente retiraram a ajuda ao Orçamento Geral do Estado (OGE), condicionando a sua retomada ao esclarecimento deste assunto. O assunto grego tinha levantado debates em vários fóruns de discussão em Moçambique, particularmente nas redes sociais. A crise das «dívidas ocultas», e as suas implicações para a economia de Moçambique, foi também extensivamente estudada pelo IESE (Castel-Branco *et al.*, 2013).

Os restantes dois artigos publicados na secção «Moçambique no Mundo» – nomeadamente «Dependência de ajuda externa, acumulação e *ownership*. Contribuição para um debate de economia política», de Carlos Castel-Branco e publicado em 2011, e «Os homens e as mulheres pelo meio: o factor humano na ajuda ao desenvolvimento em Moçambique», de Marc de Tollenaere e publicado em 2018 – discutem a questão da dependência de Moçambique em relação à ajuda externa, que representava quase metade do OGE, olhando para a influência do factor humano na ajuda ao desenvolvimento e para as relações e conflitos entre doadores, Estado receptor e grupos sociais de interesse em Moçambique no período pós-guerra civil que dilacerou o País durante cerca de 16 anos e terminou oficialmente com os acordos de Roma de 1992. A relevância da questão da dependência externa da economia moçambicana não foi apenas objecto da secção «Moçambique no Mundo», mas ocupou e continua a ocupar a pesquisa do IESE, sobretudo dos seus economistas.

GRÁFICO 2. BRICS, ÁFRICA AUSTRAL E O RESTO DO MUNDO NO LIVRO DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE (2010-2018)



CONCLUSÃO

Este artigo discutiu a contribuição do IESE para a pesquisa sobre «Moçambique no Mundo» publicada no livro *Desafios para Moçambique* entre 2010 e 2018. O estudo conclui que, apesar de muita pesquisa realizada nesta área, esta concentrou-se apenas nos BRICS ou «economias emergentes», mais particularmente no Brasil e na China. Igualmente, a maior parte da pesquisa sobre Moçambique não foi publicada no livro *Desafios para Moçambique*, mas sim em outras publicações. Também houve poucos estudos sobre a região e o resto do mundo. A predominância de estudos sobre o Brasil e a China explica-se pelo facto de estas duas economias terem sido as que estiveram mais activas em Moçambique e em África no período em análise.

Alargar a análise para além da China e do Brasil é um dos próximos desafios do IESE nesta área. Uma das áreas que terá de ser olhada com muita atenção no futuro é a que se prende com o papel da África do Sul no contexto da África Austral, particularmente com as relações económicas e políticas entre Moçambique e África do Sul, devido não só à dependência estrutural da economia moçambicana em relação a este País, mas também ao imenso investimento de empresas sul-africanas no País e às relações históricas entre o African National Congress (ANC) e a Frelimo. Igualmente, para melhor entender o que está a acontecer, como está a acontecer e os desafios que daqui advêm para Moçambique e para a África Austral em virtude da emergência dos BRICS na arena política e económica internacional, o IESE irá alargar o foco da sua pesquisa das actuais áreas para outras, nomeadamente para a eventual diferença entre as abordagens e os paradigmas das «economias emergentes». A mesma análise será feita entre as «economias emergentes» e os chamados «doadores tradicionais».

REFERÊNCIAS

- Alden, C. & Chichava, S. (2014). *China and Mozambique: From Comrades to Capitalists*. Joanesburgo: Jacana Media.
- Alden, C.; Chichava, S. & Alves, A. (2017). *Mozambique and Brazil. Forging New Partnerships or Developing Dependency?* Joanesburgo: Jacana Media.
- Brito, L. de (2017). *Agora Eles Têm Medo de Nós. Uma Colectânea de Textos sobre as Revoltas Populares em Moçambique (2008-2012)*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2007) *Desafios para a Investigação Social e Económica em Moçambique*. In: 2007 Maputo. p.
- Chichava, S. (2017). «Moçambique e a crise político-económica brasileira». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 381-409.
- Chichava, S. (2016). «A sociedade civil e o ProSAVANA em Moçambique». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 375-384.
- Chichava, S. (2014). «Acumulação num contexto de lógicas e dinâmicas neopatrimoniais: O caso da ARPONE em Xai-Xai». In: *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 413-425.
- Chichava, S. (2012). «Investimento directo estrangeiro e o combate à pobreza em Moçambique: Uma leitura a partir do investimento chinês na agricultura». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 411-426.
- Chichava, S. (2010). «Moçambique na rota da China. Uma oportunidade para o desenvolvimento?» In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios Para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 337-351.
- Chichava, S. & Alden, C. (2012). *A Mamba e o Dragão. Relações China-Moçambique em Perspectiva*. Maputo: IESE.
- Chichava, S.; Durán, J., Cabral, L., Shankland, A. *et al.* (2013). «Discursos e narrativas sobre o engajamento brasileiro e chinês na agricultura moçambicana». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 417-438.
- Durán, J. & Chichava, S. (2013). «O Brasil na Agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra?» In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 397-415.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável (n.d.) *Sustenta*. Disponível em: <http://www.fnds.gov.mz/index.php/en/our-projects/project-list/sustenta> (consultado a 27 de Junho de 2019).

- IESE (2011). *Linhas Estratégicas do IESE. IESE Development Strategy*. Maputo: IESE.
- O País (2011). *Guebuza diz que quem critica cooperação com a China está enganado*. Maputo.
- Osmano, M. & Saúte, N. (2010). «Moçambique no Mundo. A Competição Subtil». In: Brito, L.; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S. & Francisco, A. (eds.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 325-335.
- Taylor, I. (2015) «China and Mozambique: from comrades to capitalists (book review).» *The China Quarterly*. (221), 269-271.
- Times Live (2017) *Ramaphosa says no to wall on SA, Mozambique border*. 15 de Março de 2017. TimesLIVE. Disponível em: <https://www.timeslive.co.za/politics/2017-03-15-ramaphosa-says-no-to-wall-on-sa-mozambique-border/> (consultado a 27 de Junho de 2019).

PANORAMA, REFLEXÕES E DESAFIOS DO IDE DA CHINA EM MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO DOS BRICS

Michael Godet Sambo

INTRODUÇÃO

As relações China-Moçambique têm evoluído significativamente ao longo do tempo, tendo já atingido a sua plenitude através do investimento. Se por um lado o marco histórico do início destas relações se caracterizou por diplomacia e apoios incondicionais sucessivos posteriores à independência (Alden, Chichava & Roque, 2014), por outro lado, e em particular na última década, a China tem empreendido uma forte campanha de estabelecimento, incremento e fortalecimento das relações comerciais e de investimento com o mundo em geral e em particular com Moçambique, porém, «nem sempre favoráveis» para estes (Adisu, Sharkey & Okoroafo, 2010). No caso de Moçambique, os investimentos oriundos da China têm crescido a ritmos mais elevados do que os dos restantes países, em particular dos chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que se constituíram como grupo durante a crise económica mundial em 2008 com vista a serem uma alternativa à hegemonia ocidental (Garcia, Biten-court & Dias, 2018). De notar que, ao nível do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em Moçambique, os BRICS já são uma potência alternativa com uma média de 30 % do investimento total no período 2006-2017, tendo em 2017 atingido 55 % do IDE total, correspondente a 331 699 734,05 dólares americanos. Importa ainda salientar que, no período em referência, a tendência da proporção do IDE dos BRICS em Moçambique é crescente devido ao progressivo aumento da proporção do investimento chinês, que evoluiu de 1 % sobre o total global em 2006 para 48 % em 2017, em contraponto com uma tendência decrescente da proporção do IDE da África do Sul, facto que revela a crescente relevância da relação China-Moçambique. Quais são os contornos destes investimentos e que desafios impõe esta tendência à economia de Moçambique?

Até ao momento, o investimento dos BRICS, e, em particular, o da China, em Moçambique tem sido pouco estudado, salvo algumas excepções, com maior enfoque para projectos específicos do Brasil e da China. Ressalte-se que o IDE se verifica quando uma firma detida maioritariamente por estrangeiros adquire uma filial ou se expande num país (Krugman & Obstfeld, 2007: p. 501). Por sua vez, um empréstimo externo a uma firma ou empresa estrangeira ou

detida maioritariamente por estrangeiros no país também constitui IDE e é registado na Balança de Pagamentos nacional como entrada de capitais e na Balança de Pagamentos do país de origem como saída de capitais equivalente (Krugman & Obstfeld, 2007).

No primeiro livro da série *Desafios para Moçambique*, Chichava (2010) descreve as relações históricas entre a China e Moçambique e enfatiza a exploração da madeira pela China, argumentando que «o apoio chinês à luta de libertação não pode constituir um argumento para hipotecar o futuro de Moçambique». Posteriormente, outras publicações se seguiram sobre o Brasil e a China tanto no âmbito da agricultura como no do sector mineiro. Porém, quase todas incidiram de forma geral sobre as relações diplomáticas, comerciais e de investimento (Chichava, 2011, 2012b), ou ainda sobre investimentos específicos, como é o caso do projecto de Areias Pesadas de Angoche (Sambo, 2018b, 2018a). Um dos artigos abrangentes sobre o investimento da série incide sobre os «Acordos de Protecção de Investimento dos BRICS na África...», argumentando que, tal como os investimentos ocidentais, estes acordos tendem a reduzir a soberania dos países receptores em casos de arbitragem, favorecendo as empresas oriundas dos BRICS (Garcia, Bitencourt & Dias, 2018). Contudo, além da série *Desafios*, Chichava (2012a), em *A Mamba e o Dragão*, explora de forma objectiva e aprofundada o IDE chinês em Moçambique no período de 2000 a 2010 e conclui que este se concentrou no sector da Indústria, com uma tendência de predominância futura orientada para o sector dos recursos minerais. Desde então, pouco ou nada se sabe sobre as tendências do IDE chinês em Moçambique e sobre os seus contornos.

Este artigo traça o panorama, as tendências e os desafios do IDE chinês em Moçambique, apresentando reflexões e investigando a sua relevância em relação ao IDE dos BRICS e do resto do mundo em Moçambique. O artigo baseia-se na análise de dados quantitativos dos IDE aprovados constantes da base de dados do outrora Centro de Promoção de Investimento (CPI), actualmente Agência para a Promoção de Investimento e Exportações (APIEX).¹ Ademais, o artigo questiona os desafios que o investimento chinês impõe a Moçambique no médio e longo prazos, argumentando que o peso do investimento chinês em Moçambique impõe elevada dependência e vulnerabilidade face aos interesses da China, e que o facto de este investimento estar concentrado em alguns sectores-chave aumenta a respetiva vulnerabilidade destes. O artigo desenvolve-se em três partes além da introdução e conclusão, nomeadamente

¹ Importa aqui salientar que os dados constantes da referida base de dados referem-se apenas aos investimentos submetidos a esta entidade com vista a beneficiarem dos pacotes de incentivos ao investimento. Em Moçambique, os investimentos podem ser aprovados nos vários níveis e sectores de decisão competentes de acordo com a magnitude do projecto, área ou extensão territorial de intervenção, sector económico de interesse, bem como com os seus possíveis impactos políticos, sem terem de passar pelo CPI. Isto é, não é obrigatório que os projectos de investimento passem pelo CPI, daí que os presentes dados de análise não representem o investimento total efectivo ao longo do tempo, mas sim as intensões de investimento, visto que o investimento pode ser aprovado e, por motivos de vária ordem, não ser materializado. Porém, pela acessibilidade e nível de desagregação dos dados, estes são usados como uma *Proxy* do IDE em Moçambique com vista a uma análise mais aprofundada dos seus padrões e tendências.

uma breve contextualização do investimento em Moçambique; o panorama do IDE chinês e a análise e reflexão sobre o IDE da China em Moçambique.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, o IDE tem merecido uma certa preferência por parte das autoridades, que enaltecem o seu papel para o desenvolvimento económico. No entanto, o crescimento do IDE está associado a três factores principais, respectivamente (i) o clima de paz e a relativa estabilidade macroeconómica que caracterizou Moçambique nas duas primeiras décadas após a assinatura dos acordos de paz; (ii) a abundância de recursos naturais (complexos minerais energéticos) no território, bem como a vantagem da sua localização costeira que se afigura estratégica para o acesso ao comércio internacional dos países do interior e vice-versa; e, por último, (iii) o favoritismo político ao IDE que caracterizou os sucessivos governos eleitos desde as primeiras eleições gerais em 1994, caracterizado por políticas contínuas de incentivo aos projectos de IDE, principalmente através de reduções fiscais ou isenções e facilidades para a sua materialização. Porém, importa notar que a Lei do Investimento, Lei n.º 3/93, promulgada em 24 de Junho de 1993, um ano após a assinatura do Acordo Geral de Paz, surge no intuito de «... privilegiar uma maior participação, complementaridade e igualdade de tratamento dos investimentos nacionais e estrangeiros...», além de outros intentos (Assembleia da República de Moçambique, 1993). Facto é que, no período subsequente, registou-se em Moçambique a entrada de grandes projectos de investimento estrangeiro com polémicos incentivos fiscais (*vide* Castel-Branco, 2002: p. 9), como é o caso do projecto de fundição de alumínio, MOZAL, iniciado em 1998, do projecto de gás natural e pipeline da SASOL, iniciado em 2004, e do projecto de extracção de areias pesadas, Kenmare Resources plc, que opera em Moçambique desde 2007.

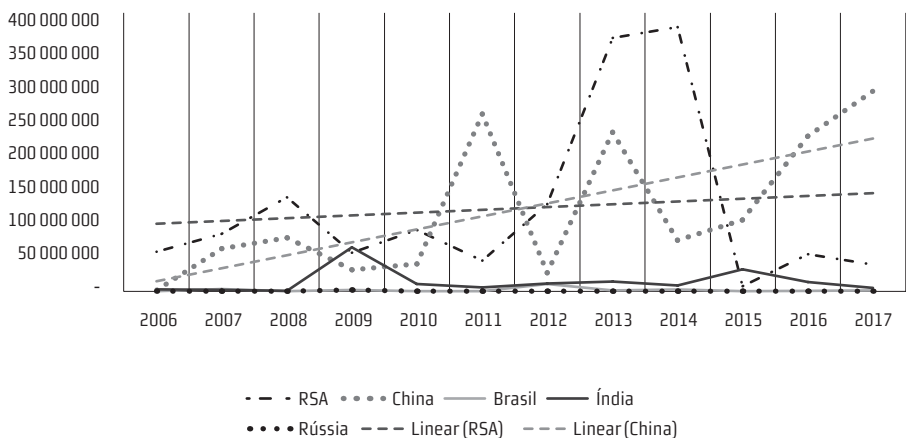
Com base na Lei de Investimento, vários órgãos foram sendo criados com vista à facilitação do processo de investimento e respectiva viabilização, bem como à obtenção dos incentivos criados. Um dos órgãos a destacar é o Centro de Promoção de Investimento, que, de acordo com o Artigo 1(e) do Decreto n.º 43/2009 – Regulamento da Lei de Investimento, era o órgão do aparelho do Estado responsável pela: «promoção, recepção, análise, acompanhamento e verificação de investimentos realizados no País com excepção das Zonas Económicas Especiais e das Zonas Francas Industriais» (Conselho de Ministros, 2009). Na essência, este órgão era responsável pelo recebimento de projectos de investimento que pretendessem o usufruto dos respectivos pacotes de incentivos que fossem além dos fiscais e aduaneiros no País, pela sua análise e aprovação ou pela canalização para as entidades competentes para aprovação, uma vez que não tinha competência para aprovar todos os projectos recebidos,

mas apenas os projectos de valor inferior ou equivalente a 2500 milhões de meticais, segundo o Artigo 12(b) do Decreto acima referido. Projectos com valores superiores a este seriam da competência de outros organismos, entre eles o Ministério da Planificação e Desenvolvimento e, em última instância, o Conselho de Ministros (*ibidem*). De salientar que em Novembro de 2016, o Conselho de Ministros extinguiu simultaneamente três destes órgãos, nomeadamente o Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA), o Instituto para a Promoção de Exportações (IPEX) e o CPI, fundindo-os em um órgão único designado APIEX. Este órgão tem como objectivos principais facilitar e dinamizar o ambiente de negócios e criar maiores sinergias para a promoção do investimento e do comércio externo (Jornal O País, 2017). Uma vez que resulta da fusão daqueles órgãos, pode-se deduzir que se tornou responsável pelas respectivas funções, sendo, assim, a APIEX é a entidade, actualmente, responsável pela facilitação e promoção do investimento.

O PANORAMA DO IDE CHINÊS EM RELAÇÃO AOS BRICS EM MOÇAMBIQUE

Apesar de o investimento da China no período em análise ter começado por ser muito baixo, ele tem crescido a ritmo acelerado em relação aos BRICS, embora apresente algumas oscilações em alguns anos. O IDE da China em 2006 foi de 905 000 dólares americanos, ao passo que o da Índia foi de 2 325 500 dólares americanos e o da República de África do Sul (RSA) foi de 56 965 999 dólares americanos, o valor mais alto dos BRICS. Por seu turno, abaixo da China esteve o Brasil, com um total de investimento de 25 000 dólares americanos, e a Rússia, sem quaisquer montantes investidos neste ano. De salientar que, ao longo do período, o investimento da Rússia apenas se verificou em um ano, i.e., em 2009, e cifrou-se em 2 615 000 dólares. Por sua vez, o investimento da China concorre com o investimento sul-africano. Entre estes nota-se uma tendência crescente de maior aceleração para a China, que, a partir de 2015, ultrapassou o volume anual de investimento da RSA. Note-se que o volume de IDE anual da RSA decresceu significativamente, tendo caído do seu ponto mais alto de investimento no País ao nível dos BRICS no período em análise, isto é, de 380 309 127,33 dólares em 2014 para 7 074 193 dólares em 2015. Desde então, verifica-se uma aceleração no crescimento do investimento chinês, que, ao longo deste período, atingiu o seu ponto mais alto em 2017, com 287 951 334 dólares, em contraponto com uma tendência de estagnação do investimento da RSA (*vide* figura 1).

FIGURA 1. EVOLUÇÃO ANUAL DO INVESTIMENTO DOS BRICS EM MOÇAMBIQUE (EM DÓLARES AMERICANOS)



Por um lado, o peso do investimento dos BRICS nos últimos anos tem vindo a crescer em relação ao resto do mundo. Verifica-se, através dos dados, que o investimento dos BRICS tem um peso significativo no total do IDE que flui para Moçambique a cada ano, variando entre os 3 % e os 58 % ao longo do período. O peso mínimo verificou-se em 2007 em resultado de um aumento significativo do influxo de IDE dos outros países. Importa, no entanto, salientar que este mínimo no peso dos BRICS verifica-se em termos relativos devido ao aumento do investimento absoluto dos países não BRICS não obstante uma tendência continuamente crescente do IDE dos BRICS (*vide* figuras 2 e 3). Enquanto o investimento absoluto dos BRICS em dólares americanos apresenta uma tendência crescente com poucas variações ao longo do período, o investimento global apresenta inúmeras variações, com o ponto mais alto em 2007. Segue-se depois uma brusca descida no ano seguinte (em 2008), altura em que se regista o pico da crise económica mundial (figura 2). Dado que é neste ano (em 2008) que o IDE global cai significativamente e que, contrariamente, a tendência do IDE dos BRICS não foi visivelmente afectada, tendo continuado a crescer, o seu peso no IDE global aumentou para 58 %, o que significa que, do IDE total recebido por Moçambique em 2008, 58 % foi originário dos BRICS. Por sua vez, nota-se que a partir de 2010 o comportamento da curva de IDE global em Moçambique tende a acompanhar o da curva de IDE dos BRICS, com excepção do ano de 2014, em que houve maior aumento do IDE dos outros países e uma redução dos BRICS, que se estende até 2015, altura em que retoma a tendência crescente (*vide* figura 2). Neste período, de 2010 a 2017, o peso médio do IDE dos BRICS em relação ao IDE global é de 34 %, com um contributo cada vez mais robusto nos últimos três anos, período em que o seu peso registou os valores de 33 %, 44 % e 55 % respectivamente (figura 3).

FIGURA 2: EVOLUÇÃO DO IDE DOS BRICS EM RELAÇÃO AO IDE GLOBAL (EM DÓLARES AMERICANOS)

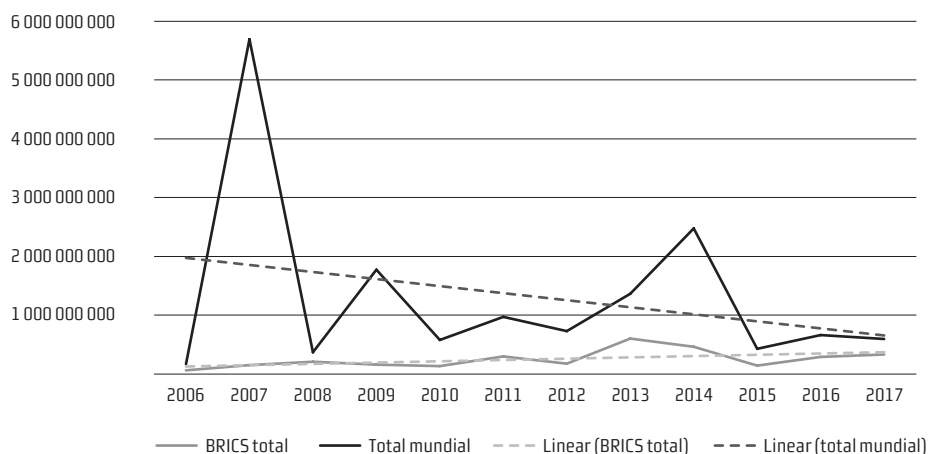
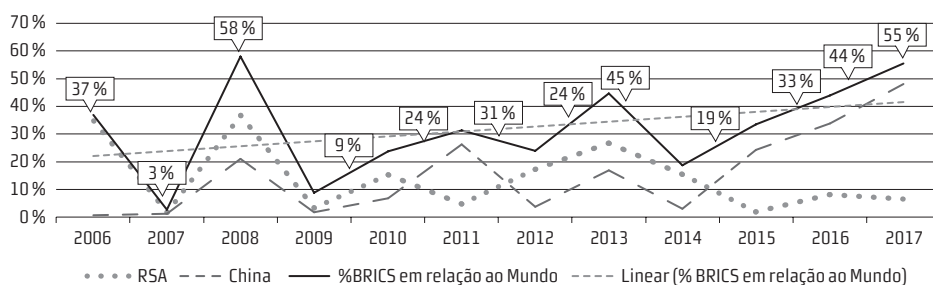
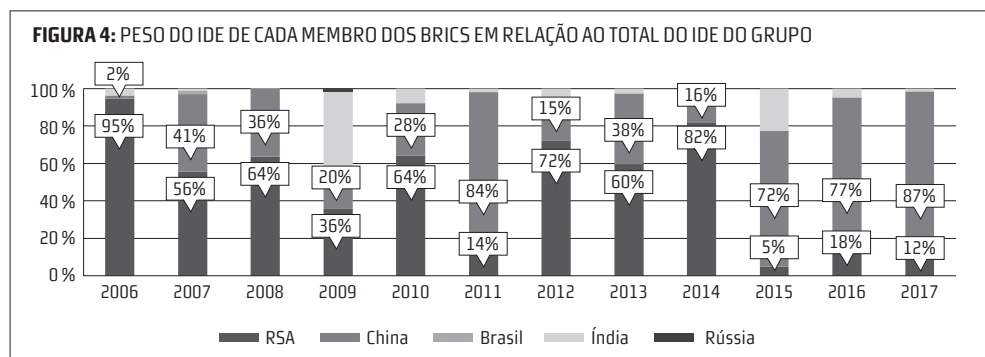


FIGURA 3: PERCENTAGEM DO INVESTIMENTO DOS BRICS EM RELAÇÃO AO IDE TOTAL EM MOÇAMBIQUE



Por outro lado, note-se que mais de 70 % deste peso nos últimos três anos se deve à China, e tem tendência crescente. Importa salientar que, ao longo do período de 2006 a 2014, o investimento da África do Sul dominou o investimento dos BRICS, com um peso médio de 60 %, exceptuando o ano de 2011, no qual a China superou a África do Sul. Porém, a partir de 2015, regista-se uma troca de posições entre a África do Sul e a China tanto em termos do peso no IDE em Moçambique (figura 4), como em termos de valor absoluto de investimento destes países que o APIEX registou entre 2015 e 2017. Esta troca de posições está relacionada com o acelerado crescimento do IDE da China em Moçambique e com a queda do investimento sul-africano (*vide* figura 1), factos que contribuíram para um aumento significativo do peso do investimento chinês entre os BRICS, que se cifrou em 72 %, 77 % e 87 % respectivamente entre 2015 e 2017. Inversamente, o peso do IDE da África do Sul cifrou-se em 5 %, 18 % e 12 % no mesmo período, isto é, apresentou uma tendência incerta (*vide* figura 4), ao passo que o peso dos BRICS em relação aos outros países registou uma tendência continuamente

crecente (*vide* figura 3). Este facto permite afirmar que o comportamento do IDE da China em Moçambique passou nos últimos três anos a determinar o comportamento do IDE dos BRICS em Moçambique, influenciando também, cada vez mais, o comportamento do IDE total no País, como ilustram as figuras 2, 3 e 4.



Em suma, nos últimos três anos nota-se um certo ganho de protagonismo do IDE chinês nas tendências gerais de investimento face tanto aos restantes BRICS, como aos outros países investidores em Moçambique. A partir de 2014, o IDE da China assumiu uma posição de crescimento estável e acentuado que, por conta da queda brusca do investimento da África do Sul, elevou significativamente o seu peso no investimento dos BRICS. Por sua vez, nota-se ainda que a aceleração do crescimento do IDE chinês compensou a queda do investimento da África do Sul em relação aos outros BRICS. Da mesma forma, nos últimos três anos, o crescente aumento do peso do IDE da China face aos outros BRICS faz com que o investimento chinês passe a determinar o comportamento do IDE dos BRICS em Moçambique. No entanto, importa salientar que, até 2017, o IDE da China era responsável por 87 % do IDE dos BRICS. Por seu turno, o IDE dos BRICS correspondeu a 55 % do IDE total registado em 2017, ou seja, mais da metade do investimento directo estrangeiro total recebido por Moçambique. Isto representa um domínio cada vez maior do IDE daquele grupo, porém com maior peso do investimento chinês. Se se acrescentar o facto de o IDE dos BRICS apresentar uma tendência geral crescente ao longo do período, movida pelo crescente aumento do investimento chinês nos últimos três anos, e se contrastar esta tendência com a tendência decrescente do IDE total (*vide* figura 2), nota-se uma tendência de hegemonia do IDE chinês sobre a economia Moçambicana. Por isso, urge analisar o IDE chinês sob o ponto de vista da distribuição geográfica e sectorial para aferir sobre os seus possíveis impactos socioeconómicos e políticos no contexto de Moçambique.

