

DESAFIOS
PARA
MOÇAMBIQUE
2018

organização
Salvador Forquilha



DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2018

organização
Salvador Forquilha



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2018

ORGANIZAÇÃO

SALVADOR FORQUILHA

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

DESIGN E PAGINAÇÃO

RUI CARVALHO – 004 F* @ #ING IDEAS

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

FLORBELA BARRETO

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT – A CASA DO LIVRO

NÚMERO DE REGISTO

9534/RLINLD/2018

ISBN

978-989-8464-42-2

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, 2018

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

Abdul Ilal

Doutor em Economia, com especialização em Estatística e Econometria pela Universidade Humboldt, Berlim; mestre e bacharel em Economia, com especialização em Contabilidade, Estatística e Economia de Desenvolvimento pelo Instituto de Economia, Berlim. Possui vinte e cinco anos de experiência profissional na formulação, implementação e avaliação de programas macroeconômicos, assim como na gestão de programas. Prestou serviços de consultoria e pesquisa nas áreas de descentralização e governação, reforma da governação local, gestão de finanças públicas, descentralização fiscal e relações fiscais intergovernamentais, desenvolvimento econômico local, fortalecimento da sociedade civil, educação cívica e eleitoral, eficácia da ajuda de desenvolvimento e apoio orçamental, monitorização e avaliação.

abdul.ilal@gmail.com

Aleia Rachide Agy

Mestre em Gestão de Empresas, pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), e mestranda em Estudos sobre as Mulheres – Género, Cidadania e Desenvolvimento, na Universidade Aberta de Lisboa. É actualmente investigadora assistente no Observatório do Meio Rural. As suas áreas de pesquisa incluem: migrações rural-urbano, relações de género, desenvolvimento agrícola e rural, bem como padrões culturais dos Moçambicanos.

arachide11@gmail.com

Alila Brossard Antonielli

Doutoranda em Sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales (Escola de Estudos Superiores em Ciências Sociais – EHESS), em Paris, França, no Centre de Recherche, Médecine, Sciences, Santé, Santé Mentale, Sociétés (Centro de Pesquisa em Medicina, Ciências, Saúde, Saúde Mental e Sociedade – Cermes3), sob a orientação de Maurice Cassier (CNRS) e Marilena Corrêa (IMS/UERJ). Possui mestrado em Sociologia, com especialização em Estudos Latino-Americanos, pelo Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (Instituto de Estudos Superiores da América Latina – IHEAL) – Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3, e mestrado profissional em Expertise en Population et Développement pela Université Paris Descartes. Foi consultora encarregada de pesquisa para a ONG Médicos do Mundo sobre determinantes sociais da saúde em campos na França e no Peru.

alila.antonielli@ehess.fr

Alina Sennewald

Mestre em Economia Internacional e Política Económica, trabalha actualmente como gestora de projecto no KfW Development Bank. Fez parte da equipa de investigadores que, no âmbito do programa de pós-graduação do German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), investigou os determinantes sociopolíticos e administrativos da tributação local em Moçambique.

dominiqueklawonn@gmail.com

Ana Garcia

Professora adjunta de Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutora em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio e mestre em Ciência Política pela Universidade Livre de Berlim. Coordenadora do Laboratório Interdisciplinar de Estudos de Relações Internacionais (LIERI/UFRRJ). Investigadora colaboradora do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). Foi investigadora visitante na York University, Canadá. Tem experiência na área de Economia Política Internacional, actuando nos seguintes temas: teoria crítica, Gramsci, hegemonia, imperialismo, empresas multinacionais e Relações Sul-Sul.

anasaggioro@gmail.com

António Francisco

Director de investigação e coordenador da temática População, Pobreza e Protecção Social no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Simultaneamente, em 2017 foi promovido a Professor Catedrático da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), leccionando na Faculdade de Economia há mais de 30 anos; desde Janeiro assume a função de director-adjunto para Investigação e Extensão. É licenciado em Economia (FE-UEM, 1987), mestre e doutorado em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália (ANU, 1989, 1997). Tem centrado a sua investigação e publicado sobre a natureza da estratégia de crescimento económico e o papel da poupança (interna e externa), do gerontocrescimento e envelhecimento populacional na protecção social.