PANORAMA DO INVESTIMENTO CHINÊS EM MOÇAMBIQUE

Embora a evolução do IDE chinês não tenha sido regular entre 2006 e 2014, deste ponto em diante ele assume um crescimento acentuado e estável até 2017, o último ano da série. Importa, no entanto, aferir a distribuição geográfica e sectorial deste investimento de forma a analisar os seus contornos em Moçambique e, assim, ter uma noção sobre os possíveis significados do IDE chinês em Moçambique. Por esta razão, esta secção investiga a distribuição do IDE chinês aos vários níveis.

A distribuição geográfica ao nível provincial do investimento chinês acumulado em Moçambique entre os anos de 2006 e 2017 revela uma elevada concentração na província de Maputo. Enquanto todas outras províncias acolhem montantes totais de IDE chinês inferiores a 200 milhões de dólares, Maputo acumula um total de IDE chinês de pouco mais de mil milhões de dólares (figura 5). Note-se que este valor supera em pouco mais de duas vezes o investimento total oriundo da China que, ao longo do período em análise, foi canalizado para as restantes nove províncias. Portanto, em termos relativos, Maputo acolheu 69 % do total do IDE chinês em Moçambique no período de 2006 a 2017, enquanto as restantes nove províncias partilharam entre si os 31 % remanescentes (figura 6). Por sua vez, mantém-se a desigualdade na distribuição dos remanescentes 31 % do IDE chinês acumulado entre as nove províncias, porém com menores níveis de discrepância. As mais beneficiadas são as províncias de Gaza (13 %) e Sofala (6 %), e a que menos IDE recebeu ao longo do período foi a província de Tete, com um total de 8 989 000 dólares (figuras 5 e 6). É importante, também, salientar que, ao longo do período em análise, Maputo teve frequentemente fluxos de IDE, enquanto as restantes províncias registaram os primeiros influxos de IDE da China a partir de 2010 e de forma irregular. Por sua vez, apesar de a província de Gaza ter recebido maior volume de IDE no universo das nove províncias, 99 % do valor em causa foi registado no último ano (2017) e corresponde a um investimento em refinaria no distrito de Chibuto pela Dingsheng Mínerais. Este investimento em particular tem um grande contributo no peso total do IDE chinês daquele ano em Moçambique. No caso de Maputo, tratou-se de investimentos em projectos diversos nos vários sectores.

FIGURA 5: TOTAL DO IDE ORIGINÁRIO DA CHINA POR PROVÍNCIA NO PERÍODO 2006-2017 (EM DÓLARES AMERICANOS)

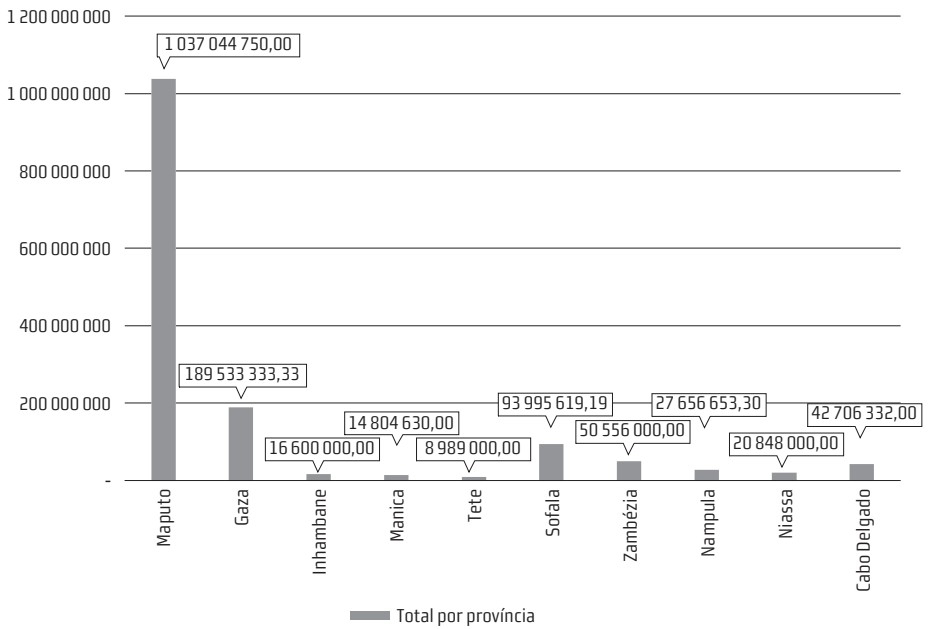
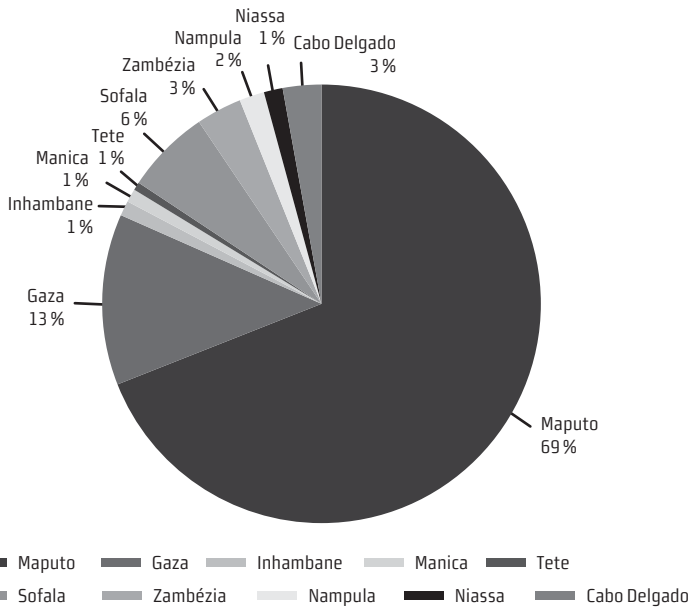
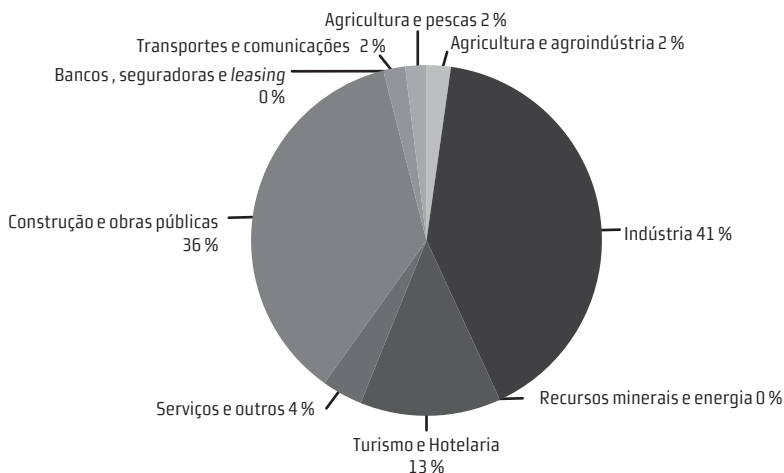


FIGURA 6: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO IDE DA CHINA POR PROVÍNCIA (2006-2017)

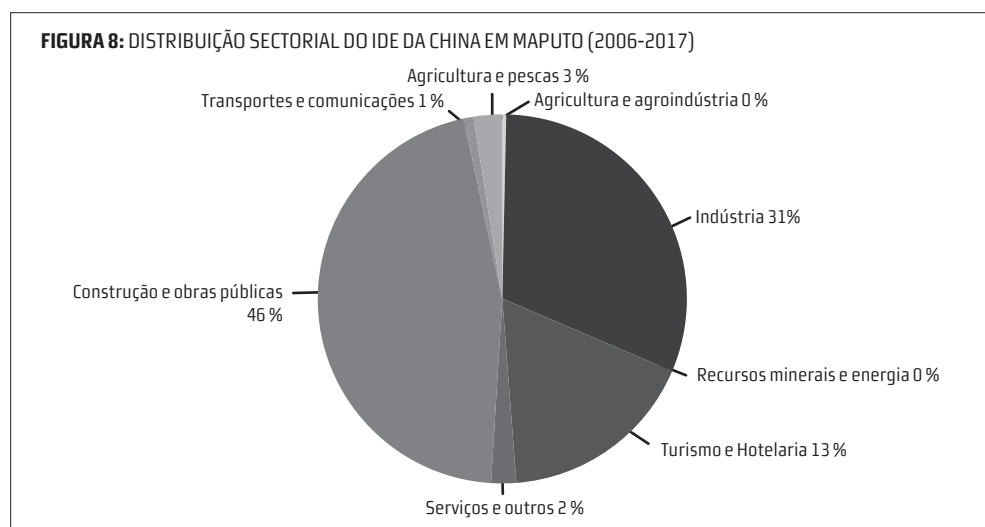


Os dados revelam ainda que o IDE da China em Moçambique tende a concentrar-se principalmente em três sectores de actividade, nomeadamente: Indústria (41 %), Construção e Obras Públicas (36 %), e Turismo e Hotelaria (13 %). Por sua vez, verifica-se também que o investimento chinês registado pelo APIEX ou pelo CPI não contempla o sector dos Recursos Minerais e Energia, bem como o sector dos Bancos, Seguros e *Leasing*, sectores estes que não registaram percentagem alguma do total de IDE chinês ao longo do período de 2006 a 2017 (*vide* figura 7). No entanto, é sabido que o sector dos Recursos Minerais e Energia tem recebido projectos de IDE chinês, que estão em execução (Sambo, 2018a, 2018b), facto que permite, entre outras, duas hipóteses explicativas, a saber: (i) os investimentos nesta área não passaram pelo APIEX ou pelo antigo CPI, mas foram directamente aprovados pelo Ministério dos Recursos Minerais e Energia, bem como pelo Conselho de Ministros; ou, (ii) os investimentos em recursos minerais e energéticos são registados por aquele órgão na rubrica do sector da Indústria ou outros sectores afins. Estas hipóteses poderão merecer atenção em futuras pesquisas, sendo importante notar, para efeitos da análise deste artigo, que aqueles sectores não dispõem de registos de influxos de IDE ao longo do período em estudo. Voltando para o comportamento dos dados, importa indicar que o investimento no sector da Indústria tende a ser o mais frequente ao longo dos anos. Este é também o sector que mais cresce, tendo registado ritmos cada vez mais acelerados entre 2014 e 2017, enquanto o sector de Turismo & Hotelaria registou investimentos em apenas dois anos, 2012 e 2013 respectivamente. Por seu turno, o sector de Construção e Obras Públicas recebe investimentos de magnitude variada, o mais elevado dos quais se registou em 2011, num total correspondente a 266 500 000 dólares.

FIGURA 7: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO IDE TOTAL DA CHINA POR SECTOR (2006-2017)

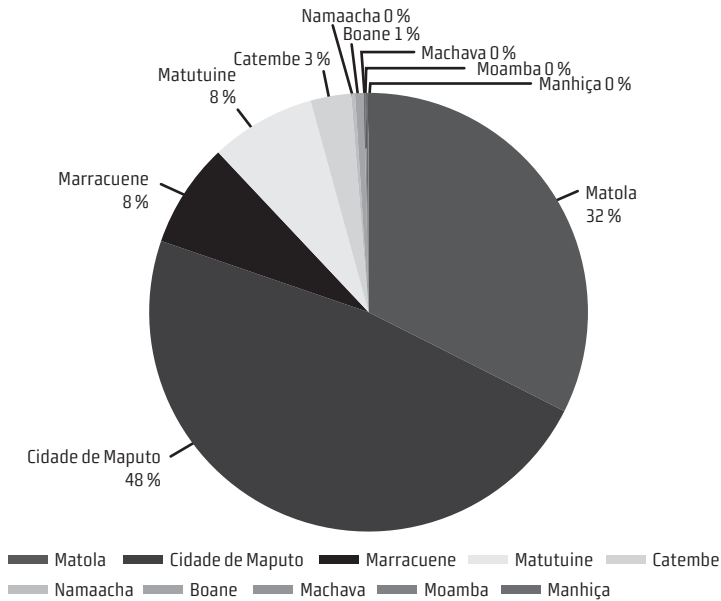


Considerando que 69 % do IDE oriundo da China está concentrado na província de Maputo, e analisando a distribuição sectorial ao nível da província em particular, nota-se que a ordem de concentração daquele investimento nesta província difere do padrão do País. Pois que, ao nível de Maputo, o IDE do sector de Construção e Obras Públicas domina sobre os outros sectores com 46 % do peso de todo o investimento destinado a esta província. Seguem-se a este os sectores de Indústria (31 %) e de Turismo e Hotelaria (17 %), sendo os restantes sectores de menor expressão, isto é, com peso inferior a 5 % (*vide* fig. 8). Adicionalmente, olhando para a distribuição espacial do IDE na província de Maputo pode-se perceber que o grosso deste, quase a metade (48 %), está concentrado na cidade de Maputo. Seguem-se, depois da cidade de Maputo, os distritos de Matola (32 %), Marracuene e Matutuine, cada uma delas com 8 % do IDE total acumulado da província de Maputo (*vide*, fig. 9).



Em suma, verifica-se, por um lado, que, nos últimos anos, o IDE da China ganhou um peso considerável relativamente ao IDE dos restantes BRICS, tornando-se a sua força motriz em Moçambique, facto que lhe permite exercer também um grande nível de influência nas tendências do IDE global no País. Ora, dado o crescente peso do investimento dos BRICS, que, em 2017 atingiu mais da metade (55 %) do total de IDE recebido por Moçambique, e representando o investimento da China 87 % do investimento dos BRICS, pode-se afirmar que, primeiro, o investimento da China se tornou o principal determinante do IDE dos BRICS em Moçambique; segundo, o investimento da China exerce uma grande influência sobre o IDE global em Moçambique, quer através dos BRICS, quer como país individual; terceiro, em resultado das afirmações anteriores, a China começa a tornar-se o país que mais investe em Moçambique, ou seja, o principal investidor em Moçambique. Estes factos, por si só, revelam a crescente relevância quer do IDE da China para Moçambique, quer também da própria economia chinesa para Moçambique.

FIGURA 9: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO IDE DA CHINA NA PROVÍNCIA DE MAPUTO (2006-2017)



Por outro lado, o IDE da China em Moçambique concentra-se na capital do País, a província de Maputo, e incide principalmente em três sectores-chave da economia, nomeadamente nos sectores da Indústria, Construção e Obras Públicas, e Turismo e Hotelaria. A capital do País concentra 69 % do IDE total oriundo da China, o equivalente a 1 502 734 317,82 dólares americanos, que corresponde a perto de três quartos de todo o investimento chinês registado em Moçambique pelo CPI/APIEX ao longo dos 11 anos consecutivos. Daí que se possa depreender que Maputo é o principal destino do IDE da China em Moçambique. A ideia sobre a distribuição do IDE chinês fica mais clara quando projectada pelas três regiões geográficas do País, em que se percebe que a zona Norte beneficia de 6 %, a zona Centro beneficia de 11 %, e finalmente a zona Sul beneficia de 83 % do total do IDE chinês. Além disso, sublinhe-se que, os sectores de Indústria, Construção e Obras Públicas, e Turismo e Hotelaria acumulam 90 % do total de IDE da China em todo o Moçambique. Por seu turno, em Maputo, onde se acumulam três quartos do IDE total proveniente da China, a concentração sectorial é maior, pois 94% do investimento nesta província destina-se aos três sectores acima mencionados, com maior incidência para o sector de Construção e Obras Públicas (46 %). Nota-se também que, na província de Maputo, as cidades de Maputo e Matola concentram 80 % do IDE, distribuídos em 48 % e 32 % respectivamente. Portanto, o IDE chinês em Moçambique caracteriza-se por se centrar em três sectores-chave para o desenvolvimento da economia nacional, e por estar geograficamente concentrado na zona Sul do País, particularmente em Maputo, facto que merece uma reflexão.

REFLEXÕES E QUESTÕES EM TORNO DO IDE CHINÊS

Tendencialmente, a análise do IDE tem sido feita ao nível do seu potencial de geração de empregos, de geração de lucros através do incremento da produção e da produtividade, de transferência de tecnologia etc., como atesta o relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre Dinâmicas de Desenvolvimento Africano (AUC/OECD, 2018: p. 22). Porém, saliente-se que o mesmo relatório sugere que o IDE deve também beneficiar a diversificação, além de apontar para a necessidade de criação de ligações duradouras entre as empresas de IDE e as economias locais como condição para a maximização do emprego e melhor transferência de conhecimento e da tecnologia (AUC/OECD, 2018). Adicionalmente, vale lembrar que os lucros gerados pelo IDE são geralmente repatriados e que os respectivos investimentos geram poucas ligações nacionais (Mandlate, 2014). Por outro lado, no caso particular do IDE chinês, além de gerar empregos residuais com baixos salários e elevada carga laboral, também não encoraja a transferência de conhecimento e de tecnologia, dado que tende a sustentar as barreiras de comunicação entre os trabalhadores locais e chineses, como descreve Feijó (2014). Com base nestes aspectos já conhecidos, importa reflectir sobre a preponderância e tendência crescente do IDE chinês em Moçambique e questioná-la nos termos indicados abaixo.

Primeiro, a abertura política para o recebimento de IDE que o Estado moçambicano tem demonstrado carece de direcções estratégicas sob risco de perder a capacidade de orientar as políticas económicas do País, pois, sem limitar esta análise ao potencial do IDE chinês para gerar empregos, é preciso notar que os sectores-chave de política económica em Moçambique são os que têm merecido a dominação daquele investimento. Classicamente, o sector de Construção e Obras Públicas é tido como um motor da economia, pelo que pode ser usado em políticas fiscais expansionistas que visem o incremento do emprego e o consequente efeito multiplicador da economia, que acabará por dar azo a crescimento económico. Daqui se depreende que o sector, em si só, tem um potencial enorme para geração de emprego, bem como para beneficiar de gastos públicos. Porém, é preciso ter em conta que, se for dominado pelo IDE chinês, a utilização de uma política fiscal expansionista, em que o Governo aumenta os gastos públicos em construções, pode não surtir o efeito desejado dada a qualidade dos empregos que possam ser gerados, a preferência das empresas chinesas por trabalhadores chineses (Adisu, Sharkey & Okoroafo, 2010: p. 5), bem como o repatriamento de lucros a que estas empresas estão sujeitas.

Por seu turno, a ser considerada a indústria transformadora, o sector da Indústria é entendido como o sector dinamizador do desenvolvimento socioeconómico por vários factores, como a geração do emprego, as ligações económicas, a transferência de tecnologia e, no caso da indústria metalomecânica, a promoção da diversificação produtiva e o impulso aos outros sectores.

Porém, considerando aspectos inerentes principalmente ao investimento chinês, como, por exemplo, o desincentivo à comunicação, que limita a aprendizagem e a transferência de tecnologia, e a fraca propensão que os projectos de IDE têm para gerar ligações com a economia nacional bem como a respectiva dependência de importações, que limitam o potencial de desenvolvimento económico do país receptor, surge a necessidade de se reflectir sobre o papel de dinamização da economia pelo sector de Indústria em Moçambique. Mais ainda, importa salientar que o investimento chinês no sector da Indústria não tem incidência notável sobre a indústria metalomecânica, e sim na produção de ferro de construção civil, que é um mero insumo de produção em vez de um meio de produção. Portanto, não se pode aferir com certeza se o IDE chinês promove a diversificação produtiva ou incentiva a produção em outros sectores, pois seria um erro confundir a indústria metalomecânica com a indústria de produção de ferro para construção. Daí que se torne imperioso repensar no tipo de indústria que se pretende deste investimento, bem como nos seus efeitos na economia ao nível do emprego e da respectiva natureza do emprego, da transferência de tecnologia, da diversificação produtiva e das ligações que se pretendem gerar com vista a alcançar o desenvolvimento socioeconómico almejado.

Segundo, a preponderância do IDE chinês sobre o dos demais países investidores, bem como a elevada concentração deste em termos geográficos e sectoriais podem constituir um importante factor de vulnerabilidade de Moçambique em relação aos interesses da China, particularmente nos locais e sectores em que se concentra. Embora uma das políticas de relações internacionais da China seja a não interferência em assuntos políticos dos países parceiros, importa salientar que as relações diplomáticas ou políticas podem azedar, podendo afectar as relações económicas, até porque, como indicam Kaplinsky e Morris, mesmo as empresas privadas chinesas não são propriamente privadas, uma vez que têm geralmente algum grau de participação do Estado (Kaplinsky & Morris, 2009). De notar que já houve, no passado histórico das relações China-Moçambique, um episódio em que, segundo aponta Chichava, a Frelimo havia condenado a invasão chinesa ao Vietname e, bem assim, o apoio chinês ao regime cambojano de *Pol Pot* em 1979, sem, por sua vez, ter condenado a invasão soviética ao Afeganistão. Isto aconteceu numa das reuniões das Nações Unidas, e tal acção da Frelimo levou o embaixador chinês a abandonar Moçambique junto de uma comitiva de médicos chineses em 1980 (Chichava 2010: p. 340). As perguntas que aqui se colocam são: (i) se, dado o peso do IDE chinês em Moçambique, o Governo de Moçambique teria a liberdade de se posicionar em desfavor da China nalgum fórum multilateral de cooperação caso fosse necessário, e (ii) caso isto acontecesse e se gerasse um cenário similar ao acima descrito, em que o embaixador da China e as respectivas empresas de IDE chinês abandonassem o País, qual seria o impacto sobre a economia moçambicana e, em particular, sobre a capital do País tendo em conta a grande concentração sectorial e geográfica do investimento chinês em Moçambique?

É nestes termos que se presume a elevada vulnerabilidade de Moçambique face à China, que pode perigar a sua soberania. Por isso, propõe-se, por um lado, o desafio de se pensar em limites de predominância do peso do investimento de países estrangeiros individuais em relação ao peso dos demais; por outro lado, o desafio de se determinar sectores económicos chave para investimento nacional e a respectiva fixação de limites de IDE a serem admitidos nesses sectores.

CONCLUSÕES

As análises de dados do APIEX sobre o IDE dos BRICS e da China em Moçambique, que incidiram principalmente sobre as tendências e os pesos relativos dos investimentos, bem como algumas reflexões em torno deste tema permitiram perceber que: (1) o IDE dos BRICS tem crescido a um ritmo relativamente mais acelerado do que o IDE do resto do Mundo em Moçambique e o seu peso atingiu 55 % do total do IDE registado em 2017; (2) a força motriz do IDE dos BRICS nos últimos três anos em análise é o investimento chinês, o qual atingiu 87 % do investimento total dos BRICS em 2017, que mantém um crescimento estável e acelerado; (3) através do IDE dos BRICS, ou individualmente, o IDE da China tem ganho considerável importância no IDE total que entra em Moçambique, mantendo uma tendência crescente e um ritmo acelerado. Os dados acumulados também relevaram que (4) o IDE da China se concentra na capital de Moçambique (69 % do total) ou na zona Sul do País (83 %), e, fundamentalmente, em três sectores de actividade, nomeadamente: Indústria, Construção e Obras Públicas, e Turismo e Hotelaria.

Com base nos resultados obtidos da análise de dados, chegou-se à conclusão de que o domínio do investimento chinês em Moçambique e a sua tendência de crescimento acelerado tornam vulnerável a economia moçambicana em relação aos interesses da China, ameaçando assim a soberania nacional. Daí que o artigo proponha, por um lado, o desafio de se repensar estrategicamente sobre a abertura do País em relação ao recebimento de IDE, indicando a necessidade de se aliar a reflexão acerca dos sectores-chave em que se possa limitar o IDE à noção dos mecanismos de execução de políticas económicas estratégicas e seus possíveis efeitos. E, por outro lado, o desafio de se pensar em limites de predominância de investimento de países estrangeiros individuais em relação ao peso dos demais países investidores, de modo a evitar a dependência de investimento de um único país.

REFERÊNCIAS

- Adisu, K.; Sharkey, T. & Okoroafo, S. C. (2010). «The impact of Chinese investment in Africa». In: *International Journal of Business and Management*. 5 (9), 3.
- Alden, C.; Chichava, S. & Roque, P. (2014). In: *China and Mozambique: from Comrades to Capitalists*. Jacana Media, pp. 1-23.
- Assembleia da República de Moçambique (1993). Lei de Investimento. *Lei n.º 3/93 de 24 de Junho*. I Série-Número 25, pp.122 (7)-122 (13).
- AUC/OECD (2018). *Africa's Development Dynamics 2018 – Growth, Jobs and Inequalities*. p. 254. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264302501-en> (consultado a 17 de Maio de 2019).
- Castel-Branco, C. N. (2002). *Mega Projectos e Estratégia de Desenvolvimento – Notas para um Debate*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mega_projectos_Moz_texto.pdf.
- Chichava, S. (2011). «As economias ‘emergentes’ no sector agrícola moçambicano: leituras, implicações e desafios». In: L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 371-400.
- Chichava, S. (2012a). «Impacto e significado do investimento chinês em Moçambique (2000-2010)». In: *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em Perspectiva*. IESE/SAIIA. Maputo, Moçambique: IESE, pp. 33-48.
- Chichava, S. (2012b). «Investimento directo estrangeiro e o combate à pobreza em Moçambique: uma leitura a partir do investimento chinês na agricultura». In: L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 411-426.
- Chichava, S. (2010). «Moçambique na rota da China: uma oportunidade para o desenvolvimento?» In: L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (orgs.) *Desafios para Moçambique 2010*. 1ª. Maputo: IESE. p. 337-352.
- Conselho de Ministros (2009). Regulamento de Lei de Investimento. *I Série – Número 33*. Decreto n.º 43/2009 de 21 de Agosto, pp. 252 (11)-252 (22).
- Feijó, J. (2014). «Mozambican perspective on the Chinese presence: a comparative analysis of discourses by government, labour and blogs». In: C. Alden & S. Chichava. *China and Mozambique: From Comrades to Capitalists*. 1.ª edição. Auckland Park 2012, Joanesburgo: Fanele, pp. 146-187.
- Garcia, A.; Bitencourt, Y. & Dias, B. (2018). «Acordos de Protecção de Investimentos dos BRICS na África: Mais do Mesmo?» In: S. Forquilha (org.) *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo, IESE, pp. 395-420.

- Jornal O País (2017). *PM desafia director do APIEX a incrementar investimentos*. 2 de Julho de 2017. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/pm-desafia-director-do-apiex-a-incrementar-investimentos> (consultado a 30 de abril de 2019).
- Kaplinsky, R. & Morris, M. (2009). «Chinese FDI in Sub-Saharan Africa: Engaging with large dragons». In: *The European Journal of Development Research*. 21 (4), pp. 551-569. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/ejdr.2009.24>
- Krugman, P.R. & Obstfeld, M. (2007). *Economia Internacional: Teoria e Política*. 6.^a. São Paulo: - SP, Pearson Education do Brasil.
- Mandlate, O. (2014). «Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento». In: *Boletim Ideias*, n.º 60. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_60.pdf.
- Sambo, M. (2018a). «Haiyu Mozambique Mining Company: dinâmicas da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche». In: *Boletim Ideias*, n.º 97.
- Sambo, M.G. (2018b). «Vítimas da Riqueza? A Reprodução da Pobreza em Zonas de Mineração». In: S. Forquilha (org.) *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo, Moçambique, IESE. pp. 323-340.

BRASIL E MOÇAMBIQUE NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: ENTRE AVANÇOS E RECUOS

Natália N. Fingeremann

«Acho que mais grave até do que o Governo dar pouco, foi como a notícia chegou tão tardiamente aqui (...) Doeu ver como África e Moçambique ficaram tão distantes (do Brasil), já estivemos mais próximos»

Mia Couto

INTRODUÇÃO

Em 14 de março de 2019, o ciclone Iдай atinge o Sudeste africano, levando à devastação da segunda maior cidade de Moçambique, Beira, e atingindo também regiões do Zimbabué e Malawi. Considerada a pior tempestade tropical das últimas décadas, o Iдай representa também um marco nas relações entre o Brasil e Moçambique. O silêncio de uma semana do Presidente Jair Messias Bolsonaro, o envio tardio da assistência humanitária, impulsionada principalmente pela esfera subnacional,¹ e a doação irrisória de um montante de 100 mil euros mostram as mudanças na política africana brasileira, principalmente, no âmbito da Cooperação Sul-Sul (EBC, 2019).

A transformação nas relações Brasil-Moçambique já era esperada na presidência de Bolsonaro devido ao seu próprio programa conservador de Governo e ao discurso de posse do chanceler Ernesto Araújo, que indicavam um evidente afastamento das iniciativas do Sul Global, com possível impacto na área de Cooperação Sul-Sul (CSS). No entanto, os altos e baixos das relações Brasil-Moçambique não são exclusividade do período actual, uma vez que a inserção internacional brasileira varia entre a estratégia de *bandwagoning*, expressa na relação especial com os Estados Unidos, e a de equilíbrio/autonomia² (Lima, 2005: 9). Esta alternância de estratégia reflecte directamente na política brasileira para a África e gera hiatos nas relações

¹ O Escritório Regional do Ministério das Relações Exteriores de Minas Gerais, chefiado pela Embaixadora Maria Auxiliadora Figueiredo, pressiona as instâncias internas do Governo Federal e logra, via o Governo de Minas Gerais, organizar uma missão humanitária a Moçambique.

² Adota-se aqui o termo utilizado por Lima, M.R. (2005:9), que define que há duas estratégias internacionais seguidas pelo País no século xx: a de *bandwagoning* e a de equilíbrio (ou autonomia).

bilaterais entre os países. Por um lado, há um consenso de que o Itamaraty³ possui autonomia decisória para manter certa continuidade na política brasileira para a África a despeito do Governo. Por outro lado, sabe-se que, cada vez mais, a instituição tem sido obrigada a se adaptar à emergência da diplomacia presidencial e à politização da política externa, de modo a levar em conta os interesses de novos actores domésticos na agenda internacional (*ibidem*, 2005).

Com o objectivo de compreender as relações entre o Brasil e Moçambique nestas quase duas primeiras décadas do século XXI, este artigo centra a sua análise em um dos principais instrumentos da política externa neste período, a Cooperação Sul-Sul, e, particularmente, a modalidade de cooperação técnica coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Compreende-se que a área da Cooperação Sul-Sul, que ganhou evidência a partir do protagonismo internacional do Brasil, no início dos anos 2000, com base na narrativa oficial de «[...] transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo» (Amorim, 2003) balizou as relações entre os países, sendo destaque em diversos estudos sobre a área que buscaram ora entender as motivações do Governo brasileiro (Amorim, 2003, 2010; Saraiva, 2010, 2012; Lima, 2005; Vigevani & Cepaluni, 2007; Menezes & Ribeiro, 2011; Clements & Fernandes, 2013; Curado, 2010; Visenti, 2010), ora analisar a implementação de projectos considerados inovadores dentro da arquitectura da cooperação técnica (Chichava *et al.*, 2013; Cabral & Shankland, 2013; Chichava e Fingermann, 2015). Para alcançar este objectivo de recorte longitudinal, este artigo faz um amplo levantamento bibliográfico e uma análise de documentos oficiais disponibilizados pelo Governo brasileiro, dividindo o texto em quatro partes. Na primeira parte, apresenta-se um panorama histórico das relações entre o Brasil e a África, com especial atenção ao estabelecimento das relações políticas entre o Brasil e Moçambique a partir dos anos 1970. Traça-se também apontamentos sobre os primeiros passos da cooperação técnica do Brasil em Moçambique durante as décadas de 80 e 90, com uma análise dos projectos implementados no sector da educação logo após a participação do exército brasileiro nas Operações das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ). Em seguida, na segunda parte, identifica-se o momento de ascensão da CSS brasileira, vinculada à política brasileira para a África, que estabelecia um discurso oficial solidário e altruísta durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Destaca-se aqui a forma como a narrativa de uma «dívida histórica» proporcionou o surgimento de diversos projectos inovadores de cooperação técnica em Moçambique, alguns deles inspirados em experiências de sucesso no Brasil, e cita-se os casos do ProSAVANA, da Fábrica de Anti-retrovirais e da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Na terceira parte, mostra-se como as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016) mantiveram o paradigma Sul-Sul e, ao mesmo tempo, alteraram a narrativa para o continente africano, dando

³ Itamaraty é o nome dado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) devido ao facto desse Ministério ter ficado abrigado entre os anos de 1899 a 1970 no Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro.

ênfase ao pragmatismo, ao buscar estabelecer conexões entre a CSS e a agenda de comércio e investimento em Moçambique. Ademais, aponta-se para o refluxo orçamentário da CSS, com enfoque nas dificuldades da ABC para consolidar os seus projectos de cooperação técnica no País devido a três factores: baixa adesão da Presidente à diplomacia, dificuldade de interlocução do Governo com outros actores da sociedade, e problemas legais e institucionais de fragmentação característicos do arranjo organizacional da cooperação brasileira.

Por fim, na última parte, discute-se a forma como as mudanças domésticas no Brasil, na sequência da entrada do Presidente Michel Temer (2016-2018), modificaram a política brasileira para a África, graças à adesão a um paradigma que privilegia as relações com os Estados Unidos. Nesta secção, mostra-se quais foram as diferenças entre as chancelarias de José Serra e Aloysio Nunes e ressalta-se as possíveis dificuldades da CSS após as reformas ministeriais e orçamentárias aprovadas pelo novo Governo. No geral, este artigo verifica que o refluxo da agenda de Cooperação Sul-Sul do Brasil em Moçambique é gradual, uma vez que tem início nas gestões de Rousseff, porém se aprofunda consideravelmente no Governo de Temer e, provavelmente, ainda mais no actual Governo de Bolsonaro.

PANORAMA HISTÓRICO

A aproximação do Brasil com os países africanos, inclusive Moçambique, faz parte de um amplo projecto que visa inserir o Brasil no mundo e destacar sua autonomia em relação às tradicionais potências ocidentais. Embora o reconhecimento da identidade africana na formação nacional tenha emergido com a publicação de *Casa-Grande & Senzala* por Gilberto Freyre (1933),⁴ a possibilidade de uma parceria com a África foi trazida para a agenda doméstica somente na década de 60, com o estabelecimento da Política Externa Independente por Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas, à frente da Chancelaria dos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Antes disso, o País buscou se alinhar directamente ao Ocidente, em especial, aos Estados Unidos, e manteve um claro afastamento do continente africano, até com posicionamento contrário à independência⁵ das colónias africanas nas organizações internacionais (Ribeiro, 2007; Lima, 2005; Saraiva, 2002, 2010, 2012; Selcher, 1976). Nos anos 60, a vontade de aproximação política do Brasil aos países africanos levou à criação da Divisão da África no Itamaraty (1961) e à abertura das primeiras embaixadas – Acra, Tunes, Dacar – e consulados brasileiros – Luanda, Maputo, Nairóbi e Harare. Entretanto, o

⁴ Gonçalves (2003) aponta que a teoria de democracia racial desenvolvida por Gilberto Freyre foi mais um instrumento de reconciliação entre o Brasil e Portugal do que um reconhecimento da questão africana.

⁵ O Governo de Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961), por exemplo, percebia a África como um forte rival comercial pelo favorecimento instituído para a entrada de produtos das ex-colónias africanas e o baixo preço da sua força de trabalho. E, dessa forma, o Governo de JK buscou fortalecer seu apoio a Portugal, país contrário à independência das colónias no continente, com a assinatura do Tratado de Amizade e Consulta, em 1953 (Selcher, 1976).

Golpe Militar, em 1964, realinhou a política externa brasileira e interrompeu drasticamente este movimento de inserção internacional. O lema do Governo Militar foi apoiar incondicionalmente os Estados Unidos e Portugal. Esta colaboração ocorreu tanto na esfera nacional quanto internacional. No âmbito doméstico, destaca-se o facto de o Brasil permitir a acção da polícia portuguesa de Salazar dentro do País, com a prisão de militantes africanos ligados aos movimentos de libertação. Na esfera internacional, a adesão irrestrita foi registrada quando o Brasil chamou a atenção ao ser o único país latino-americano a votar contra a independência de Angola e Moçambique na Assembleia das Nações Unidas, ao lado de Portugal, África do Sul, Espanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos (Almeida, 2019; Selcher, 1976).

Nos anos 70, a estratégia de diversificação de alianças na esfera internacional foi retomada, avançada pelo choque do petróleo e a crise do dólar, com a fundação da diplomacia do Pragmatismo Responsável. Deste modo, a África ressurgiu para o Itamaraty e diversas acções foram lançadas para estreitar os laços políticos e económicos entre os dois continentes. Entre essas acções, sublinham-se o anúncio feito pelo Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, da iniciativa «O Ano da África», em 1972, e a sua visita a nove países do continente africano, com o intuito de restabelecer as relações políticas, após o posicionamento brasileiro contrário aos processos de independência, e expandir as relações comerciais principalmente com os países produtores de petróleo (Selcher, 1976; Saraiva 2012).

A queda de Salazar em Portugal, em 1974, e a proximidade já estabelecida pelo então chanceler Barboza, com a assinatura de acordos de cooperação técnica e concessão de linhas de crédito à exportação, criaram as condições internas necessárias para a ruptura do Tratado de Amizade e Consulta, estabelecido em 1953, entre o Brasil e Portugal. Assim, o Brasil pôde finalmente terminar com a dubiedade de sua política externa e reconhecer de maneira autónoma nas instâncias internacionais os processos de independência de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, em alguns casos, antes mesmo das potências ocidentais (Almeida, 2019).

Após o processo de reconhecimento, o Itamaraty precisou fortalecer sua posição política junto aos países do continente, de forma a afastar ressentimentos decorrentes do posicionamento anterior do País. No caso de Moçambique, a diplomacia teve uma tarefa mais árdua, se comparada com Angola, pois havia uma maior desconfiança das lideranças da FRELIMO em relação ao Governo Militar (*ibidem*, 2019). Desta maneira, a abertura da Embaixada do Brasil em Maputo, no dia 1 de março de 1976, tem um simbolismo importante para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), sendo considerado um marco para o estabelecimento de relações políticas entre os dois países.

Ao tratar das relações Brasil e Moçambique no âmbito da Cooperação Sul-Sul, identifica-se como primeiro ato diplomático a assinatura do Acordo-Marco de Cooperação, em 1981, e a sua ratificação em 1984. Nos anos seguintes, durante o Governo de José Sarney (1985-1989), houve um aprofundamento das iniciativas de cooperação técnica, com a consolidação de cin-

co acordos nas áreas da agricultura, comunicação, cultura e educação. Lima & Milani (2016) investigam os avanços da cooperação educacional durante esse período e afirmam que os anos 80 sinalizaram os primeiros passos da Cooperação Sul-Sul em Moçambique, embora esses projectos ainda fossem limitados a capacitações no território brasileiro. De acordo com os autores, mesmo com escassos recursos financeiros, a cooperação educacional obteve resultados positivos em pelo menos três projectos, sendo eles: i. a formação de funcionários moçambicanos sobre o uso das rádios comunitárias para difusão de programas de educação; ii. a concretização do programa de intercâmbio educacional na modalidade de graduação e pós-graduação; e iii. a inauguração do Centro Cultural Brasil-Moçambique, chamado então de Centro de Estudos Brasileiros, em 1989, com o objectivo de fortalecer a integração cultural (Lima & Milani, 2016). Além disso, vale mencionar que foi durante essa mesma década que se instituiu a Agência Brasileira de Cooperação (ABC),⁶ em 1987, e se fundou o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, em 1989, que antecedeu a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), estabelecida em 1996. A criação de ambos os arranjos institucionais indica que havia o propósito de se aproximar o Brasil da África e, ao mesmo tempo, de se fortalecer as iniciativas de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), ainda que dentro do território nacional (Lima & Milani, 2016).

Nos anos 90, entretanto, a agenda africana⁷ perdeu a sua centralidade dentro da política externa brasileira, de maneira que os laços com Moçambique se mantiveram de forma mais difusa (Mendonça & Faria, 2015). Segundo Kemer & Pereira (2018), a contribuição brasileira na ONUMOZ, entre 1993-1994, com o envio de 300 membros, incluindo 218 militares, 66 policiais e 16 servidores civis, tinha o objectivo de capacitar o exército brasileiro e fortalecer a posição do País dentro do organismo multilateral, sem visar estreitar a relação com Moçambique ou auxiliar este País na promoção do desenvolvimento. Ora, a carência de «sinergias entre os militares e os actores civis engajados em projectos de desenvolvimento» foi claramente constatada pela nulidade de acordos de cooperação técnica entre as partes (Kemer & Pereira, 2018: 10).

Esta distância selectiva da África se conservou na gestão subsequente de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), embora no caso de Moçambique se encontrem avanços pontuais e exclusivos da CTPD. No final da década de 90, Cardoso firmou seis instrumentos de cooperação técnica com Moçambique, sendo três deles vinculados à área educacional, que tinha como parceira a organização não-governamental AlfaSol, liderada pela primeira-dama Ruth Cardoso. O efectivo desempenho do Programa Alfabetização Solidária em mais de

⁶ A ABC, criada em 1987, é vinculada inicialmente à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), sendo que em 1996 passa para Secretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial do MRE.

⁷ A selectividade na agenda africana é patente pelo fechamento de embaixadas realizado, em 1995, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Mendonça e Faria (2015), fecharam-se as seguintes embaixadas: Adis Abeba (Etiópia), Dar Es Salam (Tanzânia), laundé (Camarões), Kinshasa (República Democrática do Congo), Lomé (Togo) e Lusaka (Zâmbia).

120 municípios brasileiros colocou a AlfaSol como uma entidade de amplo reconhecimento mundial, o que permitiu a internacionalização de uma política pública de sucesso do Brasil para fora de seu território. O mesmo aconteceu com o programa Bolsa Escola, que, foi inspirado numa política pública do Distrito Federal e exportado, em parceria com a ONG Missão Criança⁸ para São Tomé e Príncipe, Moçambique, El Salvador e Guatemala (Aguiar & Araújo, 2002).

Em certa medida, a cooperação técnica entre o Brasil e Moçambique durante os fins dos anos 90 e o começo dos anos 2000 estabelece já algumas características da Cooperação Sul-Sul desenvolvida a partir de 2003. Entre essas características, enfatiza-se a presença de actores diferentes para a coordenação e a execução e a premissa de se internacionalizar políticas públicas de sucesso, com o respaldo de organismos internacionais. Em ambos os casos, tanto no programa executado pela AlfaSOL quanto no Bolsa Escola implementado pela Missão Criança identificam-se o papel de coordenação da ABC e o apoio financeiro de entidades das Nações Unidas. O Bolsa Escola, por exemplo, era citado pelo então secretário-geral Kofi Annan como uma das quatro políticas públicas de mais sucesso no combate à pobreza em países em desenvolvimento (Folha de S. Paulo, 1998).

PARCEIRO PRÓXIMO E SOLIDÁRIO

A entrada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) na Presidência trouxe outra dimensão para as relações Brasil-África e, especialmente, as relações Brasil-Moçambique no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Naquele Governo, introduziu-se a questão africana, que teve um tratamento singular no âmbito da política externa, uma vez que foi associada às políticas de discriminação racial domésticas⁹ previstas no programa de Governo (Gala, 2007). Assim, emergiu um discurso oficial no qual o Brasil era posto com um país que tinha como «dever moral» o pagamento da sua «dívida histórica» aos povos africanos, de forma que Lula promoveu significativamente as relações políticas, económicas, sociais e culturais entre o Brasil e a África. Um exemplo da profunda atividade da diplomacia presidencial são as inúmeras¹⁰ viagens realizadas à África e a abertura de 22 embaixadas (de 17 para 39) e dois consulados-gerais.¹¹

⁸ A ONG Missão Criança foi criada por Cristovam Buarque, que, quando era Governador do Distrito Federal, em 1995, lançou o Programa Bolsa Escola que fornecia o pagamento mensal para as famílias de baixa renda desde que os filhos frequentassem a sala de aula.

⁹ Gala (2007) indica a importância da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) pelo Governo de Lula, que passou a envolver as organizações do Movimento Negro brasileiro no processo de formulação das políticas públicas nacionais e internacionais.

¹⁰ Lula realizou 33 visitas oficiais à África entre os anos de 2003 e 2010, marcando presença em 23 países africanos. Em alguns deles, foi a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro. No sentido inverso, o Brasil recebeu 47 visitas de reis, presidentes e primeiros-ministros africanos, oriundos de 27 nações. Entre janeiro de 2003 e setembro de 2010, o Ministro das Relações Exteriores visitou a África 66 vezes, participando de reuniões e eventos oficiais em 25 diferentes países. Chanceleres africanos, representando 32 estados, vieram 62 vezes ao Brasil (dados de 2012).

¹¹ Os consulados-gerais são em Lagos, na Nigéria, e na Cidade do Cabo, na África do Sul (Amorim, 2010).

Nesse reposicionamento da estratégia da política externa nacional, a Cooperação Sul-Sul apareceu como um instrumento central, principalmente, na relação com o continente africano, onde houve a expansão de iniciativas de perdão da dívida¹² e o surgimento de diversos projectos de CTPD. Com base em princípios norteadores de solidariedade, reciprocidade e não intervenção, o discurso oficial da CSS se atrelava directamente com os objectivos da política brasileira para a África, que entendia que a Cooperação Sul-Sul não era um fim em si mesmo, mas «um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais» (Amorim, 2010: 231).

Nesse sentido, pode-se dizer que a CSS se alinhava tanto à visão de mundo de base desenvolvimentista do programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto à perspectiva autonomista de sua política externa, permitindo que o «novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico (fossem conectados) com uma ativa diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo em que se transformou a questão social numa bandeira de política externa» (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 6). O resultado imediato desta abordagem, na qual prevalecia uma estratégia de «autonomia pela diversificação» (Vigevani & Cepaluni, 2007), foi o aumento significativo dos gastos destinados à Cooperação Sul-Sul, que saltaram de 384,2 milhões de reais, em 2005, para 1,6 bilhões, em 2010 (IPEA, 2010; 2013). Além disso, houve um aumento drástico no número de acordos de CTPD junto a países africanos, que passou de 39 firmados pela gestão anterior para 238 assinados pelos governos de Lula (Mendonça & Faria, 2015).

No caso particular das relações entre o Brasil e Moçambique, a Cooperação Sul-Sul ganhou ainda mais relevância, pois, apesar de existirem interesses comerciais e de investimentos entre as nações, Moçambique se tornou o principal beneficiário da Agência Brasileira de Cooperação, angariando 81 % dos recursos orçamentários no ano de 2010 (ABC, 2013). Em termos quantitativos, uma análise do número e do escopo de projectos de cooperação técnica evidencia o que representou esse crescimento nas relações Brasil-Moçambique. A tabela 1, abaixo, mostra que nas gestões anteriores o número de projectos de cooperação não alcançava sequer uma dezena, ao passo que nos anos de Lula 49 acordos foram assinados.

¹² Segundo dados levantados pelo jornal Estadão (2013b), foram perdoadas, entre 2003 e 2010, dívidas de três países africanos: Moçambique, no valor de 315,1 milhões de dólares, o equivalente a 95 % da dívida do País com o Brasil, Nigéria (84,7 milhões de dólares) e Cabo Verde (1,2 milhões de dólares). Além disso, foi renegociado o montante de mil milhões de dólares, o que só foi aprovado pelo Senado no Governo seguinte.

TABELA 1: ATOS INTERNACIONAIS ENTRE O BRASIL E MOÇAMBIQUE

Áreas de Cooperação	Sarney (1985-1989)	FHC* (1995-2002)	Lula (2003-2010)	Rousseff (2011-2016)	Temer (2016-2018)
Agricultura/Agropecuária	1		4		1
Alimentação			1	1	
Biocombustíveis			1	1	
Capacitação profissional /científica e tecnológica	1		4	1	
Combate a entorpecentes e a transações fraudulentas			1		
Comunicação social	1		1		
Cooperação académica	1		1		
Cultural	1		6	1	
Desenvolvimento urbano			3		
Educação e alimentação			2		
Educação		3	1		
Esportes			3		
Florestas			1		
Fortalecimento institucional			3		
Mineração		1	1		
Negócios e investimentos				3	
Obras públicas			1		
Saúde		1	11	1	
Segurança pública		1	2		
Terras e mapeamento			1		
Turismo			1		
Total	5	6	49	8	1

*FHC refere-se ao Presidente Fernando Henrique Cardoso
 Fonte: Elaboração própria. *Concórdia, Acervo de Atos Internacionais* (2019).

Outro ponto trazido pela análise dos dados é a variedade de sectores envolvidos nos acordos de cooperação, que, diferentemente dos governos anteriores, passou a abranger diversas áreas de excelência da gestão pública brasileira, sem se restringir à agricultura, educação e cultura. Em Moçambique, a pluralidade de arranjos institucionais dos projectos de cooperação técnica fez com que as diferentes autarquias do Governo e dos ministérios envolvidos na execução dos projectos, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Fundação de Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), etc. alocassem, pela primeira vez, cooperantes fixos¹³ ou semifixos fora do País (Fingermann, 2014).

¹³ Em pesquisa de campo realizada em 2013, Fingermann (2014) constatou a presença de 10 cooperantes brasileiros em Moçambique. Os cooperantes fixos da ABC eram um analista de projectos para o escritório da ABC em Moçambique, responsável por coordenar três projectos agrícolas trilaterais – ProSAVANA, PROALIMENTOS E PLATAFORMA; dois consultores técnicos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsáveis por executar o PRONAE; um consultor voltado para a implementação do ProSAVANA-PI em Lichinga; e um técnico responsável pelo projecto da Universidade Aberta do Brasil em Moçambique. Além disso, havia dois funcionários da EMBRAPA, dois funcionários semifixos da FIOCRUZ e um funcionário fixo na Fábrica de Anti-retrovirais financiado a partir de recursos da empresa Vale do Rio Doce.

Estes cooperantes contratados via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou pertencentes ao quadro de servidores públicos da EMBRAPA ou FIOCRUZ demonstram uma das mudanças que ocorreu na Cooperação Sul-Sul brasileira durante a primeira década do século XXI, que passou a ser parte integrante da arquitectura da cooperação para o desenvolvimento internacional, sendo comparada à aquela provida por outros países emergentes, tais como a China, a Índia e a África do Sul (Chichava *et al.*, 2013; Cabral & Shankland, 2013; Chichava e Fingeremann, 2015).

Além disso, o carácter inovador de pelo menos três projectos em Moçambique – Fábrica de Anti-retrovirais, Universidade Aberta do Brasil e ProSAVANA – colocaram as relações entre os dois países em constante realce. Considerado por alguns especialistas o «laboratório» dos projectos de cooperação técnica da ABC, Moçambique tornou-se amplamente investigado por académicos de toda parte do globo, levando, em termos gerais, ao surgimento de duas linhas de pesquisas, uma com foco em analisar as motivações e a outra em compreender o processo implementação.

A linha de estudos que buscava identificar as motivações por trás das iniciativas, identifica três diferentes razões: altruísta (Amorim, 2003, 2010; Saraiva, 2010, 2012), auto-interessado (Lima, 2005; Vigevani & Cepaluni, 2007; Menezes & Ribeiro, 2010) e subimperialista (Clements & Fernandes; 2013; Curado, 2010; Visenti, 2010). Ao passo que a linha que investigou a implementação dos projectos de cooperação em si o fez por meio de estudos de caso ou estudos comparados. Com o objectivo de analisar, medir e/ou avaliar os resultados dos projectos de cooperação técnica, assim como verificar o envolvimento da sociedade civil e de outros actores nas iniciativas, surgem, neste momento, importantes pesquisas relativas à Fábrica de Anti-retrovirais (Russo *et al.*, 2014; Fedatto, 2017; Abdenur & Marcondes, 2017) ao ProSAVANA (Fingeremann, 2014; 2015; 2017a; Ekman & Macamo, 2014; Cabral & Shankland, 2013) e à Universidade Aberta do Brasil (Prete, 2013; Souza & Segenreich, 2018).

De forma geral, estas pesquisas indicam que as inovações dos projectos de cooperação técnica não foram acompanhadas pelas reformas institucionais necessárias à própria ABC, que, ainda durante a gestão de Lula, continuou a manter um grau limitado de autonomia para alocação de recursos financeiros e humanos. No caso da Fábrica de Anti-retrovirais, anunciada no ano de 2003 em um encontro entre os líderes Luiz Inácio Lula da Silva e Joaquim Chissano, com o objectivo principal de garantir a produção de medicamentos de HIV e genéricos dentro da África Subsariana, destaca-se a dificuldade na execução do projecto pela responsável técnica designada pela ABC, a Farmanguinhos, braço da FIOCRUZ. Frequentemente citada como um exemplo da cooperação estruturante na saúde (Almeida *et al.*, 2010), a Sociedade Moçambicana de Medicamentos, registada somente em 2011, necessitou contar com uma doação de 4,5 milhões de dólares da mineradora brasileira Vale do Rio Doce para realizar sua construção e comprar os equipamentos no ano de 2010 (Russo *et al.*, 2014). Além disso, a celebração da

Instalação da Sede do Escritório Regional da FIOCRUZ, em Maputo, em setembro de 2008, aprovada em 2011, não alterou a situação jurídica da Fundação para permitir a permanência dos técnicos da instituição por mais de três meses fora do território nacional, de forma que garantisse efetivamente a actuação dos colaboradores da instituição (Marcondes & Mawdsley, 2017).

No caso do ProSAVANA, o maior programa de cooperação trilateral da carteira da ABC, envolvendo a *Japan International Cooperation Agency* (JICA) e o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar de Moçambique (MASA), com o objectivo de promover a agricultura no corredor de Nacala, ressaltam-se também percalços na execução devido às limitações institucionais da cooperação técnica brasileira. Fingermann (2014), por exemplo, identifica o baixo grau de autonomia da cooperante da ABC alocada em um escritório em Maputo. A autora também aponta para dificuldade da agência em angariar recursos financeiros para a construção do Laboratório de Nampula, previsto no acordo entre as partes. Contudo, neste ponto vale acrescentar outros impeditivos para o desenvolvimento do projecto, tais como a resistência da sociedade civil dos três países envolvidos (Brasil, Japão e Moçambique), além da ineficiente capacidade de interlocução dentro do Governo de Dilma Rousseff, pois, embora o ProSAVANA tenha emergido nos anos de Lula, sendo o seu embrião assinado em julho de 2009 durante a Cúpula de L'Aquila do G-8 na Itália, a sua execução dependia de diversas medidas não realizados por sua sucessora, conforme se apresenta a seguir.