antonio.francisco@iese.ac.mz

Armin von Schiller

Investigador no German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Doutorado em Governação e Desenvolvimento Internacional pela Hertie School of Governance, Berlim. A sua investigação foca-se na governação fiscal em países em desenvolvimento, com especial atenção aos impostos e administração de receitas. Trabalha também sobre a avaliação do impacto de programas de desenvolvimento no sector da governação. Foi o chefe da equipa que, no âmbito do programa de pós-graduação do German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), investigou os determinantes sociopolíticos e administrativos da tributação local em Moçambique.

armin.schiller@die-gdi.de

Bárbara Dias

Mestranda em Antropologia Social pelo PPGAS/Museu Nacional – UFRJ. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). As áreas relacionadas às questões laborais na actual divisão internacional do trabalho são o seu principal foco de actuação. Nesse contexto, investiga também as chamadas Relações Sul-Sul, especialmente a presença dos países BRICS no continente africano.

barbaracdri@hotmail.com

Bernhard Weimer

Doutorado em Ciências Políticas pela Universidade Livre de Berlim e mestre em Economia pela Universidade de Munique. Investigador e docente em várias instituições académicas e de investigação na Alemanha, Botswana e Moçambique. Consultor internacional independente nas áreas de economia política, descentralização, finanças públicas, democratização, governação, desenvolvimento socioeconómico e integração regional. Aposentado.

b.leloba1@gmail.com

Carlos Muianga

Mestre em Desenvolvimento Económico pela School of Oriental and African Studies (SOAS) da Universidade de Londres. É investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). As suas áreas de investigação incluem economia política da transformação agrária, as questões agrária e da terra, e dinâmicas de acumulação rural.

carlos.muianga@iese.ac.mz

Channing Arndt

Tem mais de vinte e cinco anos de experiência em economia do desenvolvimento e sete anos de residência em Marrocos e Moçambique. Publicou mais de 70 artigos nos periódicos académicos principais. Os seus livros recentes incluem *Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa*; *Measuring Poverty and Wellbeing in Developing Countries*; *The Political Economy of Clean Energy Transitions*. Tem experiência substancial em gestão de pesquisa, incluindo liderança de equipas interdisciplinares, e assumiu papéis de liderança em documentos de política importantes, como o projecto de imposto sobre o carbono para o National Treasury of South Africa, “The Economics of Adaptation to Climate Change” para o Banco Mundial, e segunda, terceira e quarta avaliações nacionais da pobreza para o Governo de Moçambique. Tem uma reputação estabelecida por construir, efectivamente, a capacidade institucional em Moçambique, África do Sul, Marrocos, Vietname e no âmbito do Consórcio de Pesquisa Económica Africana. O seu programa de investigação tem como foco o desenvolvimento agrícola, o alívio da pobreza e o crescimento, integração de mercado, género e discriminação, as implicações da pandemia do VIH/sida, mudança tecnológica, política comercial, eficácia da ajuda, investimento em infra-estruturas, energia, bioenergia, variabilidade climática e as implicações da mudança climática.
C.Arndt@cgiar.org

Conrad Steinhilber

Mestre em Administração de Negócios (MBA), trabalha actualmente como gestor de projecto no KfW Development Bank. Fez parte da equipa de investigadores que, no âmbito do programa de pós-graduação do German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), investigou os determinantes sociopolíticos e administrativos da tributação local em Moçambique.

conrad.steinhilber@gmx.de

Cristina Udelsmann Rodrigues

Especialista em Estudos Africanos (Ciências Sociais), trabalha actualmente no Nordic Africa Institute (Suécia) como investigadora sénior. Coordena o projecto de pesquisa Migração Urbana-Rural em Angola e Moçambique. As principais áreas de investigação são a antropologia e sociologia urbana, migrações e mobilidade, pobreza e desenvolvimento, fronteiras e mineração em África. Participou como coordenadora e investigadora em diversos projectos colaborativos internacionais. A sua investigação é sobretudo realizada em Angola, embora trabalhe também nos restantes países africanos de expressão portuguesa.

cristina.udelsmann.rodrigues@nai.uu.se

Dominique Klawonn

Mestre em Ciências Sociais, é directora-adjunta da Fundação Friedrich Ebert no Chile, com enfoque na política internacional e no desenvolvimento sustentável no Chile. Fez parte da equipa de investigadores que, no âmbito do programa de pós-graduação do German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), investigou os determinantes sociopolíticos e administrativos da tributação local em Moçambique.