PARCEIRO GRADUALMENTE DISTANTE E PRAGMÁTICO

A vitória de Dilma Rousseff (2011-2016) em 2010 gerou nos analistas de relações internacionais expectativas positivas sobre a agenda de Cooperação Sul-Sul e as relações com o continente africano e, em particular, Moçambique (Leite, 2010). Porém, embora Rousseff compartilhasse, até certo ponto, a visão de mundo desenvolvimentista e o paradigma universalista, de foco Sul-Sul, da política externa do ex-Presidente Lula da Silva (2003-2010), a sua estratégia de actuação internacional levou a nítidos recuos na agenda da CTPD na África (Mariano *et al.*, 2015).

Sem ímpeto pessoal para a diplomacia presidencial¹⁴ e, ao mesmo tempo, com a desvinculação¹⁵ da questão racial interna à política brasileira para a África, o Governo de Rousseff

¹⁴ Embora, no primeiro ano de Governo, Rousseff tenha realizado uma viagem oficial ao continente africano, visitando África do Sul, Moçambique e Angola, Cornetet (2014) demonstra em sua pesquisa que o número de viagens internacionais caiu 55 % no primeiro mandato de Dilma Rousseff quando comparado com o segundo mandato de Lula da Silva.

¹⁵ Os investimentos na Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) caíram fortemente na gestão de Rousseff. Com o seu pico em 2010, no patamar de 16,7 milhões de reais, Rousseff fez um corte drástico de 75 % no seu primeiro ano de Governo, reduzindo o orçamento da agência para aproximadamente 4 milhões de reais anuais entre 2011 e 2014. Para mais informações, acesse: <http://www.generonumero.media/futuro-da-secretaria-nacional-de-politicas-de-promocao-da-igualdade-racial-preocupa-movimento-negro/>

apresentou-se como um parceiro gradualmente mais distante e de viés fortemente pragmático. Segundo Amorim (2016), a *Presidenta* «deu um pouco menos de ênfase aos temas exteriores do que o Governo Lula» (Amorim, 2016), com um esvaziamento das ações brasileiras até mesmo na esfera regional da América do Sul (Saraiva & Gomes, 2016, p. 90). Além disso, alguns autores apontam que a inexistência de «ideias forças» no Governo Rousseff para movimentar os diversos actores da sociedade e do próprio Estado levaram ao retrocesso de instrumentos da política externa (Cervo & Lessa, 2014), entre eles, a Cooperação Sul-Sul, que teve «refluxo da actuação brasileira nas agendas de CSS com viés geopolítico» (Lima & Milan, 2016: 37). É certo, portanto, que houve, neste período, uma subtil alteração da narrativa da CSS, junto a uma progressiva retracção orçamentária. O Governo de Rousseff, sob a chefia do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota (2011-2013), introduziu uma lógica de viés mais comercial do que altruísta na Cooperação Sul-Sul (Marcondes & Mawdsley, 2017). Com a proposta de substituir a Agência Brasileira de Cooperação pela Agência Brasileira de Cooperação e Desenvolvimento, o Ministro Antônio Patriota tentou realizar uma «transformação estrutural» na agência, estabelecendo elos entre a cooperação técnica e a agenda de comércio e investimentos (Folha de S. Paulo, 2013).

Embora a agência proposta não haja saído do papel efectivamente, a CSS teve uma redução de 63 % nos governos de Rousseff, uma vez que o montante total destinado a essa área passou de 985,2 milhões de reais, em 2011, para 366,6 milhões de reais, em 2015¹⁶ (IPEA, 2016; 2018). Em relação à cooperação técnica,¹⁷ apesar de uma queda orçamentária menor, verificou-se uma retracção de mais de 10 milhões de reais entre os anos de 2011 e 2013, com uma reversão logo em seguida, no ano de 2015, quando o orçamento atingiu o patamar anterior de 60 milhões de reais anuais, caindo para 52 milhões em 2016 (IPEA, 2018). Ademais, é importante apontar que houve uma mudança na estratégia da ABC na cooperação técnica, uma vez que a agência passou a centrar-se sobretudo em iniciativas de Cooperação Trilateral com organismos internacionais e países desenvolvidos, verificando-se uma consolidação dos protocolos de padronização de práticas¹⁸ e um incremento do orçamento focado na área, que se cifrou em 54 milhões de dólares em 2013 (45 % dos quais exclusivos da ABC), superando significativamente os recursos destinados à cooperação bilateral (8,3 milhões de dólares em 2013) (Abreu, 2013).

¹⁶ Na análise, retira-se o valor despendido no ano de 2016, pois há um salto dos gastos do Governo Federal em CSS para 3,1 mil milhões de reais devido exclusivamente ao pagamento de dívidas a organismos internacionais durante a gestão do presidente Michel Temer (IPEA, 2018).

¹⁷ É importante apontar a dificuldade de se analisar os cortes dentro da categoria de cooperação técnica, no período de 2014-2016, uma vez que a publicação do IPEA (2018) não estabelece as mesmas categorias dos relatórios anteriores (IPEA, 2013; 2016). Desta maneira, o artigo traz aqui somente os dados referentes ao orçamento da ABC que é apresentado nos três relatórios.

¹⁸ Os protocolos de padronização de práticas elaborados foram: Marco Estratégico de Parceria Trilateral para o Desenvolvimento, criado em 2012 pela ABC e *United States Agency for International Development* (USAID); Diretrizes para Iniciativas de Cooperação Sul-Sul Trilateral – UNICEF, estabelecido em 2013 pela ABC e UNICEF; Manual Operacional da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha, estabelecido em 2015 pela ABC e Agência Alemã de Cooperação Internacional (*GIZ-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*)

No caso das relações entre Brasil e Moçambique, a postura internacional arreada de Rousseff, somada às suas dificuldades para lidar com as questões domésticas, ofuscou de certa forma o fluxo dos projectos inovadores de cooperação técnica. Porém, não os inviabilizou por completo no primeiro mandato, uma vez que dados do IPEA (2018) indicam que, até 2014, Moçambique, permanecia como principal parceiro do Brasil, com o recebimento de 42,7 milhões de reais. A análise dos actos de cooperação firmados no período de 2011 a 2016 e apresentados na tabela 1 acima indica que houve uma redução no número de acordos firmados no período (oito), sendo que três deles eram exclusivos da área de Negócios e Investimentos e não tinham qualquer relação directa com a cooperação técnica. Além do mais, um olhar sobre os actos relacionados à área da CTPD mostra que a maioria era da categoria de Ajuste Complementar, que visa dar continuidade aos acordos já assinados, sem estabelecer novas iniciativas da Cooperação Sul-Sul brasileira.

Em relação ao Programa ProSAVANA, o qual, em certa medida, estabelecia um vínculo entre a esfera comercial e o investimento na cooperação técnica, com o lançamento do Fundo Nacala pela FGV Projectos, ressalta-se a inviabilização da continuidade do projecto devido a dois factores interconectados: a baixa adesão da Presidente à diplomacia e a incapacidade de interlocução do Governo com diferentes actores políticos da esfera nacional. Se, por um lado, Rousseff almejava, em sua narrativa, estabelecer vínculos entre a cooperação técnica e a agenda de investimentos, por outro lado, o cenário de divergência que a Presidente estabeleceu com o sector empresarial – produtivo, rentista e agronegócio (Singer, 2015) – impediu qualquer possibilidade de ela encaminhar esse discurso. Como bem demonstra Fingermann (2014), houve um esvaziamento da participação do empresariado nas iniciativas globais do Governo, com, inclusive, uma redução das missões comerciais do agronegócio brasileiro a Moçambique.¹⁹

A ineficiente interlocução de Rousseff com o outro extremo da sociedade brasileira também gerou impactos negativos no ProSAVANA. A sociedade civil organizada encontrava-se insatisfeita com as iniciativas do Governo no âmbito nacional. A aprovação do Código Florestal (2012) e o recuo na demarcação de terras indígenas e na desapropriação de terras para a reforma agrária tinham enfraquecido o apoio de movimentos sociais aliados tradicionalmente aos governos do PT, criando resistência entre as lideranças do Movimento Sem-Terra (MST) e da Comissão da Pastoral da Terra (Estadão, 2013a; Folha de São Paulo, 2013). Deste modo, as críticas levantadas pela ONG Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) em meados de 2013 ao ProSAVANA ganharam respaldo político junto a esses antigos aliados, que buscavam se fortalecer por via do enfrentamento em instâncias internacionais. Mesmo que as críticas ao ProSAVANA não fossem condizentes com a realidade do

¹⁹ Informações obtidas em entrevistas realizadas por Fingermann, em 2013, junto a representante da Câmara de Comércio, Indústria, Agropecuária Brasil em Moçambique, apresentadas em sua tese de doutorado em 2014.

Programa (Fingermann, 2013), uma vez que a possibilidade de usurpação de terras no Norte de Moçambique era inviável sem o apoio do sector empresarial, em 2013, a sociedade civil moçambicana, brasileira e japonesa – com a adesão do MST e da Comissão Pastoral da Terra – endereçou uma carta pública²⁰ à CTPD do Brasil em Moçambique que teve grande repercussão. Naquele momento, emergiu uma crise de credibilidade e legitimidade das acções da ABC no País. Contudo, a resposta presidencial para solucionar essa questão foi um silêncio retumbante. Focada na crise económica interna, Rousseff se distanciava cada vez mais dos empreendimentos africanos de CTPD e não visitou Moçambique durante a sua viagem à África do Sul para a V Cúpula dos BRICS, em março de 2013. Além disso, o Governo não estabelecia como prioridade de pauta as reformas legais necessárias para garantir a autonomia institucional da cooperação brasileira, de maneira que a ABC permanecia de mãos atadas durante a crise. Sem nenhuma independência financeira e com baixa capacidade institucional, a agência ficou quase totalmente dependente de seu parceiro – JICA – no gerenciamento da crise do ProSAVANA. Assim, não conseguiu responder adequadamente à sociedade civil brasileira, nem actuar na continuidade do programa com a consolidação do Laboratório em Nampula, previsto como responsabilidade integrante da contraparte brasileira (Fingermann, 2015).

Esse cenário conflituoso do ProSAVANA não se repercutiu directamente nos outros projectos inovadores da ABC em Moçambique. No entanto, houve alguns outros factores, além da baixa adesão presidencial à diplomacia e da carência de um marco legal, que dificultaram a implementação das demais fases desses projectos. No caso da Fábrica de Anti-retrovirais, uma das principais dificuldades para se prosseguir com as capacitações e o desenvolvimento de medicamentos foi a complexa fragmentação de actividades entre os diferentes departamentos vinculados ao Ministério da Saúde. Em relação à cooperação técnica na área de HIV/AIDS, Marcondes e Mawdsley (2017: 693) apontam que é necessária uma integração entre diversas instituições do Estado, sendo que, embora a FIOCRUZ esteja abaixo do Ministério da Saúde, o facto de ela ter um alto grau de autonomia pode dificultar a implementação do projecto, uma vez que traz questões sobre as responsabilidades de cada entidade em relação aos processos de financiamento, monitoramento e avaliação. Já no caso da Universidade Aberta do Brasil em Moçambique, sabe-se somente que as propostas de melhoria e aprimoramento apresentadas por Preti (2013) não foram internalizadas pela cooperação técnica brasileira, uma vez que houve o cancelamento não justificado da expansão do projecto cujo início das actividades estava previsto para o ano de 2015 (Souza & Segenreich, 2018).

Por fim, é importante apontar que o gradual recuo do Governo de Rousseff se aprofundou ainda mais durante o segundo mandato devido à crise política e institucional que limitou a sua

²⁰ Para saber mais sobre as organizações e movimentos incluídos na Carta, acesse o *link*: [https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/04/C%C3%B3pia-de-Carta-Aberta-das-organizac%C3%A7%C3%B5es-e-movimentos-sociais-para-Detere-Reflectir-de-Forma-Urgente-o-Programa-ProSavana-corrected.pdf](https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/04/C%C3%B3pia-de-Carta-Aberta-das-organizac%C3%A7%C3%A7%C3%B5es-e-movimentos-sociais-para-Detere-Reflectir-de-Forma-Urgente-o-Programa-ProSavana-corrected.pdf)

governabilidade na esfera doméstica e internacional, com os questionamentos do candidato do partido da oposição, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Aécio Neves, sobre o processo eleitoral que levou à vitória da chapa Rousseff-Temer no ano de 2014. Portanto, mesmo que a Chancelaria de Mauro Vieira (2015-2016) tenha mantido o tom mais pragmático para as relações Sul-Sul do Governo (Marcondes & Mawdsley, 2017), o facto é que o Governo de Rousseff que se iniciou em 2015 já não tinha capacidade política para manter as directrizes da política externa, inclusive, na Cooperação Sul-Sul, registando-se uma queda abrupta nos recursos alocados a Moçambique, que passaram de 42,7 milhões de reais para 10,9 milhões e 8,2 milhões de reais em 2015 e 2016, respectivamente (IPEA, 2018).

PARCEIRO?

A entrada do vice-presidente Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), por meio de um processo questionável de *impeachment*, por muitos classificado como um golpe parlamentar (Miguel, 2018 Santos, 2017), representou uma completa transformação da gestão pública na esfera doméstica e externa. Com uma coalizão encabeçada pelas forças conservadoras da política brasileira, o Governo de Temer (2016-2018) foi formado exclusivamente por «homens brancos», com uma visão de mundo de base neoliberal e contrária às ideias autonomistas no âmbito internacional, privilegiando as relações Norte-Sul, com um retorno à tradição de apoio especial aos Estados Unidos (Nunes & Rodriguez, 2017).

Este realinhamento da política externa se consolidou com a nomeação de *outsider* da diplomacia²¹: o político José Serra, do PSDB. Com mudanças significativas na política regional e extra-regional, o Ministro José Serra sinalizou claramente a necessidade de se reposicionar as relações Sul-Sul em seu discurso de posse. Ao tratar a política externa dos governos do PT como ideologizada, o Chanceler Serra apontou qual era o caminho a ser trilhado junto à África. Segundo ele, as relações Brasil-África deveriam ser guiadas exclusivamente por relações de ganho económico, uma vez que «a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio económico, tecnológico e de investimentos. (...) Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios económicos e grandes investimentos diplomáticos» (MRE, 2016).

Além disso, o Ministro logo sugeriu o fechamento de embaixadas no Caribe e na África devido aos seus altos custos operacionais. Contudo, a resistência interna do Itamaraty em relação ao fechamento de postos diplomáticos fez com que Serra não conseguisse alcançar esse feito e fosse obrigado a proceder à contratação de um estudo técnico de avaliação pelo Itamaraty (Estadão, 2016). Não se sabe se o resultado desse estudo foi apresentado àquela gestão, mas o

²¹ Os Ministros das Relações Exteriores tradicionalmente são formados pelo Instituto Rio Branco, que é a instituição responsável pela carreira diplomática no Brasil.

facto é que o fechamento de postos diplomáticos e a redução do corpo diplomático no exterior somente ocorreu com a entrada de Bolsonaro (O Globo, 2019).

Em março de 2017, Serra apresentou a sua carta de demissão, o que resultou na nomeação de outro representante de fora do Itamaraty para a Chancelaria, o deputado Aloysio Nunes do PSDB. Embora tenha seguido a linha política do ex-Ministro, a chancelaria de Aloysio Nunes propôs pequenas mudanças na política brasileira para a África, uma vez que, já em seu discurso de posse, ele reconheceu a importância comercial da África para o Brasil e sinalizou suas intenções de realizar uma viagem oficial (MRE, 2017).

Ao retomar a narrativa clássica de uma identidade comum entre os povos, o Ministro, em um artigo publicado no Correio Braziliense, apontava o viés comercial de sua viagem, ao mesmo tempo que sinalizava a importância da manutenção de projectos de cooperação técnica. Nas palavras de Aloysio Nunes, esse foco mais ligado ao comércio era uma demanda das lideranças africanas:

Mantemos programas importantes de cooperação com a maioria dos países africanos, sobretudo nas áreas de saúde, agricultura, educação e formação profissional. Esses programas demonstram o interesse brasileiro em contribuir para o desenvolvimento econômico e social do continente, mas é preciso ir além. As lideranças africanas pedem a presença do Brasil não apenas como prestador de cooperação, mas também e cada vez mais como investidor e parceiro nos negócios.

(Correio Braziliense, 2017, destaque meu)

Em certa medida, é possível afirmar que a narrativa do Ministro Aloysio Nunes se aproximava daquela estabelecida por Rouseff devido ao seus viés mais pragmático e comercial na esfera das relações Sul-Sul. No entanto, vale frisar que essa semelhança se limitou somente a esse quesito das relações Brasil-África, uma vez que a cooperação técnica foi praticamente inviabilizada com as reformas ministeriais de Temer e a aprovação da Emenda Constitucional 55/2016, que congelou os gastos públicos para os próximos 20 anos, limitando assim os recursos de instituições importantes para a execução da CTPD brasileira, tais como a FIOCRUZ, Ministério da Educação (MEC), etc. A fusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e a fusão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) com o Ministério de Comunicação foram algumas das alterações realizadas nos ministérios, com possíveis danos na operacionalização de projectos de cooperação. Em Moçambique, por exemplo, o ProSAVANA previa a actuação do MDA em uma de suas fases. Além disso, esperava-se a actuação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a qual não demorou a ter mais de 60 funcionários exonerados (Fingermann, 2017b).

Por fim, outro ponto de destaque na CTPD foi o enfoque dado à cooperação trilateral, a qual fazia mais sentido com a priorização da agenda em favor dos países do Norte. Na gestão de

Temer, por exemplo, a ABC elaborou as *Directrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Trilateral* em 2017 e se ampliaram os gastos com países desenvolvidos. Os recursos destinados aos Estados Unidos (21,8 milhões de reais) superaram aqueles destinados a Moçambique (8,2 milhões de reais) em 2016 (IPEA, 2018). No entanto, é preciso que sejam realizadas novas investigações sobre o período após o *impeachment* para que se possa identificar de facto qual foi o impacto das transformações domésticas na esfera internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das relações entre o Brasil e Moçambique nestas quase duas primeiras décadas do século XXI demonstra os avanços e recuos que houve na Cooperação Sul-Sul brasileira. Ao dividir a análise em três momentos diferentes – (i) parceiro próximo e solidário, (ii) parceiro gradualmente distante e pragmático e (iii) parceiro? –, o artigo identifica que cooperação técnica balizou as relações Brasil-Moçambique principalmente durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que elaborou projectos inovadores – ProSAVANA, Fábrica de Anti-retrovirais e UAB – e garantiu a expansão da presença brasileira no País, gerando indirectamente ganhos comerciais e de investimentos, além de maior legitimidade nos espaços de articulação internacional (Mariano *et al.*, 2015; Seabra & Sanches, 2018).

Logo em seguida, o estudo aborda como o projecto de inserção internacional de Lula sofreu transformações no Governo de Dilma Rousseff (2011-2016), pois, mesmo que a Presidente tenha mantido as diretrizes do paradigma Sul-Sul, compartilhando a visão do mundo desenvolvimentista do Governo anterior, a sua gestão foi marcada por alterações na narrativa da CSS no continente africano. Houve, nesse momento, a substituição da narrativa solidária e altruísta por uma narrativa de tom mais estratégico e de viés comercial (Marcondes & Mawdsley, 2017). Ademais, o refluxo que houve na cooperação técnica em Moçambique não foi ocasionado somente pela baixa adesão presidencial à diplomacia. Outros factores, como a não definição de um marco legal, a fragmentação institucional e a baixa interlocução do Governo com actores da sociedade brasileira, foram substancialmente mais relevantes para os resultados inconsistentes apresentados pelos diferentes projectos da CTPD, tais como o ProSAVANA, a Fábrica de Anti-retrovirais e a Universidade Aberta do Brasil. Sem contar que, no segundo mandato, a crise política institucional gerou um cenário de grande ingovernabilidade dentro do Governo de Rousseff, o que torna impossível culpabilizar a Presidente pelos retrocessos encontrados a partir de 2015.

Por último, o artigo destaca que a mudança de Governo para a presidência de Michel Temer representou anacronismos para toda a área de Cooperação Sul-Sul, dado que houve uma mudança na estratégia da política externa, com um claro afastamento do Sul Global e um

recuo da cooperação técnica bilateral, e evidente preferência pela modalidade de cooperação trilateral junto a organismos internacionais e países desenvolvidos. No entanto, vale apontar que esta tendência de privilégio da cooperação trilateral já parecia se delinear durante o final do primeiro mandato de Rousseff, quando o Ministro Embaixador Fernando Abreu, declarou que a ABC «tem assumido compromissos crescentes nessa área, por entender que a cooperação triangular permite ampliar a escala e o impacto da Cooperação Sul-Sul brasileira (...) favorecendo a otimização do uso de recursos financeiros, humanos e de infra-estrutura» (ABC, 2013: 12).

A alternativa pela cooperação trilateral na gestão subsequente de Jair M. Bolsonaro aparece como sendo uma modalidade valorizada pelo Governo, com a possibilidade de ser mantida, uma vez que o Chanceler Ernesto Araújo mencionou brevemente, em seu discurso realizado no Dia da África no Brasil (MRE, 2019), a importância e a efectividade desse modelo para a execução de projectos da ABC no continente africano. Por outro lado, uma análise do mesmo discurso indica que a cooperação trilateral não deve ser o foco das relações do Brasil com a África, pois há uma vontade maior de se ampliar as parceiras na área de defesa e segurança. Deste modo, assim como qualquer política pública (Milani & Pinheiro, 2013), a política externa do Governo de Jair Bolsonaro atende aos interesses dos grupos de poder que estão em jogo dentro do Estado. Em um Governo composto por um grande número de militares, com generais alocados na vice-presidência e em diferentes ministérios, não se pode subestimar a capacidade desse sector para influenciar a agenda externa do País. Há hoje uma evidente mudança nas directrizes da política externa, que deixou de ser um instrumento para alcançar o desenvolvimento brasileiro e se tornou uma ferramenta para privatizar o Estado brasileiro (Velasco, 2019). Portanto, é possível que uma futura análise histórica sobre as relações entre Brasil e Moçambique no âmbito da Cooperação Sul-Sul se limite somente a estas quase duas primeiras décadas do século XXI, uma vez que o quadro que se pinta neste momento é de uma provável retracção deste tipo de relacionamento.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, A. & Marcondes, D. (2017). «Brazilian South-South cooperation in public health: Dilemmas of the ARV factory initiative». In: Alden, C.; Chichava, S.; Alves, A. C. (eds). *Mozambique and Brazil: forging new partnerships or developing dependency?* Joanesburgo: Jacana Media.
- Abreu, F. (2013). «A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil». In: *Mural Internacional*, vol. 4, n.º 2, Jul./Dez.
- Aguiar, M. & Araújo, C. H. (2002). *Bolsa Escola: Educación para enfrentar la pobreza*. Brasília: UNESCO.
- Almeida, E. L. (2019). «Do outro lado do Atlântico: as relações políticas e económicas entre o Brasil e os países africanos desde o século XX». In: Kraychete, E. S. (Org.) *Brasil-África: Cooperação e Investimentos*. Feira de Santana: Editora UEFS.
- Almeida, C.; Campos, R. P.; Buss, P. *et al.* (2010). «A concepção brasileira de Cooperação Sul-Sul estruturante em saúde». In: *Revista Eletrônica de Comunicação Informação Inovação e Saúde*. Rio de Janeiro, vol. 4, n.º 1, pp. 25-35.
- Amorim, C. (2010). «Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, edição especial.
- Amorim, C. (2003). «O Brasil e o “renascimento africano”». In: *Folha de São Paulo Tendências e Debates*, 25/05/2003.
- Cabral, L. & Shankland, A. (2013). «Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms?» *CBA Working Paper 051*, Brighton: Future Agricultures Consortium.
- Cabral, L. & Weinstock, J. (2010). *Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects*. Londres: Overseas Development Institute.
- Cervo, A. L. & Lessa, A. C. (2014). «O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 57, n.º 2, Dez.
- Chichava, S., & Fingermann, N. N. (2015). «Chinese and Brazilian agricultural models in Mozambique. The case of the Chinese Agricultural Technology Demonstration Centre and of the Brazilian ProAlimentos». *CBA Working Paper, 112*. Brighton: Future Agricultures Consortium.
- Chichava, S. *et al.* (2013). «Brazil and China in Mozambican agriculture: emerging insights from the field». In: *IDS Bulletin*, 44.
- Clements, E. A. & Fernandes, B. M. (2013). «Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique». In: *Agrarian South: Journal of Political Economy*, [S. l.], vol. 2, n.º 1, pp. 41-69.

- Concórdia (2019). *Acervo de Atos Internacionais*. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> (consultado a 1 de junho de 2019).
- Cornetet, J. M. C (2014). «A política externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade». In: *Revista Conjuntura Austral*, vol. 5, n.º 24, Jun. Jul.
- Correa, M (2010). *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Edição do autor.
- Correio Braziliense (2017). «O imperativo da parceria com a África». Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/16241-o-imperativo-da-parceria-com-a-africa-correio-braziliense-06-05-2017> (consultado a 22 de junho de 2019).
- Curado, P. R. F. (2010) «O Brasil na América do Sul: sub - imperialismo ou liderança regional benigna? » In: Colóquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, 6, Ana, SEPLA, Montevideo, Uruguai.
- EBC Agência Brasil (2019). «Bolsonaro oferece ajuda ao presidente de Moçambique». Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-03/bolsonaro-oferece-ajuda-ao-presidente-de-mocambique> (consultado a 1 de maio de 2019).
- Ekman, S. M. E. & Macamo, C. S. (2014). «Brazilian development cooperation in agriculture: a scoping study on ProSAVANA in Mozambique, with implications for the forests». Working Paper 138. Bogor: Center for International Forestry Research.
- Estadão (2016). «Plano de Serra sofre resistência interna». Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,plano-de-serra-sofre-resistencia-interna,10000053557> (consultado a 25 de maio de 2019).
- Estadão (2013a). «Índios, agronegócio e PT: dilemas de Dilma. 9 de junho de 2013. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/roldao-arruda/indios-agronegocio-e-pt-os-dilemas-de-dilma/> (consultado em 1 de fevereiro de 2019).
- Estadão (2013b). «Perdão às dívidas de países africanos soma US\$ 717 milhões». 21 de julho de 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdaoas-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-miimp-1055694> (Consultado a 01 de junho de 2019).
- Fedatto, M. S. (2017). «Epidemia da AIDS e a Sociedade Moçambicana de Medicamentos: análise da cooperação brasileira. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(7): 2295-2304.
- Fingermann, N. N. (2017a). «O Brasil e a cooperação trilateral: um estudo de caso do ProSAVANA». In Mariano, K.; Menezes, R. G; Moreira, H. (Eds). *Mundo em Transição: Novos vértices de poder, instituições e cooperação*. Dourados: Editora UFGD.
- Fingermann, N. N. (2017b) «Será o fim dos projectos de Cooperação Sul-Sul ?» In: *Revista Mundorama*. Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais.

[Disponível em: < <https://www.mundorama.net/?article=sera-o-fim-dos-projectos-de-cooperacao-sul-sul-brasileira-por-natalia-n-fingermann> > (consultado a 1 de setembro de 2019).

Fingermann, N. N. (2015) «A study of Brazilian trilateral development cooperation in Mozambique: The case of ProSAVANA and ProALIMENTOS». *FAC Working Paper* 113, Brighton: Future Agricultures Consortium, 2015. Disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08990ed915d622c0002a1/WP113_FAC.pdf (consultado a 10 de fevereiro de 2019).

Fingermann, N. N. (2014). *A Cooperação trilateral brasileira em Moçambique – um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA*. Tese de doutorado, São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Fingermann, N. N. (2013). «Os mitos por trás do ProSAVANA. Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social». *Boletim Ideias* n.º 49. Maputo.

Folha de São Paulo (2013). «Governo mudará agência de cooperação». 19 de julho de 2013. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/07/1313410-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml> (consultado a 08 de fevereiro de 2019).

Folha de São Paulo (1998). «Programa de alfabetização de Ruth Cardoso vai para 186 países». Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff04049827.htm> (consultado a 20 de junho de 2019).

Funada-Classen, S. (2013). «Análise do Discurso e dos Antecedentes do ProSAVANA em Moçambique: Enfoque do papel do Japão». *Working Paper*. Tóquio. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/An%C3%A1lise%20do%20Discurso%20do%20ProSAVANA%20%28Funada%29.pdf> (consultado a 13 de maio de 2013).

Gala, I. (2007). *A Política Externa do Governo Lula para a África: A Política Externa como Instrumento de Ação Afirmativa... Ainda que Não Só*. Tese no Instituto Rio Branco. Brasília.

Gonçalves, W. S. (2003). *O realismo da fraternidade: Brasil-Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Hirst, M., Lima, M. R. S. & Pinheiro, L. (2010). «A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios». In: *Observatório Político Sul-Americano – Análise de Conjuntura* n.º 12, pp.1-19.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2018) *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2013-2013)*. Brasília: IPEA.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2016) *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2013-2013)*. Brasília: IPEA.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)*. Brasília: IPEA.
- Kemer, T. & Pereira, A. E. (2018) «Da operação de manutenção de paz à cooperação técnica: as iniciativas brasileiras para a paz em Moçambique (1992-2010)». In: *Revista de Estudos Internacionais*, vol. 6 n.º 3, pp. 47-65.
- Leite, I. (2010). «O Governo Dilma e o futuro da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional». In: *Revista Mundorama*.
- Lima, M. R. S. de (2005). «A política externa brasileira e os desafios da Cooperação Sul-Sul». *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 48, n.º 1, pp. 24-59.
- Lima, M. R. S. de & Milani, C. (2016). «Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento». In: Lima; Milani & Muñoz (Orgs.). *Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 21-39.
- Mariano, M.P; Júnior, H. R; Almeida, R.A.R (2015) «A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff » In *5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, PUC-Minas, 29 a 31 de julho.
- Marcondes, D. & Mawdsley, E. (2017). «South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation». In: *International Affairs*, 93: 3 (2017) 681-699.
- Mendonça, W. & Faria, C. A. P. de (2015). «A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)». *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (1), pp. 5-22.
- Menezes, R. G. & Ribeiro, C. O. (2011). «A cooperação Sul-Sul revisitada: a política externa do Governo Lula da Silva e o desenvolvimento africano». In: *Circuito de Debates Acadêmicos*, 1, Anais... Code 2011, [S.l.], IPEA.
- Miguel, L. F. (2018). «Golpe». 6 de março. Disponível em : <https://jornalggm.com.br/crise/golpe-por-luis-felipe-miguel/> (consultado a 5 de junho de 2019).
- Milani, C. & Pinheiro, L (2013). «Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública». In: *Contexto Internacional*, 35 (1), pp. 11-41.
- MRE (2019). «Discurso do Ministro Ernesto Araújo na conferência “A Cooperação entre o Brasil e a África”, por ocasião da celebração do Dia da África». Brasília, 27 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20456-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-conferencia-a-cooperacao-entre-o-brasil-e-a-africa-por-ocasio-da-celebracao-do-dia-da-africa-brasilia-27-de-maio-de-2019> (consultado a 1 de junho de 2019).
- MRE (2017) «Discurso do Ministro Aloysio Nunes por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores». Disponível em: <http://>

- www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloyzio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017 (consultado a 10 de junho de 2019).
- MRE (2016). «Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores». Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> (consultado a 1 de junho de 2019).
- Nogueira, I.; Ollinaho, O. (2013). «From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program». *Working Paper*. Universidade de Genebra.
- Nunes, R. C.; Rodriguez, V. G. (2017). «A política externa brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica». In: *Boletim Conjuntura Nerint*. Porto Alegre, vol. 1 n.º 4, pp. 1-91.
- O Globo (2019) «Itamaraty corta Embaixadas e chama de volta 11 % dos diplomatas no exterior». Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/itamaraty-corta-embaxadas-chama-de-volta-11-dos-diplomatas-no-externo-23717247> (consultado a 25 de junho de 2019).
- Preti, O (2013). «A Universidade Aberta do Brasil em Moçambique: A experiência de um programa de cooperação internacional no continente africano». In: *Pesquisa e Debate em Educação*. Juiz de Fora. Vol. 3, n.º 1, pp. 29-48.
- Ribeiro, C. (2010). «A política africana do Governo Lula Tempo Social (2003-2006)». In: *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, vol. 21, n.º 2, pp. 185-209.
- Ribeiro, C. (2007). «O Brasil-África: Notas sobre Política Externa e Comércio Exterior (1985-2005)». In: *Revista Afro-Ásia*, [S.l.], n.º 35, p. 281-314.
- Russo, G. *et al.* (2014) «On the margins of aid orthodoxy: the Brazil-Mozambique collaboration to produce essential medicines in Africa Globalization and Health» 2014, 10:70.
- Santos, W. G. dos (2017). *A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Saraiva, M. G.; Gomes, Z. B. (2016). «Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul». In: *Relaciones Internacionales*, n.º 50, pp. 81-97.
- Saraiva, J. F. S. (2012). *África Parceira do Brasil Atlântico – Relações Internacionais do Brasil e da África no Início do Século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.

- Saraiva, J. F. S. (2010). «The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 53, n.º especial, p.169-182.
- Saraiva, J. F. S. (2002). «A Política exterior do Governo Lula: o desafio africano». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 15, n.º 2, p. 5-25, Jul.-Dez.
- Seabra, P. & Sanches, E. D. (2018). «South–South cohesiveness versus South–South rhetoric: Brazil and Africa at the UN General Assembly». In: *International Politics*. Nova Iorque: Springer Publishing Company.
- Selcher, W. A. (1976). «Brazilian relations with Portuguese: Africa in the context of the elusive “Luso-Brazilian Community”». In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [S.l.], vol.18, n.º 1, p. 25-58, Fev.
- Singer, A. (2015) «Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)». In: *Novos Estudos*, n.º 102, pp. 39-67.
- Souza, J. A. G. de & Segenreich, S. C. D. (2018). «O programa Brasil/UAB – Moçambique: Política Pública e/ou Programa de Cooperação Educacional. CIET-ENPED». In: Congresso Internacional de Educação e Tecnologias. Disponível em: <http://cietenped.ufscar.br/submissao/index.php/2018/article/view/74/81> (consultado a 1 de junho de 2019).
- Velasco, S. (2019). «O interesse nacional e a privatização da política externa». Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/O-interesse-nacional-e-a-privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-externa> (consultado em 25 de junho de 2019).
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007) «Lula’s Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification». In: *Third World Quarterly*, [S.l.] vol. 28, n.º 7, p. 1309-1326.
- Visentini, P. F. (2010). «Cooperação Sul-Sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo “soft”? As relações Brasil-África do Governo Lula». In: *Século XXI*, Porto Alegre, vol. 1, n.º 1, Jan.-Dez.

BRASIL E MOÇAMBIQUE: CONSTRUINDO A COOPERAÇÃO EM DEFESA

Danilo Marcondes¹

INTRODUÇÃO

A actuação dos chamados países emergentes, como o Brasil, a China e a Índia, em relação ao continente africano é objecto de atenção de grande parte da literatura de Geopolítica e Relações Internacionais, inclusive no que diz respeito à actuação desses países no campo da segurança e defesa (Tjonneland, 2014). Enquanto a cooperação brasileira em defesa com Angola, Guiné-Bissau e Namíbia tem sido discutida (Seabra & Abdenur, 2018:1-22; Seabra, 2016:89-106; Abdenur & Marcondes, 2014:1-16), a cooperação em defesa com Moçambique ainda permanece um tema a ser estudado, o que reforça a importância deste capítulo.

Além da cooperação bilateral em áreas como saúde, agricultura e educação, a intensificação das relações entre Brasil e Moçambique nos últimos 10 anos também incluiu um componente de defesa. Apesar de Moçambique não estar localizado na costa do Atlântico Sul, área prioritária para a política externa e de defesa do Brasil, a proximidade linguística, a participação conjunta na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a proximidade com a África do Sul, parceiro importante para o Brasil, significam que a interacção entre Brasil e Moçambique no campo da cooperação em defesa também se intensificou nos últimos 10 anos, como será visto a seguir.

A pesquisa apresentada aqui beneficiou do acesso a dados e informações governamentais disponibilizados via a Lei de Acesso a Informação (LAI), implementada pelo Governo brasileiro. Foram formulados pedidos ao Ministério da Defesa (MD), aos Comandos das três Forças Singulares (Marinha, Exército e Força Aérea) e também ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). No que diz respeito ao acesso à documentação diplomática, foram consultados principalmente despachos telegráficos enviados para a embaixada do Brasil em Maputo (Brasemb Maputo) pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e telegramas enviados da Brasemb Maputo para a SERE.

¹ Todas as opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade deste autor, não coincidindo necessariamente com as posições do órgão público cujos quadros o autor integra.

O capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira parte há uma discussão sobre a pluralidade de actores envolvidos na cooperação em defesa com Moçambique. A segunda parte discute a cooperação em defesa do Brasil com os países africanos, especialmente pós-2003. A terceira parte analisa a cooperação em defesa entre Brasil-Moçambique, com ênfase no período 2008-2018, destacando três aspectos da cooperação: defesa naval, treinamento para operações de paz e doação e venda de aeronaves. O capítulo termina com uma conclusão.

A PLURALIDADE DE ACTORES NA COOPERAÇÃO EM DEFESA COM MOÇAMBIQUE

O sector de cooperação em defesa é dos sectores em que se identifica uma grande pluralidade de actores operando, tanto de forma complementar quanto competitiva, no contexto moçambicano. No caso dos países africanos, é impossível não levar em consideração a actuação da África do Sul, país vizinho de Moçambique. Em Junho de 2011, o Chefe de Estado-Maior Interino das Forças Armadas Sul-Africanas visitou Moçambique e discutiu com as autoridades moçambicanas a importância da cooperação no combate à pirataria no Oceano Índico e em especial no Canal de Moçambique (Cornish, 2011).

No que diz respeito aos chamados países emergentes, a China e a Índia merecem destaque. Em 2016, a China e Moçambique assinaram um acordo de cooperação militar (Rádio Moçambique, 2016). No ano seguinte, a China aportou recursos para a reforma das instalações das Forças Armadas moçambicanas (O País, 2017). O Ministro da Defesa da China visitou Moçambique em Julho de 2018 e foi recebido pelo Comandante em Chefe das Forças de Defesa e Segurança, tendo visitado também o Estado-Maior General das Forças Armadas de Defesa de Moçambique e o Instituto Superior de Estudos de Defesa (ISEDEF). O Ministro da Defesa de Moçambique visitou a China para o Fórum Internacional de Defesa de Pequim em 2018. A importância crescente da China para Moçambique também é visível no sector de defesa.

No caso indiano, o interesse primordial está no componente naval da parceria. A cooperação é reforçada pelo facto de que Moçambique e a Índia são membros da *Indian Ocean Rim Association*. A Índia e Moçambique assinaram um Memorando de Entendimento em cooperação em defesa em 2006 e representantes dos dois países se encontraram para discutir o tema em 2008 e 2010. Em 2011, o Ministro da Defesa de Moçambique visitou a Índia e agradeceu o apoio da marinha indiana no resgate de um navio moçambicano atacado por piratas em 2010 (Jain & Marcondes, 2017:47). Em 2017, o Comandante da Marinha da Índia visitou Moçambique. No ano seguinte, a Índia doou duas lanchas interceptadoras, construídas por estaleiros indianos, à Marinha de Guerra de Moçambique e ofereceu treinamento para que os militares moçambicanos possam operar as lanchas (DefenceWeb, 2018). A cooperação indiana gerou interesse do Paquistão em investir em cooperação em defesa com Moçambique. Por exemplo, em 2016, o

Ministro de Defesa de Moçambique se encontrou com altos representantes do Ministério da Defesa do Paquistão em uma feira de defesa realizada na África do Sul (Times of Islamabad, 2016). Em relação aos países europeus, a França estabeleceu um acordo de cooperação em defesa com Moçambique em 2004 (France Government, 2019). Em Setembro de 2018, a França inaugurou uma Missão de Defesa residente em Maputo. A decisão do Governo francês teve efeito simbólico importante pois uma missão anterior já havia actuado em Moçambique, antes de ser encerrada em 1995. Tal decisão sinaliza a importância renovada dada a Moçambique no campo da defesa por parte das autoridades francesas, em especial em relação ao espaço do Oceano Índico, onde a França também se faz presente (Governo da França, 2018). No entanto, o parceiro europeu que mais se destaca em Moçambique, devido ao passado colonial e à afinidade linguística, é Portugal, que vem desenvolvendo cooperação técnico-militar com Moçambique desde 1988. Ambos os países assinaram um Acordo de Cooperação Técnica no Domínio Militar em Dezembro de 1989 e o primeiro Programa-Quadro de Cooperação em Defesa com Moçambique foi estabelecido em Dezembro de 1990. Em período mais recente, o Ministro da Defesa de Portugal visitou Moçambique em Fevereiro de 2018, para a doação de dez embarcações à Marinha de Moçambique e para a assinatura de um novo Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa (2018-2021) (Governo de Portugal, 2018). Essa breve análise sobre a pluralidade de actores revela alguns pontos em comum, principalmente a importância da cooperação naval, devido à localização estratégica de Moçambique no Oceano Índico, região de interesse tanto das potências europeias quanto das chamadas potências emergentes. A cooperação naval, como será visto a seguir, também constitui aspecto importante da cooperação brasileira em defesa com Moçambique.

O HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO EM DEFESA ENTRE BRASIL-ÁFRICA

O Brasil expandiu as suas relações com países africanos após o período de descolonização, com a priorização das relações com os países lusófonos e também com os países africanos localizados no litoral do Atlântico Sul. A proposta brasileira de criação de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, foi uma das primeiras iniciativas que aproximou o Brasil dos países africanos no campo da defesa (Viegas, 2016). No entanto, foi no período pós-Guerra Fria que o Brasil começou a formalizar a sua cooperação em defesa com os países africanos. Por exemplo, um Acordo sobre Cooperação Técnica no Domínio Militar foi firmado entre Brasil e Cabo Verde em 1994 (Brasemb Praia 2014). É também na década de 90 que o Brasil inicia a sua cooperação naval com a Namíbia, até hoje considerada um exemplo bem-sucedido de cooperação Sul-Sul em defesa (Seabra, 2016:89-106).

A cooperação em defesa também se desenvolveu no âmbito da CPLP. Em 2001, o Brasil sediou em Brasília a IV Reunião dos Ministros da Defesa dos Países de Língua Portuguesa e o papel do País no campo da defesa na CPLP foi fortalecido a partir de 2002, quando o Brasil sediou a terceira edição dos exercícios militares FELINO, desenvolvidos no âmbito da CPLP. A participação brasileira em 2002 foi importante por ter sido a primeira vez que o Brasil exerceu a liderança do exercício e também a primeira vez que o País participou efectivamente do exercício (O Estado de São Paulo, 2002).²

A opção do Governo brasileiro em aumentar as relações com os países do Sul Global a partir de Janeiro de 2003 teve impacto importante no campo da defesa. O primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva coincidiu com a abertura de uma série de adidâncias militares residentes no continente africano: em Maputo (2004), Windhoek (2004) e Abuja (2004).³

A cooperação em defesa Brasil-África foi intensificada pela realização de duas viagens ao continente africano pelo Ministro da Defesa, Nelson Jobim, no primeiro semestre de 2009, incluindo visitas a Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe. As demandas apresentadas pelos diferentes países visitados se concentraram nas áreas de formação de pessoal, treinamento, emprego de forças em operações de paz, doutrina e material bélico. De forma a responder às demandas, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa começaram a articular uma estratégia comum de forma a evitar um atendimento desarticulado dos pedidos. No âmbito interno brasileiro, a cooperação foi fortalecida institucionalmente com a realização do Acordo de Cooperação Técnica na Área da Defesa em Maio de 2010 entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE e o MD. Segundo a ABC:

O instrumento permitiu expandir a actuação do Ministério da Defesa e aprimorar a capacidade de coordenação da ABC, no que tange à análise, aprovação e execução de iniciativas na área da defesa militar, estabelecendo, sobretudo, as incumbências de cada parte e parâmetros para a oferta dos treinamentos (Agência Brasileira de Cooperação, 2019).

O convite, feito pela Presidente Dilma Rousseff, para que o embaixador Celso Amorim assumisse o cargo de Ministro da Defesa em Agosto de 2011 fortaleceu a vertente de cooperação internacional desse ministério, inclusive na relação com países africanos, devido à experiência anterior de Amorim como Ministro das Relações Exteriores do Brasil (Janeiro de 2003 a Janeiro de 2010).⁴

² Nas edições de 2000 e 2001, ambas realizadas em Portugal, o Brasil actuou apenas como observador.

³ Essas três adidâncias se somaram às existentes no Cairo (inaugurada em 1975), em Pretória (inaugurada em 1995) e em Luanda (inaugurada em 1994). No Governo da Presidente Dilma Rousseff (1 de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016), foram inauguradas adidâncias em Dakar (2013), em Adis Abeba (2014) e na Praia (2014).

⁴ Amorim ficou no cargo de Ministro da Defesa até 31 de Dezembro de 2014, quando a Presidente Dilma Rousseff encerrou seu primeiro mandato.

A COOPERAÇÃO EM DEFESA ENTRE O BRASIL E MOÇAMBIQUE

As relações entre o Brasil e Moçambique se desenvolveram a partir do estabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países em Dezembro de 1975. Os anos iniciais do relacionamento foram marcados por um ressentimento em relação ao que foi percebido pelas autoridades moçambicanas como uma «resposta passiva do Brasil ao colonialismo português» (Pereira & Tatim, 2017:21). Foi apenas em 1980 que ocorreu a primeira visita de uma autoridade governamental brasileira a Moçambique, com a visita do Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro.

No campo da cooperação em defesa, os Ministros da Defesa do Brasil e de Moçambique se encontraram em Maio de 2001. Na ocasião, o Ministro moçambicano apresentou um pedido de apoio ao Brasil em relação à cooperação em defesa.⁵ De forma a atender o pedido moçambicano, o Ministério da Defesa do Brasil enviou uma missão de avaliação a Moçambique em Agosto de 2001, composta por militares das três Forças, um representante do Ministério da Defesa e pelo adido naval na África do Sul, na época também responsável por Moçambique (Brasemb Maputo, 2001b). No mesmo ano, o Brasil recebeu pedidos de Moçambique para apoio em desminagem humanitária. Naquele momento, o Ministério da Defesa do Brasil não pode atender ao pedido «por motivo de escassez de recursos (Brasemb Maputo, 2001a)».

No período pós-2003, a cooperação em defesa entre os dois países foi fortalecida pela inauguração da adidância militar brasileira junto à embaixada do Brasil em Maputo em 2004, ainda no primeiro mandato do Presidente Lula. A abertura da adidância foi proposta pelo MRE e aprovada pelo MD ao final de 2003.⁶ Os elementos utilizados na época para justificar a abertura da adidância foram: «o actual estágio das relações com Moçambique, a posição desse país no contexto regional e a prioridade atribuída à intensificação de nossa presença na África (Brasemb Maputo, 2003).»

A realização em Brasília, em Abril de 2008, da 10.^a Reunião dos Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas da CPLP serviu de importante ocasião em que os representantes moçambicanos puderam sinalizar as suas demandas por cooperação ao lado brasileiro. Para a Marinha do Brasil, essas demandas incluíram a formação de uma ala naval similar à cooperação que a Marinha do Brasil desenvolve com a Marinha da Namíbia, apoio no levantamento da plataforma continental de Moçambique e visita de navios da Marinha do Brasil a Moçambique. Para o Exército Brasileiro, as demandas incluíram: a definição de um calendário de oferecimento de cursos para oficiais (formação e especialização), cursos de especialização dentro da área

⁵ O encontro entre os dois Ministros ocorreu durante a IV Reunião dos Ministros da Defesa dos Países de Língua Portuguesa, realizada em Brasília nos dias 21 e 22 de Maio de 2001.

⁶ Em 2015 o Governo moçambicano manifestou o desejo de inaugurar uma posição de adido de defesa junto à sua embaixada em Brasília, mas dados do Ministério da Defesa indicam que, até o final de 2018, Moçambique não possuía adido de defesa acreditado junto ao Governo brasileiro.

de medicina militar e a reorganização dos serviços de saúde das Forças Armadas. Para a Força Aérea, a única demanda apresentada esteve relacionada à divulgação de um calendário de oferecimento de cursos para oficiais (formação e especialização). Em Outubro de 2008, o Ministro da Defesa de Moçambique, Filipe Nyusi, solicitou ao embaixador brasileiro em Moçambique que «o Brasil inclua entre as prioridades de cooperação com Moçambique a área de defesa (Brasemb Maputo, 2008)».

O pedido de Nyusi parece ter surtido efeito e a visita a Moçambique do Ministro Nelson Jobim, em Março de 2009 significou um momento importante da relação bilateral no sector de defesa (Brasemb Maputo, 2009c).⁷ Jobim foi recebido pelo Ministro Filipe Nyusi e pelo Presidente da República, Armando Guebuza. A visita também sinalizou um processo de institucionalização da relação bilateral em defesa, coincidindo com a realização da 1.^a Reunião da Comissão Mista entre Moçambique e Brasil no Domínio da Defesa. A reunião tratou de temas variados: formação para operações de paz, formação de pilotos moçambicanos no Brasil, intercâmbio entre os cadetes das academias militares, estágio de médicos brasileiros nos hospitais militares moçambicanos e realização de exercícios conjuntos. Apesar de a cooperação não ter avançando em todos os aspectos, os temas discutidos na reunião sinalizaram uma intenção das duas partes em incrementar a sua cooperação em defesa. Durante a visita, foi assinado um Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa, formalizando ainda mais a cooperação entre os dois países. O acordo foi encaminhado pelos ministros da Defesa e Relações Exteriores para consideração do Congresso brasileiro em Maio de 2009. Na ocasião, os dois ministros reiteraram que:

o referido acordo estabelece as bases normativas que regulamentarão a cooperação militar entre Brasil e Moçambique (...) Áreas específicas contempladas no Acordo incluem formação militar, ciência e tecnologia de defesa, operações de paz e exercícios militares conjuntos. O Acordo se inscreve, portanto, no marco da prioridade africana da política externa brasileira e segue a orientação estratégica de intensificar o intercâmbio entre as Forças Armadas das nações amigas, inscrita na Política de Defesa Nacional de 2005 (Bras Moça, 2009).

De entre os temas tratados durante a visita de Jobim, cabe uma análise do componente associado à saúde militar. O tema de saúde é tema-chave da pauta bilateral de cooperação técnica entre Brasil e Moçambique (Abdenur & Marcondes, 2017:173-193) e a importância do tema também se manifesta nas negociações relacionadas à cooperação em defesa. Durante a estadia em Moçambique, o Ministro Nelson Jobim visitou o Hospital Militar de Maputo (Brasemb

⁷ A embaixada brasileira em Maputo definiu a visita como «importante inflexão na vertente de defesa da ampla cooperação brasileira que realizamos neste País». Na sua visita a Moçambique, Jobim foi acompanhado do Comandante da Força Aérea Brasileira.

Maputo, 2009a). Antes mesmo da visita de Jobim, a embaixada brasileira já tinha indicado a Brasília a importância do apoio ao Hospital Militar, solicitado pelo Ministro Filipe Nyusi em Outubro de 2008:

Julgo que a concentração da ajuda brasileira na área militar ao Hospital Militar de Maputo poderá ser oportuna, já que cumprirá o duplo papel de dar ainda mais visibilidade às acções brasileiras na área de saúde em Moçambique e de ajudar o país em área tão carente (Brasemb Maputo, 2008).

Em Março de 2014, o Ministro Celso Amorim visitou Moçambique, como parte de uma visita a três países africanos (Moçambique, África do Sul e República Democrática do Congo). Na visita, Amorim afirmou que, por ser um país de língua portuguesa, Moçambique era uma «extensão natural» da ZOPACAS, o que justificava o «interesse adicional brasileiro em promover a segurança na região» (Brasemb Praia, 2014).

Os temas discutidos durante a visita de Amorim foram bastante similares aos discutidos durante a visita de Jobim, incluindo: formação de militares moçambicanos em academias militares brasileiras, fortalecimento da cooperação na área de medicina militar, capacitação nas áreas de operações de paz e intercâmbio entre as academias militares. Alguns novos temas também foram inseridos na discussão: o estabelecimento de cooperação para formação na área de engenharia militar e o apoio da Marinha do Brasil à reforma da Escola Naval de Pemba, à refluatuação de um dique na Base Naval de Maputo e à reestruturação de bases navais moçambicanas. Moçambique retribuiu as visitas de Jobim e Amorim com a visita do Chefe de Estado Maior das Forças Armadas de Moçambique em Março de 2013 e do Vice-Ministro de Defesa ao Rio de Janeiro em Abril de 2015, para participação na Feira Internacional de Segurança e Defesa (LAAD) (Brasemb Maputo, 2013; Brasemb Maputo, s.d.).

Além das visitas de alto nível e das iniciativas destacadas a seguir, a cooperação bilateral em defesa também envolveu iniciativas mais pontuais. Um oficial superior do Exército Brasileiro, originário da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), actuou como instrutor do ISEDEF em Maputo entre Janeiro de 2016 e Janeiro de 2017, sendo esta a primeira vez que um oficial das Forças Armadas Brasileiras pôde participar como instrutor de uma instituição de ensino militar moçambicana. Outro exemplo de cooperação pontual envolveu o oferecimento a Moçambique de cooperação por parte da Casa Militar da Presidência da República do Brasil, na formação de motociclistas militares e batedores, assim como nas áreas de segurança e condução de autoridades.