dominiqueklawonn@gmail.com

Epifânia Langa

É investigadora do IESE, com mestrado em Economia Política do Desenvolvimento pela School of Oriental and African Studies (SOAS) da Universidade de Londres, e licenciada em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de investigação abordam as dinâmicas de desenvolvimento industrial em Moçambique e as suas ligações com o investimento directo estrangeiro e a exploração de recursos naturais

epifania.langa@iese.ac.mz

Finn Tarp

Tem quatro décadas de experiência em investigação e ensino de economia académica e aplicada. A sua experiência de campo abrange mais de duas décadas de trabalho em 35 países em toda a África e no mundo em desenvolvimento em geral, incluindo sessões de longo prazo na Suazilândia, Moçambique, Zimbábwe e Vietname. É director da UNU-WIDER desde 2009 e também é professor de Economia do Desenvolvimento na Universidade de Copenhague. É especialista internacional líder em questões de estratégia de desenvolvimento e ajuda externa, com interesse em pobreza, distribuição de renda e crescimento, política e modelagem micro e macroeconómica, política e planeamento do sector agrícola, desenvolvimento doméstico e empresarial e ajuste económico e reforma, bem como as alterações climáticas, a sustentabilidade e os recursos naturais. Publicou mais de cem artigos em revistas académicas internacionalmente arbitradas e em cinco livros, 19 volumes de livros editados e edições de periódicos especiais e 55 capítulos de livros de editoras académicas internacionais, além de um grande número de relatórios de investigação e outros estudos e publicações. Além dos cargos universitários, ocupou altos cargos e posições consultivas no Governo e em organizações doadoras, e é membro de um grande número de comités internacionais e órgãos consultivos.

Finn@wider.unu.edu

Finório Castigo

Trabalha há nove anos na Direcção dos Estudos Económicos e Financeiros (DEEF) do Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. Faz parte do grupo de estimativa e avaliação da pobreza e é o ponto focal do Ministério da Economia e Finanças para o sector social. Actualmente, juntamente com outros parceiros estratégicos, está envolvido em várias actividades de investigação que utilizam como base o Modelo de Microssimulação de Benefícios Fiscais em Moçambique – MOZMOD.

fcastigo@gmail.com

Ilídio Samuel Nhantumbo

É investigador em comportamento político, sistemas eleitorais e participação política. Mestre em Ciência Política pela Georgia State University, é igualmente mestre em Desenvolvimento Sustentável Internacional pela Brandeis University nos Estados Unidos da América, e licenciado em Relações Internacionais e Diplomacia pelo Instituto Superior de Relações Internacionais (Moçambique). Actualmente afiliado à Loyola Chicago University, Departamento de Ciência Política, investiga o impacto dos sistemas eleitorais na participação política em África, a democracia e a democratização em Moçambique.

inhantumbo@luc.edu

Ivan Semedo

É assistente de investigação no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de interesse compreendem finanças públicas e sector financeiro na sua articulação com protecção social.

ivan.semedo@iese.ac.mz

Jonathan Krull

Trabalha como coordenador de projecto no German National Metrology Institute – the Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) na cooperação internacional com a América Latina e Caraíbas. Fez parte da equipa de investigadores que, no âmbito do programa de pós-graduação do German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), investigou os determinantes sociopolíticos e administrativos da tributação local em Moçambique.

j.krull1990@gmail.com

Juliane von Boeselager

Mestre em Desenvolvimento Global, é coordenadora de projecto na Frankfurt School of Finance & Management, uma instituição líder dedicada a melhorar o acesso ao financiamento e fortalecimento do sector financeiro dos países em desenvolvimento e transição. Fez parte da equipa de investigadores que, no âmbito do programa de pós-graduação do German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), investigou os determinantes sociopolíticos e administrativos da tributação local em Moçambique.

juliane.boeselager@icloud.com

Kristi Mahrt

É consultora da UNU-WIDER e IFPRI. A sua investigação tem como foco a estimativa de pobreza multidimensional e de consumo em países em desenvolvimento.