Para o Brasil, Moçambique também é um parceiro importante no aspecto da defesa pelo facto de Maputo ser a sede do Centro de Análise Estratégica da CPLP (CAE/CPLP). Em Fevereiro de 2019, um oficial da Marinha do Brasil assumiu a posição de director do CAE/CPLP, para

um mandato de três anos, o que aumenta a importância do acompanhamento do CAE por parte das autoridades brasileiras, permitindo também um maior contacto com as autoridades de Moçambique, país anfitrião do Centro (Ministério da Defesa, 2019).

A COOPERAÇÃO NAVAL ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE

A cooperação entre as marinhas dos dois países começou ainda no período anterior ao fim da guerra civil em Moçambique, quando um guarda-marinha moçambicano participou da viagem de instrução do Navio-Escola da Marinha do Brasil em 1991 (Diaz, 2017:197). Em sequência, em Abril de 1995, o embaixador moçambicano em Pretória informou ao adido naval do Brasil na África do Sul que Moçambique «desejaria receber da Marinha brasileira a mesma sorte de cooperação de que se beneficia a Namíbia» (Brasemb Pretória, 1995). Em Novembro de 1995, durante a visita do chanceler moçambicano ao Brasil, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil mencionou «o reequipamento da Marinha moçambicana», como um dos campos para o desenvolvimento da cooperação bilateral (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 1995). A cooperação Brasil-Moçambique no aspecto naval avançou principalmente nos últimos 10 anos. Em Dezembro de 2010, uma Comitiva da Marinha do Brasil composta por seis Oficiais do Comando de Operações Navais (ComOpNav), da Secretaria-Geral da Marinha (SGM), da Directoria de Portos e Costas (DPC), da Empresa Gerencial de Projectos Navais (EMGEPRON), e chefiada pelo Director de Abastecimento da Marinha do Brasil visitou Maputo. A visita procurou dar continuidade aos entendimentos acordados entre representantes das duas marinhas na I Reunião de Estados-Maiores entre a Marinha do Brasil e a Marinha de Guerra de Moçambique, realizada em Julho de 2010 (NOMAR, 2010).

A Marinha do Brasil tem actuado no apoio à formação da Marinha de Moçambique, em especial no âmbito de treinamento. Por exemplo, em Janeiro de 2015 o Brasil doou para Moçambique um simulador de manobras navais. A decisão pela doação, e não pela venda, foi anunciada pelo Ministro Celso Amorim em sua visita em 2014 (Brasemb Maputo, 2015). O equipamento foi desenvolvido pelo Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV) da Marinha do Brasil e permite «o atendimento de demanda por ambientes virtuais para treinamento, com maior precisão na operação de sistemas críticos, a preservação de vidas e a economia significativa dos recursos envolvidos em operações reais» (Brasemb Maputo, 2015).

Entre 24 e 27 de Setembro de 2018, um Grupo-Tarefa (GT) da Marinha do Brasil, composto pela corveta *Barroso* e por um destacamento de mergulhadores de combate visitou o porto de Maputo. A visita ocorreu no intervalo da participação do GT nos exercícios ATLASUR XI e IBSAMAR VI (Outubro de 2018), ilustrando que a Marinha do Brasil aproveitou a oportunidade de deslocamento para o litoral da África do Sul para fazer uma visita de cortesia a Moçambique. A visita serviu para dar visibilidade à Marinha do Brasil já que o navio brasileiro

recebeu 608 visitantes durante a sua estadia em Maputo (Ministério da Defesa, 2017). No mesmo ano, alunos da Escola Superior de Ciências Náuticas de Moçambique (ESCN) foram seleccionados para participação de cursos no âmbito do Programa de Ensino Profissional Marítimo para Estrangeiros (PEPME) oferecido pelo Estado-Maior da Armada (EMA) da Marinha do Brasil (Baena, 2018).

A COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM OPERAÇÕES DE PAZ

Além da experiência brasileira enquanto país contribuinte com tropas para a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) na década de 90, uma das primeiras formas de colaboração em defesa entre Brasil e Moçambique ocorreu justamente no campo da participação em operações de paz das Nações Unidas. Em 2000, os militares moçambicanos participando da Autoridade Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) estavam sendo «apoiados no terreno pelo contingente brasileiro» (SERE, 2000). Tal apoio consistiu em «assistência médica e odontológica, lavanderia, material de comunicação, transporte e material de recreação» (SERE, 2000). Essa cooperação inicial já era indicativa do interesse moçambicano no apoio brasileiro para aumentar a sua participação nas operações de paz da ONU.

O treinamento para participação em operações de paz foi um dos temas principais discutidos durante a visita do Ministro Nelson Jobim a Moçambique em 2009. Em 2008, a embaixada do Brasil em Maputo começou a reportar a Brasília a respeito das iniciativas de cooperação por parte de Reino Unido e Estados Unidos no apoio à participação moçambicana em operações de paz, inclusive na reforma do Centro de Manutenção da Paz em Moamba (Brasemb Maputo, 2008; Brasemb Maputo, 2009b). A embaixada sinalizou que a cooperação relacionada a operações de paz era «área estratégica e de visibilidade» e que reforçaria o «compromisso com o fortalecimento das instituições do Estado moçambicano». A embaixada também indicou que a cooperação cumpriria um papel importante para:

redefinir o papel das Forças Armadas de Defesa, actualmente difuso, como consequência dos 16 anos de guerra civil. E, por outro lado, atenderia a grande demanda por parte das Nações Unidas e da União Africana para que tropas africanas participem de missões de paz
(Brasemb Maputo, 2009a).

Em sequência à visita de Jobim, militares do Exército Brasileiro, vinculados ao então Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), visitaram Maputo em Junho de 2009 para verificar as possibilidades de cooperação na área de actuação em operações de paz (Brasemb Maputo, 2010a). No entanto, indefinições a respeito de qual seria a melhor forma de prestar apoio a Moçambique, fosse o treinamento no Brasil ou o envio de equipes brasileiras a Moçambique,

levaram a que as iniciativas brasileiras não avançassem (Brasemb Maputo, 2010b). A cooperação foi reforçada em Novembro de 2015, quando uma equipe móvel de treinamento com oficiais do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), substituto do CIOpPaz, visitaram Moçambique para conduzir treinamento relacionado à participação em operações de paz (CCOPAB, 2015)

O PROCESSO DE DOAÇÃO E COMPRA DE AVIÕES POR MOÇAMBIQUE

Uma das iniciativas de maior visibilidade e repercussão na área de defesa entre Brasil e Moçambique diz respeito ao processo de doação por parte do Brasil de três aviões para Moçambique e o interesse moçambicano em adquirir aviões do Brasil. Durante uma visita realizada em 2009, o Ministro Nelson Jobim anunciou a possibilidade de doação de aeronaves brasileiras T-27 (Tucanos), usadas para treinamento e ataques leves ao solo, lembrando que o procedimento necessitava de aprovação do Congresso Nacional do Brasil (Brasemb Maputo, 2009c). A doação das aeronaves estava revestida de especial simbolismo, por se tratar da primeira vez que Moçambique iria receber equipamento militar doado pelo Brasil

Em 2011, durante o andamento da análise do processo de doação dos Tucanos, foi veiculado pela imprensa brasileira que haveria possibilidade de Moçambique adquirir três aviões Super Tucanos (Poder Aéreo, 2014). Em Maio de 2013, o Ministro Filipe Nyusi escreveu para representantes da EMBRAER informando o «renovado interesse do Governo da República de Moçambique em obter informações técnicas, comerciais, financeiras com vistas a possível aquisição de três aeronaves EMBRAER Super Tucano». Na mesma carta, o Ministro solicitou informações relacionadas a «opções de financiamento de longo prazo disponíveis de Governo a Governo para aquisição das aeronaves, incluindo o pacote de suporte logístico completo» (Brasemb Maputo, 2013).

A possibilidade de o processo de doação de um tipo de aeronave suscitar o interesse comercial por outras versões do mesmo equipamento foi apontada pelo Ministro Celso Amorim em pronunciamento ao Senado Brasileiro, quando o processo de doação ainda estava em análise pelas autoridades legislativas brasileiras: «doa-se o Tucano e, depois, quem sabe, vende-se o Super Tucano. E não estou falando de algo abstracto, porque já vendemos um número considerável de Super Tucanos para países africanos» (Asano & Nascimento, 2015:47).

O processo de doação acabou coincidindo com o recrudescimento das tensões em Moçambique entre a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e as forças do Governo no final de 2013, o que levou a imprensa brasileira a noticiar que: «Em meio a tensão, Brasil vai doar aviões a Moçambique» (Odilla & Falcão, 2013). A doação dos Tucanos ainda foi criticada por organizações da sociedade civil de Moçambique e do Brasil que manifestaram preocupação de

que «a eventual utilização bélica dos mesmos poderia acirrar a crescente tensão político-militar que assola Moçambique» (Asano & Nascimento, 2015:47). A pressão da sociedade civil levou à inclusão de uma emenda ao processo de doação indicando que «as aeronaves doadas deverão ser utilizadas exclusivamente para fins de treinamento» (Asano & Nascimento, 2015:47).

Tanto a doação das aeronaves, quanto a compra dos Super Tucanos pelo Governo de Moçambique acabaram não se concretizando. Em Agosto de 2016, o Presidente Michel Temer, ainda na condição de Presidente interino, apresentou a Exposição de Motivos do MD (Ramos, 2016). Os motivos alegados na Exposição de Motivos incluíram o fato de que as aeronaves Tucano ainda seriam necessárias para actividades de instrução no Brasil, que o transporte das aeronaves até Moçambique geraria custo extra para o Brasil e que o processo relacionado à venda dos Super Tucanos era um processo distinto, negociado directamente com a EMBRAER (Pinto, 2016).

CONCLUSÃO

O capítulo chamou atenção para a o aprofundamento do relacionamento entre o Brasil e Moçambique no campo da defesa, especialmente no que diz respeito à cooperação naval, à cooperação para participação em operações de paz e à possibilidade de doação e venda de aeronaves. No entanto, destaca-se que há ainda áreas e espaços onde a cooperação em defesa pode e deve avançar, inclusive no aumento do número de oficiais moçambicanos treinados nas escolas militares e de altos estudos brasileiras. Por exemplo, entre 1996 e 2018, não houve participação de militares moçambicanos em cursos na Escola Superior de Guerra (ESG), enquanto no mesmo período a ESG recebeu militares de países sul-americanos assim como de África do Sul, Angola, Nigéria, Líbano e Paquistão.⁸

A reinstalação, em 2017, do Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-Moçambique na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados do Congresso Brasileiro também pode servir de mecanismo que permitirá dar impulso adicional às iniciativas de cooperação entre o Brasil e Moçambique, inclusive no campo da cooperação em defesa (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2017).

Apesar de a cooperação ter avançado nos últimos 10 anos, alguns dos esforços brasileiros precisam ser colocados em perspectiva. Por exemplo, apesar de o Ministro Nelson Jobim ter visitado Moçambique em Abril de 2009, a visita durou menos de 12 horas (Brasemb Maputo, 2009b; (Brasemb Maputo, 2009d). Além disso, a morosidade de certos processos relacionados a compromissos internacionais assumidos também serve muitas vezes como factor que permite o desenvolvimento de frustrações no relacionamento bilateral. Por exemplo, o acordo de defesa entre Brasil e Moçambique, assinado em Março de 2009, só

⁸ Dados fornecidos pelo Ministério da Defesa do Brasil.

entrou em vigor em Outubro de 2015, após promulgação pelo Congresso do Brasil. Da mesma forma, o processo associado à doação das aeronaves também sinalizou algumas limitações do relacionamento em defesa. Por fim, cabe ressaltar que a pluralidade de actores envolvidos na cooperação em defesa com Moçambique mostra que, caso o Brasil não actue em certos nichos de cooperação, outros actores poderão ocupar esses espaços.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, A. E. & Marcondes, D. (2017). «Brazil South-South cooperation in public health: dilemmas of the ARV factory initiative». In: Alden, C.; Chichava, S. & Alves, A. C. (eds.). *Mozambique and Brazil. Forging New Partnerships or Developing Dependency?*. Cape Town, Jacana Media. pp. 173-193.
- Abdenur, A. E. & Marcondes, D. (2014). «Rising powers and the security-development nexus: Brazil's engagement with Guinea-Bissau». *Journal of Peacebuilding and Development*. 9 (2), 1-16.
- Agência Brasileira de Cooperação (2019). *Cooperação na área da defesa*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarcconteudo/499> (consultado a 15 de Junho de 2019).
- Cornish, J. J. (2011). *South Africa, Mozambique combine to fight Somali pirates*. Disponível em: <http://en.rfi.fr/africa/20110603-south-africa-mozambique-combine-fight-somali-pirates> (consultado a 15 de Junho de 2019).
- Asano, C. & Nascimento, J. (2015) «Armas como política externa: o caso brasileiro». *SUR*. 12 (22), 41-53.
- Baena, R. (2018). *Relatório de Gestão para o Senado Federal do Embaixador do Brasil em Moçambique*. Maputo.
- Bras Moça (2009). *Exposição de Motivos n.º 196 DAFII/SG/COCIT/DAI/MRE-PDEF BRAS MOÇA de 29 de maio de 2009*.
- Brasemb Maputo (2001a) (2001b). *Despacho telegráfico 510 de SERE para Brasemb Maputo de 26/12/2001*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2003). *Despacho telegráfico 299 da SERE para Brasemb Maputo de 22/08/2003*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2001b). *Despacho telegráfico 301 da SERE para Brasemb Maputo de 25/07/2001*. Maputo.
- Brasemb Maputo (s.d.) *Relatório de Gestão da Embaixada do Brasil junto à República de Moçambique*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2015). *Telegrama 104 de Brasemb Maputo para a SERE de 29/01/2015*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2010a). *Telegrama 291 de Brasemb Maputo para SERE de 16/03/2010*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2009a). *Telegrama 319 de Brasemb Maputo para a SERE de: 27/03/2009*. Maputo.
- Brasemb Maputo(2009b). *Telegrama 319 de Brasemb Maputo para a SERE de: 27/03/2009*. Maputo.

- Brasemb Maputo (2009c). *Telegrama 457 de Brasemb Maputo para a SERE de 19/05/2009*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2010b). *Telegrama 461 de Brasemb Maputo para SERE de 04/05/2010*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2013). *Telegrama 539 de Brasemb Maputo para a SERE de: 13/05/20013*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2009d). *Telegrama 564 de Brasemb Maputo para a SERE de 17/06/2009*. Maputo.
- Brasemb Maputo (2008). *Telegrama 972 de Brasemb Maputo para a SERE de 03/12/2008*. Maputo.
- Brasemb Praia (2014). *Telegrama 250 de brasemb praia para a SERE 16/04/2014*. Praia.
- Brasemb Pretória (1995). *Telegrama 279 de Brasemb Pretória para a SERE de 7/4/1995*. Pretória.
- CCOPAB (2015). *CCOPAB envia Equipe Móvel de Treinamento para Moçambique*. Disponível em: <http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/noticias-do-centro/2015/788-ccopab-envia-equipe-movel-de-treinamento-para-mocambique> (consultado a 9 de Outubro de 2019).
- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (2017). «*Grupo-Parlamentar Brasil-Moçambique é reinstalado para apoiar relações bilaterais*». Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/grupo-parlamentar-brasil-2013-mocambique-e-reinstalado-para-apoiar-relacoes-bilaterais-1> (consultado a 25 de Junho de 2019).
- DefenceWeb (2018). *India training Mozambican sailors as part of vessel donation*. *DefenceWeb*. Disponível em: : <https://www.defenceweb.co.za/security/maritime-security/india-training-mozambican-sailors-as-part-of-vessel-donation/> (consultado a 25 de Junho de 2019).
- Diaz, J.A.S.B. (2017). *Jogo dos Espelhos: Rejeição e Engajamento nas Relações entre Brasil e Moçambique (1975-2015)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Brasília, Universidade de Brasília.
- France Government (2019). *Mozambique – Signing of a peace agreement (6 August 2019)*. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/mozambique/france-and-mozambique/> (consultado a 25 de Junho de 2019).
- Governo da França (2018). *Abertura da Missão da Defesa em Maputo*. Disponível em: <https://mz.ambafrance.org/Abertura-da-Missao-da-Defesa-em-Maputo>.
- Governo de Portugal (2018). *Ministro da Defesa Nacional assina novo programa de cooperação em Moçambique*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=ministro-da-defesa-nacional-assina-novo-programa-de-cooperacao-em-mocambique> (consultado a 15 de Junho de 2019).

- Jain, P. & Marcondes, D. (2017). «Malleable identities and blurring frontiers of cooperation: Reflections from India's distinct' engagement with Senegal and Mozambique». In: I. Bergamaschi, P. Moore, & A. B. Tickner (eds.). *South-South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?*. London, Palgrave Macmillan. pp. 31-58.
- Ministério da Defesa (2017). «Grupo-Tarefa da Marinha do Brasil realiza visita oficial a Moçambique em apoio à Política Externa». 3 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/grupo-tarefa-da-marinha-do-brasil-realiza-visita-oficial-mocambique-em-apoio-politica> (consultado a 15 de Junho de 2019).
- Ministério da Defesa (2019). *Marinha do Brasil assume a direção do Centro de Análise Estratégica da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. 24 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-assume-direcao-do-centro-de-analise-estrategica-da-comunidade-dos-paises> (consultado a 15 de Junho de 2019).
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1995). «Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião do jantar que oferece ao Chanceler da República de Moçambique, Doutor Leonardo Santos Simão». Resenha de Política Exterior do Brasil 77.
- NOMAR (2010). «Marinha do Brasil participa de eventos em Moçambique». *NOMAR*. (823).
- O Estado de São Paulo (2002) *Brasil sediará exercício militar internacional, 28 de maio*. São Paulo.
- O País (2017). China pledges US\$18Mln to build new Mozambican Armed Forces barracks in Maputo. *Club of Mozambique*. Disponível em: <https://clubofmozambique.com/news/china-pledges-us18mln-to-build-new-mozambican-armed-forces-barracks-in-maputo> (consultado a 15 de Junho de 2019).
- Odilla, F. & Falcão, M. (2013). «Em meio a tensão, Brasil vai doar aviões a Moçambique». *Folha de São Paulo*.
- Pereira, A.D. & Tatim, J.M. (2017). «Brazil-Mozambique relations: from the geopolitics of the Cold War to South-South cooperation». In: C. Alden, S. Chichava, & A. C. Alves (eds.). *Mozambique and Brazil. Forging New Partnerships or Developing Dependency?*. Cidado do Cabo: Jacana Media. pp. 9-25.
- Pinto, R. (2016). *Exposição de Motivos EM» n.º 00164/2016 MD*. Brasília.
- Poder Aéreo (2014). «Brasil oferece aviões de treinamento Tucano a Moçambique». Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2014/03/20/brasil-oferece-avioes-de-treinamento-tucano-a-mocambique/> (consultado a 15 de Junho de 2019).
- Rádio Moçambique (2016). «Mozambique and China sign military cooperation agreement». *Club of Mozambique*. Disponível em: : <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-china-sign-us11-5-million-military-cooperation-agreement/> (consultado a 15 de Junho de 2019).

- Ramos, M. (2016). «Temer cancela doação de três aeronaves para Moçambique». Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2016/08/temer-cancela-doa-cao-de-tres-aeronaves-para-mocambique.html> (consultado a 25 de Junho de 2019).
- Seabra, P. (2016). «Defense cooperation between Brazil and Namibia: enduring relations across the South Atlantic». *South African Journal of International Affairs*. 23 (1), 89-106.
- Seabra, P. & Abdenur, A.E. (2018). «Age of choice and diversification? Brazil, Portugal, and capacity-building in the Angolan Armed Forces». *African Security*. 11 (3), 1-22.
- SERE (2000) *Despacho telegráfico 301 da SERE para DELBRASONU de 20/07/2000*.
- Times of Islamabad (2016). «Pakistan-Mozambique vow to enhance defence cooperation». *Club of Mozambique*. Disponível em: <https://clubofmozambique.com/news/pakistan-mozambique-vow-enhance-defence-cooperation/> (consultado a 25 de Junho de 2019).
- E. H. Tjonneland (ed.) (2014). *Rising Powers and the African Security Landscape*. CMI Report 4. Oslo, Chr. Michelsen Institute.
- Viegas, J. (2016). *A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África*. Brasília, FUNAG.

NA SENDA DOS TRACTORES: TRÊS CRÓNICAS PARA UM RETRATO DA COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE

Lídia Cabral

INTRODUÇÃO

Na sua última visita a Moçambique, em 2010, enquanto Presidente do Brasil, Lula da Silva destacava os laços fraternais entre o Brasil e Moçambique e o carácter contra-hegemónico do Sul para uma ordem internacional mais equânime, ao mesmo tempo que notava os avanços do investimento privado e os contributos do empresariado brasileiro.¹ Agendas geopolíticas e mercantis fundiam-se em torno de narrativas de libertação, equidade e progresso social, desde o Brasil até à África.

Este texto oferece um retrato da cooperação Brasil-Moçambique para o desenvolvimento, partindo desse momento da história e centrando-se especificamente na cooperação técnica e comercial dirigida à mecanização agrícola. Não se trata de uma análise exaustiva da cooperação brasileira em Moçambique, mas sim de uma reflexão sobre a sua trajectória temporal e espacial e os seus desdobramentos a partir de um elemento específico: a venda a crédito bonificado de tractores brasileiros a fim de promover a modernização e o desenvolvimento tecnológico do sector agrícola em Moçambique. O tractor é um excelente gancho para abordar questões de economia política da cooperação e do sector agrícola – questões estas que dizem respeito aos interesses em jogo, ao papel do Estado no sector e à sua articulação com o sector privado, e ao processo de acumulação de terra e riqueza e de reconfiguração do campo.

Em matéria de economia política agrária, o debate sobre tractores é um debate antigo em Moçambique. Um artigo publicado pelo Washington Post in 1978, nos verdes anos de Moçambique independente, descrevia as fracturas dentro do Governo de então de orientação socialista (Ottaway, 1978). A disputa na época travava-se entre burocratas de orientação soviética, que favoreciam uma visão de mecanização de escala das grandes machambas esta-

¹ Fonte: discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Armando Guebuza em Maputo, Moçambique (09/11/2010), disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/2010-audios-lula/09-11-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-jantar-oferecido-pelo-presidente-de-mocambique-armando-guebuza-maputo-mocambique-27min01s/view>.

tais, e burocratas de orientação chinesa, que privilegiavam um modelo centrado na força de trabalho e no «poder do povo». Um artigo publicado alguns anos mais tarde pelo economista Mark Wuyts criticava a opção por máquinas como uma escolha motivada por considerações de carácter político mas sem sentido perante as condições materiais do campo em Moçambique, condições essas marcadas pela abundância de trabalho, que, portanto, exigiam soluções compatíveis com o seu uso intensivo (Wuyts, 1981a).

As condições concretas da fase actual não apontam para a necessidade de libertar trabalho da agricultura para permitir a industrialização, mas sim para travar a grave crise das estruturas económicas coloniais que se manifesta na desintegração da economia camponesa, quer através da ruptura das redes de comercialização, quer através da crise do trabalho camponês, ou das duas ao mesmo tempo. A questão hoje não é «libertar» mas sim «absorver» trabalho dentro da agricultura de forma a prevenir o aprofundamento da crise camponesa (Wuyts, 1981b:14), tradução livre da autora.

Estas questões continuam válidas na actualidade, num contexto em que a vasta maioria da população rural moçambicana depende essencialmente da agricultura e do seu trabalho, e retira o seu rendimento e alimento de machambas com características físicas que dificultam a introdução de tractores, como mais à frente se irá abordar.

O tractor é também um bom estudo de caso para interrogar a cooperação para o desenvolvimento, nas suas dimensões material e discursiva. Permite, por exemplo, explorar como a agenda de desenvolvimento se articula com outras agendas de natureza política ou comercial, sem cariz desenvolvimentista. Ou, ainda, explorar visões sobre cooperação e suas práticas concretas – como cada um dos lados entende o outro, ou como as especificidades dos contextos de origem e de destino são tidas em conta na concepção das intervenções.

No seu livro *Mechanization and Maize: Agriculture and the Politics of Technology Transfer in East Africa*, Constance Anthony (1988) relata como nos anos 70 na Tanzânia a opção política do Governo por tractores foi apoiada pela FAO, não obstante evidência da sua inaptidão para as condições materiais do País. A autora descreve ainda o processo de entrada das grandes marcas de tractores no País (tais como Fiat, Ford, John Deere e Massey Ferguson), agilizado pelo canal da cooperação para o desenvolvimento. Também Deborah Brautigam (1998a), na sua pesquisa sobre a exportação da revolução verde da China para a África, aborda a articulação entre motivações de carácter geopolítico, ideológico e comercial nas experiências da cooperação, que incluem a transferência de tecnologia e venda de tractores. A autora contrasta o ensinamento de Mao Zedong de retirar dos modelos vindos de fora

aquilo que é útil à China,² seguido pela burocracia chinesa no plano doméstico, com as práticas de cooperação do Governo chinês no exterior, as quais denotam uma transposição linear de soluções que negligencia considerações sobre a relevância e aptidão dessas soluções para o contexto ao qual se destinam.

Retomando o tema da cooperação brasileira em Moçambique, este texto esboça em traços largos a sua trajetória evolutiva a partir de três crónicas breves. Cada crónica diz respeito a um momento distinto da interacção entre o Brasil e Moçambique, com foco no programa da cooperação para o fortalecimento da agricultura familiar através da mecanização – o programa Mais Alimentos Internacional (MAI). A primeira crónica incide sobre a génese deste programa, reflectindo sobre o momento político concreto no Brasil de então e sobre as alianças que essa conjuntura política permitiu forjar. Esta crónica trata, portanto, da cooperação Brasil-Moçambique no seu momento inicial e no espaço de origem, centrando-se no processo de formulação da intervenção e suas primeiras motivações. A segunda crónica descreve a forma como o programa chegou ao contexto africano e analisa o modo como o Governo de Moçambique o interpretou e apropriou em função da sua própria visão de desenvolvimento e agenda política. A terceira crónica olha para os desdobramentos da cooperação brasileira em Moçambique depois da conclusão das actividades de cooperação propriamente ditas, acompanhando os tractores já após estes serem distribuídos pelo território nacional e passando então a incorporar dinâmicas de acumulação em curso.

As três crónicas dão relevo às dimensões espacial e temporal da cooperação para o desenvolvimento. A dimensão espacial é retratada através da análise da trajetória do programa desde a origem (no Brasil) até ao destino final (no espaço rural moçambicano), passando pelos corredores burocráticos da gestão da cooperação internacional (desde o Brasil até Moçambique). A dimensão temporal é visível nas diferentes etapas do programa, as quais permitem reflectir em que medida o propósito final da cooperação é incorporado no momento de concepção, ou se esse propósito se altera ao longo do tempo; permitem ainda questionar a relevância das motivações originais na concretização e no desfecho do programa.

A análise que aqui se expõe de forma sumária foi apresentada pela primeira vez na sexta conferência da rede *BICAS Critical Agrarian Studies* em 2018 em Brasília.³ O material que serve de base a esta análise provém de dois projectos de pesquisa em que autora participou entre 2012 e 2018. A primeira pesquisa, parte do projecto *China and Brazil in African Agriculture*

² Dizia Mao Zedong: «Há duas maneiras diferentes de aprender com os outros. Uma é a atitude dogmática de transplantar tudo, independentemente da relevância para as nossas condições. Isto não é bom. A outra atitude é a de usar as nossas cabeças e aprender aquelas coisas que se adaptam às nossas condições; isto é, absorver as experiências que nos são úteis. Esta é a atitude que devemos adoptar» (Brautigam, 1998b:196).

³ Sexta Conferência da *BRICS Initiative of Critical Agrarian Studies* (BICAS), Universidade de Brasília, 12-14 de Dezembro de 2018: <http://conferencias.unb.br/index.php/bicas/bicas>.

(2012-2015),⁴ concentrou-se na política brasileira de cooperação em África e na interação entre as dinâmicas de política interna e as agendas de política e comércio internacional. Esse trabalho incluiu uma análise detalhada do programa Mais Alimentos Internacional, cujos resultados se encontram publicados (Cabral *et al.*, 2016). A segunda pesquisa, *Agricultural Mechanisation in African Agriculture* (2016-2018),⁵ olhou a questão do revitalização do tema da mecanização agrícola no contexto africano, em termos de políticas governamentais, programas de cooperação de parceiros do Norte e do Sul, debate académico e experiências concretas em Moçambique, no Gana e no Zimbabué (Amanor, 2019; Cabral, 2019a, 2019b; Shonhe, 2019). Em Moçambique, o estudo concentrou-se na experiência com a mecanização no corredor de Nacala e no distrito do Chókwè.

O restante deste texto apresenta cada uma das três crónicas, seguindo uma ordem cronológica, e termina com uma breve conclusão.

CRÓNICA 1 – AGRICULTURA FAMILIAR COMO ALIANÇA DISCURSIVA

A primeira crónica tem como pano de fundo o Brasil do final do Governo do Presidente Lula da Silva (2003-2010). Este era um momento de auge para a economia brasileira e de grande projecção do País no mundo (The Economist, 2009). África tinha um lugar de destaque na agenda internacional reorientada a Sul e o portfólio de cooperação brasileiro mostrava-se cada vez mais diversificado (White, 2010). Na área agrícola, onde a cooperação técnica tinha até então sido dominada por actividades de formação e pesquisa aplicada providenciadas pela Empresa (estatal) Brasileira de Pesquisa Agrícola (Embrapa), entram nesse momento novos actores e abrem-se novas frentes de cooperação. A par da experiência brasileira de agricultura modernizada e de escala (o dito agronegócio) representada pela pesquisa da Embrapa, colocam-se em destaque experiências paralelas de políticas públicas orientadas para a agricultura de menor escala e de carácter familiar, com maior vocação para a produção de alimentos e para o abastecimento de mercados locais de redes curtas. Sendo a história da agricultura moderna brasileira marcada pelo dualismo entre o agronegócio e a agricultura familiar aos níveis político, institucional e socioeconómico, era inevitável que o mesmo acabasse por transvazar para o plano internacional (Pierri, 2013; Patriota & Pierri, 2013).

O programa Mais Alimentos Internacional (MAI), apresentado pela primeira vez em 2010 no evento de alto nível Diálogo Brasil-África sobre a Segurança Alimentar, que teve lugar em Brasília (ABC, 2010), representa esta diversificação da cooperação e a penetração do dualismo

⁴ Este projecto foi financiado pelo Economic and Social Research Council como parte do programa *Rising Powers and Interdependent Futures* (grant: ES/J013420/1) e contou com a participação de 24 pesquisadores do Brasil, China, Etiópia, Gana, Moçambique, Reino Unido e Zimbabué (Scoones et al., 2016a): <http://www.future-agricultures.org/research/cbaa>.

⁵ Este estudo foi financiado pelo Department for International Development (DFID) do Reino Unido, como parte do programa de pesquisa *Agricultural Policy and Research in Africa* (APRA): <https://www.future-agricultures.org/apra/>.

doméstico no portefólio da cooperação agrícola. Mas ele representa também uma hibridização da cooperação brasileira, até então predominantemente de natureza técnica, mas que com este programa assume uma vertente indubitavelmente comercial. Tendo por objetivo o fortalecimento da agricultura familiar em África e a segurança alimentar, o programa consistia na partilha da experiência brasileira de políticas públicas para a agricultura familiar e na venda de máquinas e equipamentos agrícolas de perfil adequado para a agricultura familiar africana. Esta venda seria financiada por um empréstimo bonificado do Governo brasileiro a países africanos. Cinco países foram seleccionados como beneficiários; Moçambique, Gana, Quênia, Senegal e Zimbabué, aos quais se juntaria mais tarde a Nigéria.

O programa era liderado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entidade que superintendia as políticas de apoio ao sector familiar rural brasileiro.⁶ Contava com a participação da Secretaria Executiva da Câmara do Comércio Exterior e de representantes da indústria brasileira de máquinas e equipamento agrícolas, dado o elemento comercial do programa. O MAI reproduziria lá fora a experiência com um programa brasileiro com o mesmo nome, Mais Alimentos, introduzido no Brasil em 2008, e que oferecia aos agricultores familiares brasileiros uma linha de crédito bonificado para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas (Anon, 2015). Tal programa aliava objectivos de desenvolvimento agrícola de base familiar com objectivos de desenvolvimento industrial, pois o equipamento coberto pelo programa tinha, todo ele, proveniência da indústria nacional (Patriota & Pierri, 2013). Na modalidade internacional, apenas a dimensão agrícola do programa se manteria, dado que as máquinas fornecidas seriam de proveniência da indústria brasileira, e não da indústria doméstica (por sinal inexistente) dos países abrangidos pelo programa.

O programa reunia duas agendas distintas, se bem que complementares. Uma agenda era marcadamente política e ideológica e visava a afirmação do sector da agricultura familiar e a conquista de espaço (e recursos) no contexto do dominante agronegócio. Buscava-se projecção desta agenda no plano internacional que ajudasse a reforçar essa luta interna (Cabral, 2016). Esta agenda contra-hegemónica encontrava forte alinhamento com o discurso de cooperação Sul-Sul. Entretanto, a indústria brasileira, que naturalmente prosseguia objectivos de expansão de negócio na África, encontrou nas narrativas sobre Sul-Sul, agricultura familiar e segurança alimentar *slogans* adequados para a promoção das suas marcas no continente africano.

A aliança entre o MDA e a indústria era delicada, em virtude da orientação ideológica da direcção do MDA. O MDA não era alheio aos riscos desta aliança, inclusivamente do perigo de o programa perder o foco no camponês africano de base familiar. Mas esperava-se que a componente de diálogo político e de partilha de experiências com políticas públicas que

⁶ Este Ministério foi extinto durante a administração de Michel Temer (2016-2018), a qual sucedeu de forma brusca e controversa ao Governo da Presidente Dilma Rousseff. Com a eliminação do MDA, a direcção do sector agrícola brasileiro (agronegócio e familiar) fica concentrada no Ministério da Agricultura.

integrava o programa servisse de orientação na escolha e alocação das máquinas pelos governos africanos. O MDA estava ciente, no entanto, de que não podia impor a sua visão à contraparte africana, respeitando a postura não interventiva da diplomacia brasileira e a sua filosofia de cooperação Sul-Sul (Abreu, 2013).

Não obstante a motivação ideológica e o compromisso da equipa do MDA, a sua influência no desenrolar do programa acabou por ficar comprometida. As dificuldades económicas com que o Brasil se debatia no virar da década, acabaram-se por se reflectir na estabilidade política doméstica. A agenda de cooperação com África vai perdendo o ímpeto que Lula lhe havia empreendido e o aparelho de cooperação enfrenta dificuldades administrativas na execução dos seus programas, por falta de recursos ou por ausência de um quadro normativo adequado. Estas complicações ficam patentes na morosidade do processo de libertação da primeira tranche do crédito aprovado para o MAI, ficando as máquinas disponíveis apenas a partir de 2015, cinco anos após o lançamento do programa em Brasília (Cabral *et al.*, 2016). Mas o mais significativo no desenrolar do programa foi a direcção que lhe foi dada a partir do local de destino. Em Moçambique, o significado político e ideológico que o MDA atribuía à noção de agricultura familiar e ao programa MAI não era percebido ou tido como relevante pela contraparte governamental. O Governo de Moçambique (GM) via na cooperação com o Brasil a possibilidade de replicar o sucesso brasileiro com a agricultura de escala e modernizada – o milagre do Cerrado (The Economist, 2010) – e não uma aliança política para a reprodução do sector familiar. Pelo contrário, o agricultor familiar era visto como alguém a ser modernizado e convertido em empreendedor do agronegócio. As máquinas agrícolas serviriam portanto como instrumentos de apoio a essa transformação (Cabral *et al.*, 2016). Os desdobramentos do programa e o esgotamento da visão política centrada no reforço da agricultura familiar é objecto da crónica que se segue, na qual os tractores (e não mais a agricultura familiar) se tornam protagonistas.

CRÓNICA 2 - MAIS TRACTORES E PARCERIAS PARA A REVOLUÇÃO VERDE

Dado o gradual enfraquecimento político do MDA no Brasil (que acaba sendo extinto enquanto ministério em 2016) e a visão de desenvolvimento distinta do lado moçambicano, o MAI acaba por se centrar na compra de máquinas e equipamentos agrícolas, esvaziando-se do programa a vertente de diálogo de políticas públicas para o fortalecimento do sector familiar. O tractor acaba sendo a máquina de destaque do programa, o qual passa a ser rotulado por vezes críticas como *Mais Tractores*. Porquê o tractor e como é que ele integra a visão de desenvolvimento e o padrão de acumulação de riqueza em Moçambique são as questões analisadas por esta crónica.

O Governo moçambicano, por meio do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), seleccionou, através do programa, 513 tractores (todos eles com as mesmas especificações) e equipamentos acessórios (charruas, grades, distribuidoras de adubo e calcário, sementeiras, entre outros). Em 2015, é lançado o Programa Nacional de Mecanização Agrária, como parte da estratégia de modernização da agricultura e transformação dos camponeses em agricultores modernizados e comerciais (MINAG, 2011). Este programa centra-se especificamente na distribuição das máquinas e equipamentos importados do Brasil, que visam contribuir para os objectivos de aumentar a produção alimentar nacional e garantir a segurança alimentar. Criaram-se então os Centros de Prestação de Serviços Agrários (CSA) por todo o País, com vista a distribuir as máquinas pelo território nacional e a colocá-las à disposição do camponês, particularmente aquele sem condições de comprar máquinas próprias, mas que poderia aceder a serviços de mecanização prestados pelos centros a um preço máximo indicado pelo Governo. O pequeno produtor rural é identificado como a população-alvo do programa.

Entre 2016 e 2017, foram estabelecidos 96 CSA de duas categorias. Uma categoria era a de centros públicos (27 centros), que correspondiam a unidades governamentais existentes ou empresas estatais agrícolas que iriam usar as máquinas para actividades próprias. Por exemplo, a empresa pública Hidráulica do Chókwè adicionou as máquinas atribuídas pelo programa à sua frota existente para servir os produtores inseridos no regadio do Chókwè.⁷ A outra categoria de CSA, e a novidade do programa do GM, era a de centros de gestão privada (69 centros), criados a partir de parcerias com o sector privado empresarial. Neste caso, o Governo providenciava um pacote de máquinas (incluindo tractores e acessórios) a preço bonificado através de um contrato de leasing atribuído por concurso.⁸ Solicitava-se aos candidatos ao *leasing* que dispusessem não apenas de capacidade financeira para pagar o crédito mas também de um espaço e de infra-estruturas físicas para implantar o centro e alojar as máquinas.

No modelo inicialmente concebido, pretendia-se criar três tipos de CSA privados: (i) centros grandes, com capacidade para acolher mais de 30 tractores; (ii) centros médios, com capacidade para 10 a 30 tractores; e (iii) centros pequenos, com capacidade para menos de 10 tractores. Na prática foram estabelecidos apenas centros pequenos, devido a exiguidade de propostas para centros maiores e ao interesse do Governo em distribuir amplamente as máquinas pelo território nacional.

⁷ O regadio de Chókwè está situado na província de Gaza e a sua infra-estrutura de gestão pública foi inicialmente implantada no período colonial. O regadio cobre actualmente uma área de 30 000 hectares, onde são produzidos predominantemente arroz e hortícolas.

⁸ As condições de pagamento eram de 5 por centro do valor das máquinas no momento da recepção e o restante num período de 10 anos.

Cabe agora reflectir sobre o lugar do tractor na visão de desenvolvimento do GM e sobre a forma como o modelo de parceria público-privado se enquadra no padrão de acumulação de riqueza no espaço rural em Moçambique.

A preponderância do tractor no pacote de máquinas reflecte por um lado um enviesamento histórico do Estado na agricultura, o qual tende a olhar o tractor como símbolo de progresso e modernidade (Schmalzer, 2016; Anthony, 1988). Ela releva também uma postura paternalista e centralizadora da gestão estatal. O facto de os 513 tractores do programa serem de um único tipo (marca LS Plus, com 75 cavalos de potência) sugere a falta de consideração das especificidades agronómicas e necessidades locais e da diferenciação das camadas sociais a apoiar em diferentes partes do território nacional. Naturalmente que considerações sobre a facilidade de manutenção e substituição de peças para um tipo único de máquinas obedecem a uma lógica de gestão. No entanto, a experiência local revela que as máquinas foram seleccionadas centralmente sem consulta prévia e que alguns acessórios recebidos nunca chegaram a ser utilizados por não se adequarem às circunstâncias locais (Cabral, 2019b).

A predominância do tractor e de acessórios de preparação do solo indica também uma visão parcial da mecanização agrícola que não considera outros aspectos, tais como a irrigação e o processamento de pequena escala, talvez com um maior potencial de benefício para o pequeno camponês e camponesa. Também o destaque dado pelo programa a charruas e a grades pesadas indica a falta de consideração da problemática da gestão sustentável do solo. A ausência dos engenhos de pequeno porte nas políticas e programas de mecanização em África contrasta com a experiência asiática e revela um viés por parte de governos e doadores (Biggs & Justice, 2015).

O segundo aspecto a considerar é a lógica (ou as lógicas) do modelo de parceria público-privada. O modelo é apresentado como o formato para garantir a gestão empresarial de um serviço de carácter público. Este carácter público decorre de dois objectivos do programa – o de garantir a segurança alimentar e o de ser pretensamente dirigido ao pequeno agricultor sem meios financeiros para a aquisição de máquinas próprias. A gestão empresarial visa assegurar a sustentabilidade financeira dos centros, tendo em conta as dificuldades passadas de gestão de parques de máquinas pelo Estado, não apenas em Moçambique mas de forma mais ampla na África Subsariana (Sims & Kienzle, 2006).

Mas há outras lógicas subjacentes à constituição destes centros que vão além dos objectivos declarados. Para as entender é importante considerar brevemente o perfil dos parceiros privados envolvidos nos CSA de gestão privada. De acordo com a pesquisa realizada em duas zonas do País (regadio do Chókwè e corredor de Nacala), entre os parceiros privados contam-se: (i) investidores agrícolas, nacionais e estrangeiros, de escala média a larga (com actividades agrícolas em áreas que variam dos 40 aos 10 000 hectares); (ii) empresas internacionais de processamento com projectos em curso em Moçambique (por exemplo, Sonil

no processamento de tabaco e João Ferreira dos Santos no processamento de algodão), e (iii) empresas locais de prestação de serviços relacionados com agronegócios e aluguer de maquinaria (Cabral, 2019b).

Estes gestores privados foram seleccionados em função da sua capacidade financeira e logística. No entanto, nem todos estão vocacionados para a prestação de serviços ao pequeno agricultor. De facto, as condições materiais de produção do pequeno agricultor moçambicano não são, em geral, adequadas para a mecanização pela via do tractor. As machambas são pequenas, irregulares e, frequentemente, têm troncos e pedras que inviabilizam a lavoura mecanizada. Por outro lado, a dispersão das machambas resulta em custos elevados de deslocação do tractor para o prestador de serviço. O resultado é uma clientela privilegiada em função da qualidade dos terrenos que possui e da proximidade ao CSA. Muitas das vezes estes clientes não têm o perfil dos supostos beneficiários do programa, mas de produtores de escala e capitalizados. Vale a pena notar, por exemplo, que um dos centros alugou toda a sua frota a uma empresa internacional implantada no distrito em plena época alta de preparação dos terrenos.

Os gestores privados beneficiam do acesso a máquinas em condições bonificadas e usam estas máquinas primeiramente para trabalho próprio e para aluguer a produtores das suas redes. Alguns têm ainda a expectativa de que a gestão dos centros abra caminho a outras oportunidades de negócio. Por exemplo, num dos centros, prevê-se o desenvolvimento de parcerias com empresas internacionais de sementes e agroquímicos para tornar os actuais parques de máquinas em centros mais abrangentes que cubram vários aspectos do agronegócio. A mecanização agrícola pela via dos CSA reproduz um padrão de acumulação de riqueza no campo que beneficia produtores e interesses estabelecidos. A visão política é a de gerar um agricultor moderno empresarial, mas este «tipo ideal» está muito distante do perfil do agricultor comum moçambicano, para quem os serviços profissionalizados de mecanização continuam a ser um luxo que está para além das suas possibilidades nas condições actuais. Mas um outro modelo se vislumbra, que sugere um padrão de acumulação a partir da base e talvez mais em consonância com a visão do MDA que esteve na origem do programa no lado brasileiro. A próxima crónica contrapõe dois canais ou modelos de prestação de serviços distintos que emergem desta experiência com tractores brasileiros em Moçambique.

CRÓNICA 3 – «TELHADO DE ZINCO» OU «SOMBRA DA MANGUEIRA»?

Além do *leasing* de máquinas aos CSA privados, foram vendidos tractores e acessórios, também a crédito, a agricultores singulares. Perante a exiguidade de empresas agrícolas que apresentaram propostas para gestão dos CSA, a venda a singulares permitiu escoar as máquinas remanescentes e distribuí-las mais finamente pelo território.

Segundo os dados do MASA, 53 agricultores singulares adquiriram máquinas do programa, pagando metade do valor do equipamento à entrada e o restante num prazo de cinco anos (Cabral, 2019b). A grande parte destes agricultores adquiriu um tractor e um ou dois acessórios de lavoura (normalmente uma charrua e uma grade). Alguns deles adquiriram dois tractores. Nas áreas onde foi feita a pesquisa que serve de base a esta análise, estes agentes singulares tinham a lavoura como actividade principal e produziam em machambas de tamanho pequeno a médio (de 5 a 60 hectares), normalmente dedicando-se a hortícolas, milho e feijão, e frequentemente arroz no caso do Chókwè (Cabral, 2019b). Não tendo infra-estruturas próprias para albergar as máquinas, estes agricultores recorriam normalmente à sombra da mangueira do quintal doméstico.

Apesar de os produtores singulares não integrarem o modelo original de prestação de serviços concebido pelo MASA, eles acabam por ser também agentes prestadores. De forma a manter as suas máquinas em utilização plena e ajudar no pagamento do empréstimo, eles alugam-nas a outros agricultores ou prestam eles mesmos os serviços de mecanização.

Este modelo do pequeno-a-médio agricultor singular como agente de serviço é aqui designado, ludicamente, por modelo «sombra da mangueira», em contraste com o modelo dos centros privados, designado por «telhado de zinco».⁹ Estes dois modelos indicam mecanismos paralelos de acumulação de riqueza accionados ou alimentados pelos tractores brasileiros. O «telhado de zinco» é um modelo de acumulação que tende a privilegiar interesses instalados ou «elites» do empresariado local ou internacional. Por sua vez, o «sombra da mangueira» é um modelo que parece propiciar uma acumulação de riqueza a partir da base (ou pelo menos a partir de um patamar de riqueza mais baixo).

Apesar destes resultados carecerem de verificação por pesquisa adicional, eles apontam para a maior aptidão do segundo modelo para atingir o típico pequeno produtor moçambicano, pretensamente a população-alvo do programa do Governo e certamente o visado pelo MDA lá mais atrás. Esta conclusão preliminar decorre da consideração dos aspectos sumariados na tabela 1. Nos CSA privados com «telhado de zinco» são priorizados produtores com terrenos regulares e preparados e, de preferência, localizados próximos do centro. No modelo «sombra da mangueira», as redes sociais do proprietário da máquina servem para angariar clientes, que tendem a ser elementos da família, vizinhos e outros camponeses locais de pequena escala. As redes pessoais são também importantes para os gestores privados, mas, neste caso, os clientes tendem a ser agricultores médios a grandes, ou unidades empresariais. Para os gestores com «telhado de zinco», a prestação de serviço ao pequeno agricultor camponês é vista como uma actividade de responsabilidade social, que decorre do contrato de *leasing* com o Governo, e não como negócio.

⁹ Nos CSA privados visitados no Chókwè e no corredor de Nacala, a frota de tractores estava invariavelmente estacionada num armazém ou alpendre com telhado de zinco.

TABELA 1. COMPARAÇÃO ENTRE DOIS MODELOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MECANIZAÇÃO

DIMENSÃO ANALISADA	«TELHADO DE ZINCO»	«SOMBRA DA MANGUEIRA»
Cientes típicos	Priorização de agricultores com terrenos amplos e preparados (sem troncos ou pedras), localizados em áreas próximas ou acessíveis; várias ocorrências de aluguer de máquinas a outras empresas (num dos casos visitados toda a frota foi alugada durante semanas a uma empresa internacional).	Aluguer é feito a membros da família, vizinhos e amigos – normalmente agricultores camponeses de pequena escala, mas com capacidade de pagar pelo serviço (após a colheita).
Identificação e triagem de clientes	Redes pessoais (normalmente no caso de empresas e outros agricultores médios ou grandes); por entrevista nos casos de pequenos agricultores que busquem os serviços nos centros.	Redes pessoais locais servem como mediadoras entre os proprietários das máquinas e os clientes.
Prestação de Serviço A Pequenos Agricultores	Prestação de serviço ao pequeno agricultor camponês não é vista como negócio, mas como responsabilidade social, feita em virtude do contrato de <i>leasing</i> com o Governo, mas sem convicção sobre a sua viabilidade económica.	Prestação de serviço ao pequeno agricultor camponês vista como forma de rentabilizar o equipamento e também como solidariedade entre pares (especialmente na questão das condições de pagamento).
Condições de pagamento	Agricultores queixam-se que condições são restritivas – pagamento na colheita usado inicialmente, mas depois abandonado por atrasos e falta de pagamentos.	Condições de pagamento relatadas mais adequadas à realidade local – pagamento do serviço frequentemente adiado até à época de colheita e por vezes feito em espécie (produto da colheita).
Potencial alcance geográfico	Relativamente menor devido à concentração de frota num centro.	Relativamente maior devido à dispersão de máquinas por unidades singulares.

São também notórias diferenças nas condições de pagamento pelo serviço. Os CSA com «telhado de zinco», tendo inicialmente, em certos casos, prestado serviços a crédito (para pagamento na época de colheita), acabaram por abandonar esta prática devido à falta de pagamento por parte de alguns clientes. No caso dos prestadores «sombra da mangueira», a manutenção da prestação de serviço a crédito (e com pagamento por vezes em produto da colheita e não em dinheiro) reflecte a função asseguradora das redes sociais locais, que servem de garantia implícita nas transacções.

Por fim, a maior dispersão geográfica da prestação de serviço através de agentes singulares apresenta maior potencial de alcance dos agricultores afastados dos centros distritais, onde os CSA privados tendem a estar localizados nos centros distritais.

Conclui-se, portanto, que o modelo «telhado de zinco» se afigura como menos apto a apoiar a mecanização do agricultor típico moçambicano e mais propício a reforçar vantagens instaladas, alimentando um processo de acumulação desde cima e, portanto, agravando desigualdades no campo. O modelo «sombra da mangueira» parece oferecer, em contraste, um maior potencial de acumulação a partir de uma base mais ampla de produtores. As experiências concretas do ponto de vista do «cliente» receptor do serviço necessitam, no entanto, de ser analisadas por pesquisas futuras.

CONCLUSÃO

Voltando ao ponto de partida, e ao foco sobre a trajetória da cooperação brasileira em Moçambique, as diferentes etapas do programa Mais Alimentos retratadas pelas três crônicas ilustram a complexidade das relações de cooperação internacional. As deslocções deste programa nas dimensões espaço e tempo não são lineares, mas os seus objectivos, protagonistas e interesses subjacentes vão-se alterando e, por vezes, sobrepondo. Em função do momento e do espaço em questão, a experiência dos tractores brasileiros pode ser vista de primas distintos. Ela é, no Brasil e num primeiro momento, uma acção de resistência e enfrentamento político a um modelo de agricultura hegemónico. Ela é também, ao longo do seu percurso, um instrumento de prossecução de interesses corporativos, apoiados em iniciativas governamentais – sejam eles os interesses da indústria brasileira, das empresas agrícolas estabelecidas em Moçambique, das empresas internacionais de insumos, que vislumbram nos CSA de gestão privada portas de entrada para o mercado local. Mas ela é também, ainda que timidamente, uma história sobre transformação agrária endógena e a partir da base, simbolizada pelos tractores à «sombra da mangueira», que indicam que pequenos agricultores locais encontram, também eles, espaço para beneficiarem da intervenção externa que não os tem deliberadamente como alvo. Ela é ainda evidência do triunfo do ímpeto de modernização do campo (centrado em rendimentos por hectare, especialização produtiva e competitividade), que tem o tractor como ícone predilecto.

Estas diferentes realidades que se acumulam e sobrepõem ao longo do percurso do programa Mais Alimentos Internacional revelam, por um lado, a pluralidade de interesses e visões contrastantes (e em tensão) que integram a cooperação brasileira (Cabral, 2016). Elas relevam também a imprevisibilidade das interfaces (ou «*development encounters*») entre actores, visões de mundo e procedimentos na esfera do desenvolvimento internacional (Anon, 2006). Estas múltiplas realidades ilustram, por fim, o protagonismo dos actores mobilizados ao longo do percurso, inclusivamente do lado africano, tido frequentemente como agente passivo da cooperação (Mohan & Lampert, 2013).

Dadas estas características, a história dos tractores brasileiros em Moçambique é, de certa forma, uma história típica da trajectória de iniciativas de cooperação internacional, as quais frequentemente mobilizam interesses múltiplos e contraditórios, se reinventam no caminho e produzem resultados por vezes inesperados. Vista a partir da trilha dos tractores, considerando o seu percurso longo (incluindo nos seus desdobramentos pós-cooperação, tal como relatado pela terceira crónica) e despojada de ímpetos e narrativas conjunturais, a experiência da cooperação brasileira em Moçambique confunde-se facilmente com outras experiências da cooperação internacional, ficando diluído o seu carácter do Sul e destacando-se a inexorável complexidade e multidimensionalidade das relações de cooperação.