kamahrt@gmail.com

Maimuna Ibraimo

Tem mais de vinte anos de experiência de trabalho no Ministério da Economia e Finanças de Moçambique, onde participou na elaboração das quatro avaliações nacionais da pobreza e nas estratégias de redução da pobreza correspondentes. Também produziu vários artigos tendo como foco o consumo e a pobreza multidimensional e outras questões de população e desenvolvimento. Adquiriu experiência em análise de bem-estar social e avaliações de projectos, trabalhando com organizações bilaterais e multilaterais, bem como com organizações da sociedade civil de Moçambique, Angola e Zimbabwe. Este trabalho diz respeito às desigualdades de género em sectores económicos como a agricultura e a pecuária, gestão comunitária de recursos naturais e violência contra a mulher, orçamentos públicos, juventude e emprego. Também trabalhou para o FMI-Moçambique como assistente económica, e para a ONU-Moçambique como coordenadora do Programa Único da ONU sobre Igualdade de Género e Empoderamento Económico das Mulheres.

maibraimo@gmail.com

Marc De Tollenaere

Tem duplo mestrado em Estudos de Desenvolvimento e História. Tem mais de vinte anos de experiência de trabalho em Moçambique na área de governação, com diferentes instituições internacionais, entre outras, o PNUD, o Carter Center e a Cooperação Suíça. É consultor em governação em África com especial enfoque na região da África Austral. É especialista em processos eleitorais e desenvolvimento institucional de organizações da sociedade civil e análise da economia política de processos de mudança no Estado e na sociedade. Recentemente, juntou-se à Direção de Cooperação ao Desenvolvimento da OCDE em Paris. É membro fundador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

mdetollenaere@hotmail.com

Maria Nkhonjera

Mestre em Comércio pela Universidade de Witwatersrand e licenciada em Estudos de Desenvolvimento e Economia pela Universidade de Joanesburgo. É economista no Centro para Competição, Regulação e Desenvolvimento Económico na África do Sul. As suas áreas de investigação incluem o papel de instituições financeiras de apoio ao desenvolvimento, comércio internacional, política industrial e integração regional.

mnkhonjera@uj.ac.za

Michael Godet Sambo

É investigador no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É 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.

micahel.sambo@iese.ac.mz

Ricardo Santos

É investigador da UNU-WIDER, em Maputo, e assessor técnico do Centro de Estudos de Economia e Gestão da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É doutorado em Economia pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS), Universidade de Sussex, mestre em Economia pela Universidade Nova de Lisboa, e mestre em Estudos de Desenvolvimento pelo IDS. O seu doutoramento focou-se no mercado de trabalho pós-conflito e o sector da educação em Timor-Leste, analisando o impacto de médio prazo da exposição à violência e conflitos nas escolhas das famílias em relação à educação, nomeadamente inquirindo sobre os impactos nos incentivos económicos para a educação. O seu trabalho anterior no campo do desenvolvimento inclui trabalho voluntário durante um ano com uma ONG portuguesa como gestor de programas para Timor-Leste e Angola e vice-presidente executivo da mesma ONG.

Santos@wider.unu.edu

Rosimina Ali

É investigadora do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da UEM (2008) e mestre em Desenvolvimento Económico pela School of Oriental and African Studies (SOAS) da Universidade de Londres (2012). As suas áreas de investigação estão ligadas a: mercados de trabalho, emprego, desigualdades e a sua ligação a estruturas produtivas.

rosimina.ali@iese.ac.mz

Saida Bunk

Trabalha como coordenadora de projecto do German National Metrology Institute, na cooperação internacional com a região de MENA. Fez parte da equipa de investigadores que, no âmbito do programa de pós-graduação do German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), investigou os determinantes sociopolíticos e administrativos da tributação local em Moçambique.

saida.bunk@gmx.de

Salvador Forquilha

É director e investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, em França. A sua investigação tem como foco os processos de democratização, descentralização e governação local.

salvador.forquilha@iese.ac.mz

Sam Jones

É economista de desenvolvimento com interesses em análises económicas e políticas aplicadas em países em desenvolvimento, com foco na África Subsariana e África Lusófona em particular. Trabalha extensivamente com dados macro e microeconómicos de países em desenvolvimento, aplicando uma série de ferramentas empíricas. Para além das actividades académicas, tem experiência profissional de campo, incluindo sete anos de assessoria ao Governo de Moçambique, bem como visitas mais curtas à Tanzânia, Zimbabwe, Nigéria, Vietname (entre outras). As suas áreas de investigação específicas cobrem a economia da ajuda externa, a qualidade da educação, os mercados de trabalho, as avaliações de políticas (impacto), o crescimento económico e a análise de pobreza/bem-estar, incluindo privação multidimensional.

Sam.Jones@econ.ku.dk

Uacitissa Mandamule

Mestre em Ciência Política, especialidade em Desenvolvimento em África e nos Países do Sul, pela Universidade de Bordeaux IV, França. Actualmente trabalha como coordenadora de projecto de investigação no Observatório do Meio Rural (OMR). Participou em diversos projectos de investigação, de entre os quais: instituições e desenvolvimento agrário e rural; pobreza, desigualdades, género e conflitualidades no meio rural e questões à volta da terra. As suas principais áreas de interesse profissional são: governança da terra, desenvolvimento sustentável, conflitualidades, deslocações e migrações forçadas.

uacymanda@gmail.com

Vincenzo Salvucci

É investigador da UNU-WIDER, actualmente baseado na Direcção de Estudos Económicos e Financeiros (DEEF) do Ministério de Economia e Finanças em Maputo, Moçambique, como parte do projecto WIDER “Inclusive growth in Mozambique – scaling-up research and capacity”. Tem sete anos de experiência em economia do desenvolvimento e seis anos de experiência como residente em Moçambique. A sua investigação foca-se na análise da pobreza nos países em desenvolvimento. Explorou questões relacionadas com a pobreza, desigualdade e desnutrição infantil, principalmente usando microdados para Moçambique.

Salvucci@wider.unu.edu

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 investigação é a macroeconomia, com enfoque na política fiscal, política monetária e endividamento público.

yasfir.ibraimo@iese.ac.mz

Yasmin Bitencourt

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e investigadora no Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). As suas áreas de investigação incluem economia política da Índia, Relações Sul-Sul, internacionalização do Estado e relações económicas dos países BRICS com África.

yasminbiten@gmail.com

Zefanias Matsimbe

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Pretória, África do Sul, é docente e investigador no Departamento de Ciência Política e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), onde também assume, cumulativamente, as funções de director dos cursos de mestrado em Ciência Política e mestrado em Administração Pública. Colabora também com o EISA-Moçambique como consultor residente na área de Eleições e Partidos Políticos. Mantém uma ligação contínua com a Universidade de Pretória através da colaboração em projectos de investigação em justiça alternativa/informal/tradicional em África no Centre for the Study of Governance Innovation.

matsimbe71@yahoo.co.uk



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	
Salvador Forquilha	23
PARTE I POLÍTICA	
APTOS PARA ALCANÇAR OS SEUS OBJECTIVOS?	
OBSTÁCULOS DE ORDEM ADMINISTRATIVA À MOBILIZAÇÃO DA RECEITA LOCAL	
NOS MUNICÍPIOS MOÇAMBICANOS	
Armin von Schiller, Salvador Forquilha, Saida Bunk, Dominique Klawonn, Jonathan Krull, Alina Sennewald, Conrad Steinhilber e Juliane von Boeselager	
	33
URBANIZAÇÃO, SERVIÇOS PÚBLICOS E RECURSOS FISCAIS – OS PRINCIPAIS DESAFIOS	
PARA AS AUTARQUIAS MOÇAMBICANAS.	
UMA ANÁLISE COM ENFOQUE ÀS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS	
Abdul Ilal e Bernhard Weimer	
	65
UMA ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE	
Marc De Tollenaere	
	109
ESTUDOS ELEITORAIS EM ÁFRICA	
DESAFIOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E CONCEPTUAIS	
Zefanias A. Matsimbe	
	121
ANALFABETISMO POLÍTICO ENTRE MOÇAMBICANOS ALFABETIZADOS.	
DIGITALIZAÇÃO E EROÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	
Ílídio S. Nhantumbo	
	135
PARTE II: ECONOMIA	
TESTE À VONTADE DE CONSOLIDAÇÃO FISCAL E ORÇAMENTAL EM MOÇAMBIQUE	
O PROBLEMA DA DESORÇAMENTAÇÃO	
António Francisco e Ivan Semedo	
	165

EFEITOS MACROECONÓMICOS DA DÍVIDA PÚBLICA E DO SERVIÇO DA DÍVIDA
UMA ANÁLISE EMPÍRICA DE MOÇAMBIQUE
Yasfir Ibraimo 205

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL EM CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA
REGIONAL
O CASO DO SECTOR DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS INDUSTRIAIS
EM MOÇAMBIQUE E NA ÁFRICA DO SUL
Epifânia Langa e Maria Nkhonjera 223

GERAÇÃO DE EMPREGO E BEM-ESTAR
QUE CONTRADIÇÕES EXISTEM À LUZ DA AGRO-INDÚSTRIA EM NIASSA?
Rosimina Ali 251

A QUESTÃO DA TERRA E OS DEBATES SOBRE OPÇÕES DE TRANSFORMAÇÃO
AGRÁRIA E RURAL EM MOÇAMBIQUE
Carlos Muianga 289

PARTE III: SOCIEDADE

EVOLUÇÃO DA POBREZA E DO BEM-ESTAR EM MOÇAMBIQUE, 1996/97-2014/15
Channing Arndt, Finório Castigo, Maimuna Ibraimo, Sam Jones,
Kristi Mahrt, Vincenzo Salvucci, Ricardo Santos e Finn Tarp 309

VÍTIMAS DA RIQUEZA? A REPRODUÇÃO DA POBREZA EM ZONAS DE MINERAÇÃO
Michael Godet Sambo 323

RELAÇÕES LABORAIS E MOVIMENTOS DE PROTESTO NO SECTOR DO AÇÚCAR
Uacitissa Mandamule 341

DESIGUALDADES DE GÉNERO EM CONTEXTOS RURAIS EM MOÇAMBIQUE
ESTUDOS DE CASO EM LOCALIDADES NA PROVÍNCIA DE NAMPULA
Aleia Rachide Agy 369

PARTE IV: MOÇAMBIQUE NO MUNDO

ACORDOS DE PROTECÇÃO DE INVESTIMENTOS DOS BRICS NA ÁFRICA: MAIS DO MESMO? Ana Garcia, Yasmin Bitencourt e Bárbara Dias	395
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 Alila Brossard Antonielli	421
MIGRAÇÃO, MOVIMENTO E URBANIZAÇÃO EM ANGOLA E MOÇAMBIQUE Cristina Udelsmann Rodrigues	449
OS HOMENS E AS MULHERES PELO MEIO: O FACTOR HUMANO NA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE Marc De Tollenaere	471



INTRODUÇÃO¹

Salvador Forquilha

Quase quatro anos e meio depois do anúncio oficial dos resultados eleitorais das eleições gerais de 2014, Moçambique ainda continua num complexo processo negocial com vista a pôr termo ao diferendo que opõe a Renamo ao Governo da Frelimo. Se, à primeira vista, este diferendo parece circunscrever-se à não aceitação, por parte da Renamo, dos resultados eleitorais e à sua exigência de governar nas províncias onde ganhou eleições, na realidade, o diferendo parece cristalizar o desafio da inclusão política, económica e social, que Moçambique tem vindo a enfrentar nas sucessivas fases do seu processo de construção do Estado. Aliás, é significativo que alguns assuntos em cima da mesa negocial, nomeadamente a redefinição das regras do jogo político (particularmente o pacote da descentralização, a “despartidarização do Estado”) e as chamadas “questões militares”, remontem, de alguma forma, ao Acordo Geral de Paz, assinado em 1992, com vista a pôr termo à guerra civil. Nesse sentido, a compreensão do problema e o processo da construção da sua solução precisam de ir muito além das balizas marcadas por interesses meramente político-partidários dos dois ex-beligerantes (Renamo e Governo da Frelimo) para tomar em conta o País como um todo na sua diversidade política, económica, social e cultural. Isso permitiria não só um melhor entendimento das dinâmicas dos conflitos recorrentes e sucessivas crises que têm afectado o País como também um desenho de soluções mais ajustadas à realidade.

Neste contexto, a pesquisa, enquanto processo de produção de conhecimento, pode jogar um papel de extrema importância ao interrogar as dinâmicas e opções de desenvolvimento e, com base nisso, sugerir pistas para a construção de respostas aos problemas do País. É isso que o IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos, há mais de dez anos, tem vindo a fazer, através das suas pesquisas e intervenções no espaço público moçambicano, procurando transmitir as principais mensagens provenientes da sua investigação a uma audiência diversificada, visando contribuir não só para o debate sobre elaboração e implementação de políticas como também para o processo de construção de uma cidadania activa. A publicação *Desafios para Moçambique* é exemplo disso.

Esta é a nona edição da série *Desafios para Moçambique*, iniciada em 2010. A maior parte dos artigos que compõem o livro resulta da V Conferência Internacional do IESE, havida em Setembro de 2017, subordinada ao tema “Desafios da Investigação Social e Económica em Tempos de Crise”. As conferências internacionais do IESE, realizadas com alguma regularidade,

¹ Agradecimentos especiais aos membros do Conselho Científico do IESE, particularmente a António Francisco, Luís de Brito e Sérgio Chichava, pelos comentários efectuados ao texto introdutório da presente edição de *Desafios para Moçambique*.

de dois em dois anos, constituem espaços de extrema importância para a disseminação, o debate e a reflexão sobre questões relevantes da investigação económica, social e política desenvolvida não só por investigadores do IESE como também por investigadores de outras instituições de investigação nacionais e estrangeiras. Com uma diversidade e riqueza de temáticas e abordagens teórico-metodológicas, as conferências internacionais do IESE, na verdade, têm sido, igualmente, momentos de reflexão sobre o papel que as Ciências Sociais podem desempenhar, e desempenham, no desenvolvimento das sociedades, particularmente no que se refere a políticas públicas e opções de desenvolvimento. Neste contexto, esta edição de *Desafios para Moçambique* pretende dar continuidade aos ricos debates que decorreram durante a V Conferência do IESE, em 2017, e estabelecer a ponte entre investigação e políticas públicas. Usar resultados de pesquisa em Ciências Sociais para influenciar políticas, a maneira de pensar nos problemas do País, a agenda do debate sobre opções de desenvolvimento é algo de grande complexidade e, por vezes, pouco evidente, sobretudo num contexto como o de Moçambique, onde a produção do conhecimento nas Ciências Sociais é um processo relativamente novo e a cultura de debate franco e sem tabus é ainda bastante incipiente.

Políticas públicas e opções de desenvolvimento são respostas a perguntas/problemas de uma determinada sociedade num contexto específico. Porém, não se trata de umas quaisquer respostas. Trata-se, isso sim, de respostas construídas visando responder a perguntas, também estas construídas. Enquanto respostas construídas, a relevância e o alcance das políticas públicas e opções de desenvolvimento dependem, em grande medida, do tipo de perguntas/problemas a que procuram responder. Ou seja, quanto mais desajustadas do contexto forem as perguntas, maior será a probabilidade de as políticas públicas e opções de desenvolvimento serem desajustadas do contexto. Por isso, o contributo que o IESE pretende dar no debate nacional passa, de uma ou de outra forma, pela criação e pelo fortalecimento da capacidade de pesquisa e de uma “massa pensante” crítica sobre as dinâmicas socioeconómicas e políticas do País.

O livro *Desafios para Moçambique 2018* é constituído por 18 artigos, organizados em quatro secções, nomeadamente Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo.

A secção Política é composta por cinco artigos. O primeiro procura analisar os desafios que os municípios moçambicanos enfrentam relativamente à mobilização de receitas locais. Com base numa pesquisa empírica, o artigo analisa a cobrança de receitas na perspectiva dos municípios respondendo às seguintes questões: quais são os principais desafios que os municípios enfrentam e que limitam a sua capacidade de mobilização de receitas? Em que medida é que a composição da receita municipal é afectada por obstáculos de ordem administrativa? Os resultados apresentados neste artigo fornecem uma nova base para discutir não só o que especificamente poderia ser feito para apoiar a mobilização de receitas nos municípios moçambicanos mas também como distribuir de forma eficaz as competências de geração de receitas entre os diferentes níveis de Governo.

A questão da geração de receitas próprias por parte das autarquias locais é um dos desafios mais importantes do processo da descentralização em Moçambique, na medida em que está ligada não só ao financiamento da provisão de serviços como ao próprio processo de desenvolvimento e sustentabilidade das autarquias locais. Aliás, este assunto é discutido e aprofundado no segundo artigo da secção