REFERÊNCIAS

- ABC (2010). *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação.
- Abreu, F. J. M. (2013). «A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil / The evolution of international technical cooperation in Brazil». *Mural Internacional*. 4 (2), 3–16. Disponível em: <https://10.12957/rmi.2013.8372>.
- Amanor, K. (2019). *Mechanised Agriculture and Medium-Scale Farmers in Northern Ghana: a Success of Market Liberalism or a Product of a Longer History?*. Disponível em: <https://www.future-agricultures.org/publications/working-papers-document/working-paper-23-mechanised-agriculture-and-medium-scale-farmers-in-northern-ghana-a-success-of-market-liberalism-or-a-product-of-a-longer-history/> (consultado a 20 de Junho de 2019).
- Anthony, C.G. (1988). *Mechanization and Maize: Agriculture and the Politics of Technology Transfer in East Africa*. Columbia University Press.
- Biggs, S. & Justice, S. (2015). *Rural and Agricultural Mechanization: A History of the Spread of Small Engines in Selected Asian Countries*. Disponível em: <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/129214> (consultado a 3 de Abril de 2016).
- Brautigam, D. (1998a). *Chinese aid and African development: exporting green revolution*. International political economy series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brautigam, D. (1998b). *Chinese aid and African development: exporting green revolution*. International political economy series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cabral, L. (2016). *Priests, technicians and traders: actors, interests and discursive politics in Brazil's agricultural development cooperation programmes with Mozambique*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Cabral, L. (2019a). *Tractors in Africa: Looking Behind the Technical Fix*. Disponível em: <https://www.future-agricultures.org/publications/working-papers-document/working-paper-22-tractors-in-africa-looking-behind-the-technical-fix/> (consultado a 20 de Junho de 2019).
- Cabral, L. (2019b). *Zinc Roof of Mango Tree? Tractors, Modernisation and Agrarian Transformation in Mozambique*. Disponível em: <https://www.future-agricultures.org/publications/working-papers-document/working-paper-19-zinc-roof-of-mango-tree-tractors-modernisation-and-agrarian-transformation-in-mozambique/> (consultado a 20 de Junho de 2019).
- Cabral, L., Favareto, A., Mukwereza, L. & Amanor, K. (2016) «Brazil's Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of “family farming”». *World Development*. 81 (Maio), 47–60. Disponível em: <https://doi:10.1016/j.worlddev.2015.11.010>.

- Catia Grisa & Sérgio Schneider (eds.) (2015) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- David Lewis & David Mosse (eds.) (2006) *Development Brokers and Translators: the Ethnography of Aid and Agencies*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- MINAG (2011). *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Setor Agrário 2009-2018 (PEDSA)*.
- Mohan, G. & Lampert, B. (2013) «Negotiating China: Reinserting African agency into China–Africa relations». *African Affairs*. 112 (446), 92-110. Disponível em: <https://doi:10.1093/afraf/ads065>.
- Ottaway, D.B. (1978). «Mozambique makes ‘people’s power’ key to development». *The Washington Post*.
- Patriota, T.C. & Pierri, F.M. (2013). «Brazil’s cooperation in African agricultural development and food security». In: Fantu Cheru & Renu Modi (eds.). *Agricultural Development and Food Security in Africa*. Londres e Nova Iorque: Zed Books, pp. 125–144.
- Pierri, F.M. (2013). «How Brazil’s Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. *IDS Bulletin*. 44 (4), 69-79.
- Schmalzer, S. (2016). *Red Revolution, Green Revolution: Scientific Farming in Socialist China*. Chicago e Londres: University of Chicago Press.
- Scoones, I., Amanor, K., Favareto, A. & Qi, G. (2016a). A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture. *World Development*. (81), 1-12.
- Scoones, I., Amanor, K., Favareto, A. & Qi, G. (2016b). A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture. *World Development*. 81, 1–12. Disponível em: <https://doi:10.1016/j.worlddev.2015.11.020>.
- Shonhe, T. (2019). *Tractors and Agrarian Transformation in Zimbabwe: Insights from Mvurwi*. Disponível em: <https://www.future-agricultures.org/publications/working-papers-document/working-paper-21-tractors-and-agrarian-transformation-in-zimbabwe-insights-from-mvurwi/> (consultado a 20 de Junho de 2019).
- Sims, B. & Kienzle, J. (2006). *Farm power and mechanisation for small farms in sub-Saharan Africa*. . Disponível em: file:///C:/Users/lidiaca/OneDrive%20-%20IDS/My%20Library/Themes/Agriculture%20and%20rural%20development/Mechanisation/FAO2006_Farm%20power%20and%20mechanisation%20for%20small%20farms%20in%20sub-saharan%20africa_complete.pdf (consultado a 3 de Fevereiro de 2017).
- The Economist (2009). Brazil takes off. *The Economist*. . (Nov 12th 2009). Disponível em: <http://www.economist.com/node/14845197> (consultado a 31 de Março de 2016)
- The Economist (2010). Brazilian agriculture: The miracle of the cerrado. *The Economist*. (Aug 26th 2010). Disponível em: <http://www.economist.com/node/16886442> (consultado a 14 de Fevereiro de 2013).

- White, L. (2010). Understanding Brazil's new drive for Africa. *South African Journal of International Affairs*.17 (2), 221-242. Disponível em: <https://doi:10.1080/10220461.2010.494345>.
- Wuyts, M. (1981a). The Mechanization of Present-Day Mozambican Agriculture. *Development and Change*. 12 (1), 1-27. Disponível em: <https://doi:10.1111/j.1467-7660.1981.tb00087.x>.
- Wuyts, M. (1981b). The Mechanization of Present-Day Mozambican Agriculture. *Development and Change*. 12 (1), 1-27.

PUBLICAÇÕES DO IESE

LIVROS/BOOKS

Agora eles têm medo de nós! – Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008–2012) (2017)

Luís de Brito (organizador)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-Food-Riot.pdf>

Economia, recursos naturais, pobreza e política em Moçambique – Uma colectânea de textos (2017)

Luís de Brito e Fernanda Massarongo (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Coleta_nea_de_IDeIAS_-_Livro.pdf

Emprego e transformação económica e social em Moçambique (2017)

Rosimina Ali, Carlos Nuno Castel-Branco e Carlos Muianga (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Emprego_e_Transf_Econ_Social_-_Livro.pdf

Political economy of decentralisation in Mozambique: dynamics, outcomes, challenges (2017)

Bernahard Weimer with João Carrilho

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Political_Economy_of_Decentralisation_-_Livro.pdf

A economia política da descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos, desafios (2017)

Bernahard Weimer e João Carrilho

IESE: Maputo

Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique. (2015).

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_PT.pdf

Questions on productive development in Mozambique. (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_EN.pdf

Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. (2012)

B. Weimer (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf

A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012)

Sérgio Chichava e C. Alden (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE_Mozam-China.pdf

Desafios para Moçambique 2018. (2018)

Salvador Forquilha (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/Livro1_DesafiosMoc2018.pdf

Desafios para Moçambique 2017. (2017)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/05/Desafios2017.pdf>

Desafios para Moçambique 2016. (2016)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/04/Desafios2016.pdf>

Desafios para Moçambique 2015. (2015)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2015/IESE-Desafios2015.pdf>

Desafios para Moçambique 2014. (2014)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco, Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2014/IESE-Desafios2014.pdf>

Desafios para Moçambique 2013. (2013)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco, Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//livros/des2013/IESE_Des2013.pdf

Desafios para Moçambique 2012. (2012)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf

Desafios para Moçambique 2011. (2011)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011.pdf

Desafios para Moçambique 2010. (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010.pdf

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_Economia.pdf

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProteccaoSocial.pdf

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE_Pobreza.pdf

Cidadania e Governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania.pdf

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/ref/IESE_QEcon.pdf

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/South/IESE_South.pdf

Governação em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia (2012)

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de Partilha de Informação, IESE

IESE: Maputo

Monitoria e Advocacia da Governação com base no Orçamento de Estado: Manual de Formação (2012)

Zaqueo Sande (Adaptação)

IESE: Maputo

Pequeno Guia de Inquérito por Questionário (2012)

Luís de Brito

IESE: Maputo

Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf

Growing old in Mozambique: Dynamics of well-being and Poverty (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DynPov.pdf

CADERNOS IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas/ Articles produced by permanent and associated researchers of IESE. This collection replaces the series “Working Papers” and “Discussion Papers” which have been discontinued).

Cadernos IESE nº 17: Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o caso de Mocímboa da Praia. (2019)

Salvador Forquilha, João Pereira & Saíde Habibe

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf

Cadernos IESE nº 16: A cobertura da China na imprensa moçambicana: Repercussões para o soft power chinês. (2015)

Sérgio Chichava, Lara Côrtes & Aslak Orre

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad16.PDF

Cadernos IESE nº 15: Plágio em Cinco Universidades de Moçambique: Amplitude, Técnicas de Detecção e Medidas de Controlo. (2015)

Peter E. Coughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad15.pdf

Cadernos IESE nº 14P: Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008-2012). (2015)

Luís de Brito, Egídio Chaimite, Crescêncio Pereira, Lúcio Posse, Michael Sambo e Alex Shankland

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad14.pdf

Cadernos IESE nº 13E: Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique). (2014)

William R. Nylén

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Eng.pdf

- Cadernos IESE nº 13P: O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). (2014)**
William R. Nysten
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Port.pdf
- Cadernos IESE nº 12E: The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude. (2013)**
Bridget O'Laughlin e Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12e.pdf
- Cadernos IESE nº 12P: A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude. (2013)**
Bridget O'Laughlin e Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12p.pdf
- Cadernos IESE nº 11: Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFranco.pdf
- Cadernos IESE nº 10: Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_10_AFRA.pdf
- Cadernos IESE nº 9: Can Donors 'Buy' Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique. (2011)**
Paolo de Renzio
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf
- Cadernos IESE nº 8: Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate. (2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCRB.pdf
- Cadernos IESE nº 7: Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. (2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCRB.pdf
- Cadernos IESE nº 6: Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique. (2011)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf

Cadernos IESE nº 5: Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível? (2011)

Nuno Cunha e Ian Orton

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf

Cadernos IESE nº 4: Questions of health and inequality in Mozambique. (2010)

Bridget O’Laughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf

Cadernos IESE nº 3: Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 2: Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana? (2010)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf

Cadernos IESE nº 1: Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

WORKING PAPERS

(Artigos em processo de edição para publicação. Colecção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE” / Collection discontinued and replaced by the series “Cadernos IESE”)

WP nº 1: Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

DISCUSSION PAPERS

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Colecção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE” / Collection discontinued and replaced by the series “Cadernos IESE”)

DP nº 6: Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

DP nº 5: Mozambique and China: from politics to business. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

DP nº 4: Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique. (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

DP nº 3: Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

DP nº 2: Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

DP nº 1: Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

BOLETIM IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação / Two-pager bulletin for publication of short versions of research papers)

Nº 116 - Conflito de terra e relações de poder ao nível da base no município de Lichinga 2014 – 2018 (2019)

Bernardino António

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/10/ideias-116-BA.pdf>

Nº 115E - If statistics don't lie, why are there those who dare to use them to manipulate elections? (2019)

António Francisco

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/07/ideias-115e-AF.pdf>

Nº 115P - Se a estatística não mente, porque há quem teime em usá-la para manipular o processo eleitoral? (2019)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/07/ideias-115_af.pdf

- Nº 114 - **Elementos para um perfil dos abstencionistas nas eleições autárquicas de 2013 (2019)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias-114_LB.pdf
- Nº 113E - **Statistics don't lie, but there are those who use them to lie shamelessly: The Example of Electoral Estimates in Mozambique (2019)**
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias113e-AF.pdf>
- Nº 113P - **A Estatística não Mente, mas Há Quem a Use Para Mentir Sem Pudor: O Exemplo das Estimativas Eleitorais em Moçambique (2019)**
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias113p-AF.pdf>
- Nº 112 - **Desempenho eleitoral do MDM e seus dissidentes nas eleições autárquicas de 2013 e 2018 (2019)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/ideias-112_SC.pdf
- Nº 111 - **Corrupção e suas implicações na governação local: o caso da autarquia de Lichinga (2014 – 2018) (2019)**
Bernardino António
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/ideias-n-111-BA.pdf>
- Nº 110 - **MARROMEU: Falhanço Eleitoral numa Competição Política (2019)**
Crescêncio B.G. Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/03/ideias-110_CP.pdf
- Nº 109E - **Four years of Nyusi's governance: Between growth and degeneration (2019)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/ideias-109e_af.pdf
- Nº 109P - **Quatro anos de governação Nyusi: Entre crescimento e abastardamento (2019)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/ideias_109-af.pdf
- Nº 108 - **A questão da terra e opções de transformação agrária e rural em Moçambique: algumas notas para debate (2018)**
Carlos Muianga
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-108-cm.pdf>
- Nº 107P - **O Perigo da Armadilha da Desorçamentação em Moçambique (2018)**
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-107-AF-part2.pdf>

- Nº 107E – The danger of denying the trap of debudgetisation (2018)**
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-107-AF-part-en.pdf>
- Nº 106E – Debudgetisation in Mozambique: shortage of resources and of budgetary responsibility (2018)**
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-106-AF-part1-en.pdf>
- Nº 106P – Desorçamentação em Moçambique: Escassez de Recursos e de Responsabilidade Orçamental (2018)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/ideias-106_af/
- Nº 105 – O que explica o aumento do custo de vida em Moçambique? (2018)**
Yasfir Ibraimo, Epifânia Langa, Carlos Muianga e Rosimina Ali
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-n105.pdf>
- Nº 104 – Salário Mínimo e Custo de Vida em Moçambique (2018)**
Carlos Muianga, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo e Epifânia Langa
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-104.pdf>
- Nº 103P – Moçambique terá mais de 100 milhões de habitantes no 1º Centenário da sua Independência? (2018)**
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/07/ideias-103-AF.pdf>
- Nº 103E – Will Mozambique have more than 100 million inhabitants on the centenary of its independence? (2018)**
António Francisco
- Nº 102 – Informação sobre Mercados de Trabalho em Moçambique: Algumas lacunas metodológicas, implicações e desafios (2018)**
Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/07/Ideias-102_RosiminaAli.pdf
- Nº 101 Descentralização no Sector de Saúde em Moçambique: “Um processo sinuoso” (2018)**
Lúcio Posse
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/05/Ideia-101-LPosse.pdf>
- Nº 100 Para além do mercado comum: desenvolvimento industrial em contexto de integração económica regional em Moçambique (2018)**
Epifânia Langa
<http://www.iese.ac.mz/ideias-100-elanga/>

- Nº 99 Efeitos macroeconómicos da dívida pública externa e doméstica em Moçambique (2018)**
Yasfir Ibraimo
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/04/Ideia99YIbraimo.pdf>
- Nº 98 Primeira volta da eleição intercalar de Nampula: de novo, a abstenção “ganhou”! (2018)**
Salvador Forquilha
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/ideias-98-SForquilha.pdf>
- Nº 97 Haiyu Mozambique Mining Company: dinâmicas da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche (2018)**
Michael Sambo
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-ideias-97-MSambo.pdf>
- Nº 96 A “Operação Lava Jato” Vista de Moçambique (2017)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/ideias_96.pdf
- Nº 95E Diversity of Economic Growth Strategies in the CPLP (2017)**
António Francisco e Moisés Siúta
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/IDeIAS-95e-1.pdf>
- Nº 95P Diversidade de Estratégias de Crescimento Económico na CPLP (2017)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/boletim-ideias_95p.pdf
- Nº 94 Porquê Moçambique precisa da Descentralização? Alguns subsídios para o debate (2017)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/06/IESE_Ideias94.pdf
- Nº 93E The Hidden Face of the Mozambican State Budget: Are the cash balances fictitious? (2017)**
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93e.pdf
- Nº 93P A Face Oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: Saldos de Caixa são fictícios? (2017)**
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93.pdf
- Nº 92 Administração eleitoral em Moçambique: reformas necessárias (2016)**
Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/10/IESE_IDeIAS92.pdf

- Nº 91 De Novo a Questão dos Saldos Rolantes na Conta Geral do Estado (2016)**
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/09/IESE_IDeIAS91.pdf
- Nº 90 Geração de emprego e condições sociais de trabalho nas plantações agro-industriais em Moçambique (2016)**
Rosimina Ali e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias90.pdf
- Nº 89 Crónica de uma crise anunciada: dívida pública no contexto da economia extractiva (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias89.pdf
- Nº 88 Cenários, Opções Dilemas de Política face à Ruptura da Bolha Económica (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias88.pdf
- Nº 87 Rebatendo Mitos do Debate sobre a Dívida Pública em Moçambique (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias87.pdf
- Nº 86 A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias86.pdf
- Nº 85 Introdução à problemática da dívida pública: contextualização e questões imediatas (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/05/IESE_Ideias85.pdf
- Nº 84 Recenseamento eleitoral em Moçambique: um processo sinuoso (2016)**
Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/04/IESE_Ideias84.pdf
- Nº 83 Rever o sistema eleitoral (2016)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/04/IESE_Ideias83.pdf
- Nº 82 Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios? (2016)**
António Franciso & Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias82.pdf

- Nº 82 Rolling Balances in the Mozambican State Budget: Did Nyusi Find the Coffers Empty? (2016)**
António Franciso & Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_IDeIAS82e.pdf
- Nº 81 Moçambique: Um dos Piores Países para os Idosos. Porquê? (2015)**
António Franciso & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias81.pdf
- Nº 80 Vulnerabilidade dos estratos urbanos pobres: caso da pobreza alimentar em Maputo. (2015)**
Oksana Mandlate
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias80.pdf
- Nº 77P Estratégias de crescimento económico e desenvolvimento na CPLP. (2015)**
António Franciso
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77p.pdf
- Nº 77E Economic growth and development strategies in the CPLP. (2015)**
António Franciso
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77e.pdf
- Nº 76 Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Oksana Mandlate, e Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias76.pdf
- Nº 75 Padrões de investimento privado e tendências especulativas na economia moçambicana. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias75.pdf
- Nº 74 Acumulação Especulativa e Sistema Financeiro em Moçambique. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias74.pdf
- Nº 73: Estado e a Capitalização do Capitalismo Doméstico em Moçambique. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias73.pdf
- Nº 72: Finança Islâmica: Quando Terá Moçambique um Sistema Financeiro Halal? (2015)**
António Franciso
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias72.pdf
- Nº 71: Dívida pública, acumulação de capital e a emergência de uma bolha económica. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias71.pdf

- Nº 70: Autonomização local para quê? Questões económicas no debate sobre autonomia local. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias70.pdf
- Nº 69: Por que é que a emissão de obrigações do Tesouro não é a melhor alternativa para financiar o reembolso do IVA às empresas? (2015)**
Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias69.pdf
- Nº 68E: Mozambican Aggregate Consumption: Evolution and Strategic Relevance (2015)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias68e.pdf
- Nº 68P: Consumo Agregado Moçambicano: Evolução e Relevância Estratégica. (2015)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_68.pdf
- Nº 67: O Gigaprojecto que Poderá Transformar a Economia Moçambicana? Pró e Contra o Projecto de GNL Moçambique. (2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_67.pdf
- Nº 66P: Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: Porquê os desafios persistem? (2014)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66p.pdf
- Nº 66E: Decentralisation reforms and agricultural public services in Mozambique: Why do the challenges persist? (2014)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66e.pdf
- Nº 65P: Por Que Moçambique Ainda Não Possui Pensão Universal Para Idosos? (2014)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_65p.pdf
- Nº 65E: Why Mozambique Still Does Not Have a Universal Pension For The Elderly? (2014)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_65e.pdf
- Nº 64P: Poupança interna: Moçambique e os outros. (2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf

- Nº 64E: Domestic savings: Mozambique and the others. (2014)**
António Francisco and Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64e.pdf
- Nº 63P: Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita. (2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf
- Nº 63E: Mozambican domestic savings: 2000-2010, an unprecedented decade. (2014)**
António Francisco and Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_63e.pdf
- Nº 62: Médias e campanhas eleitorais. (2014)**
Crescêncio Pereira
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_62.pdf
- Nº 61: Indignai-vos! (2014)**
Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_61.pdf
- Nº 60: Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento. (2014)**
Oksana Mandlate
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_60.pdf
- Nº 59: A Política Macroeconómica e a Mobilização de Recursos para Financiamento do Investimento Privado em Moçambique. (2014)**
Fernanda Massarongo e Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_59.pdf
- Nº 58: As “revoltas do pão” de 2008 e 2010 na imprensa. (2013)**
Crescêncio Pereira, Egídio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_58.pdf
- Nº 57: Cheias em Chókwè: um exemplo de vulnerabilidade. (2013)**
Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_57.pdf
- Nº 56: Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais? (2013)**
Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_56.pdf
- Nº 55: Ligações com mega projectos: oportunidades limitadas a determinados grupos. (2013)**
Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_55.pdf

- Nº 54P: Viver mais para viver pior? (2013)**
Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54e.pdf
- Nº 54E: Is living longer living better? (2013)**
Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54p.pdf
- Nº 53: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (3). (2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_53.pdf
- Nº 52: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (2). (2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf
- Nº 51: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann. (2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf
- Nº 50: Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013. (2013)**
Domingos M. Do Rosário
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_50.pdf
- Nº 49: Os mitos por trás do PROSAVANA. (2013)**
Natália N. Fingermann
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf
- Nº 48P: Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala. (2013)**
Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48p.pdf
- Nº 48E: Analysing elections results and electoral dynamics in Sofala. (2013)**
Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48e.pdf
- Nº 47: Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento. (2012)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_47.pdf
- Nº 46P: Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique. (2012)**
António Francisco & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46p.pdf

- Nº 46E: The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique’s Ageing Population. (2012)**
António Francisco & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf
- Nº 45: Moçambique e a Explosão Demográfica”: Somos Muitos? Somos Poucos? (2012)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf
- Nº 44: Taxas Directoras e Produção Doméstica. (2012)**
Sófia Armacy
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf
- Nº 43E: MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf
- Nº 43P: ITIEM–Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf
- Nº 42E: Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf
- Nº 42P: Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf
- Nº 41: Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo? (2012)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf
- Nº 40: “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. (2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf
- Nº 39: Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. (2011)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf

- Nº 38: Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. (2011)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf
- Nº 37P: Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf
- Nº 37E: Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf
- Nº 36: A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf
- Nº 35P: Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. (2011)**
Marc Wuyts
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf
- Nº 35E: Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience. (2011)**
Marc Wuyts
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf
- Nº 34: Pauperização Rural em Moçambique na 1ª Década do Século XXI. (2011)**
António Francisco e Simão Muhorro
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf
- Nº 33: Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique? (2011)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf
- Nº 32: Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? (2010)**
António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf
- Nº 31: Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede. (2010)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf

- Nº 30: A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (2010)**
Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf
- Nº 29: Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento. (2010)**
Carlos Uilson Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf
- Nº 28: Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro? (2010)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf
- Nº 27: Sociedade civil e monitoria do orçamento público. (2009)**
Paolo de Renzio
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf
- Nº 26: A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique. (2009)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf
- Nº 25: Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique. (2009)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf
- Nº 24: Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo. (2009)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf
- Nº 23: Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique. (2009)**
Sofia Amarcy
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf
- Nº 22: Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009. (2009)**
Luis de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf
- Nº 21: Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo. (2009)**
Jeremy Grest
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

- Nº 20: Sobre a Transparência Eleitoral. (2009)**
Luis de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf
- Nº 19: “O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo. (2009)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf
- Nº 18: Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais. (2009)**
Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf
- Nº 17: Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)**
Emílio Dava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf
- Nº 16: A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique. (2009)**
Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf
- Nº 15: Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique. (2009)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf
- Nº 14: A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira. (2009)**
Virgílio Cambaza
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf
- Nº 13: Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda. (2009)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf
- Nº 12: Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique. (2009)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf
- Nº 11: Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável. (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf
- Nº 10: Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários. (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf

Nº 9: Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística. (2009)

Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf

Nº 8: Sobre os Votos Nulos. (2009)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf

Nº 7: Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia. (2008)

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf

Nº 6: Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? (2008)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf

Nº 5: Beira - O fim da Renamo? (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf

Nº 4: Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação. (2008)

Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf

Nº 3: Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf

Nº 2: Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral. (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf

Nº 1: Conceptualização e Mapeamento da Pobreza. (2008)

António Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO / RESEARCH REPORTS

Crónicas de uma eleição falhada. (2016)

Luís de Brito (ed.)

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR1.pdf

Murrupula: um distrito abstencionista (2016)

Egídio Chaimite e Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR2.pdf

Afinal nem todos votam em Manjacaze (2016)

Egídio Chaimite e Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IEESE_RR3.pdf

Beira – Clivagens Partidárias e Abstenção Eleitoral (2017)

Salvador Forquilha

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/02/IEESE-Relatorio-4-WEB.pdf>

2014 – Um inquérito sobre a abstenção (2016)

Luís de Brito

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/02/IEESE-Relatorio-5-WEB.pdf>

Mozambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane e Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Relatorio_Japao_final.pdf

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf (também disponível em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

O Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) é uma instituição comprometida com a investigação social e económica pluralista e interdisciplinar, com enfoque no rigor e na qualidade académica e na relevância e no compromisso social do seu trabalho, aberta à colaboração e cooperação e dedicada a contribuir para o desenvolvimento de redes de investigadores e organizações de investigação associadas sobre Moçambique e o seu enquadramento na África Austral e no mundo.

Esta é a décima edição da série *Desafios para Moçambique* do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), iniciada em 2009. O livro contém 15 artigos organizados em quatro partes: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo. Esta edição é inteiramente consagrada aos 10 anos desta série e basicamente tem como objectivos fazer: (i) uma retrospectiva dos principais temas discutidos nas edições do livro *Desafios para Moçambique*, desde o seu lançamento em 2010; e (ii) uma reflexão dos principais desafios de Moçambique na última década.

Os artigos presentes nesta edição mostram que os desafios do País identificados ao longo das anteriores edições, nomeadamente o desafio de inclusão política, económica e social, continuam e tendem a exacerbar-se. Do ponto de vista político, o acordo de paz assinado entre a Renamo e o Governo a 6 de Agosto de 2019 não parece garantir uma paz efectiva, uma vez que não é reconhecido por uma ala da Renamo, que também não se revê na liderança de Ossufo Momade, actual líder do partido. Ao mesmo tempo, as eleições gerais de Outubro de 2019 realizam-se num contexto em que parece que as regras do jogo estão viciadas de modo a favorecer uma das partes, o que não augura um desfecho eleitoral positivo. Simultaneamente, o conflito militar que emergiu em Cabo Delgado em finais de 2017, quando um grupo de insurgentes começou a atacar civis e instituições do Estado, parece estar a alastrar-se, pondo em causa a economia e a vida das populações locais num contexto em que o Governo está visivelmente a perder o controlo da situação. Do ponto de vista económico, a economia moçambicana, assim como a credibilidade do País junto dos doadores continuam bastante afectadas pelo impacto das chamadas «dívidas ocultas» (contraídas sem aval do Parlamento) e, mais recentemente, pelos ciclones que assolaram severamente o País, particularmente as províncias de Sofala e Manica (ciclone Idai) e Cabo Delgado (ciclone Kenneth).

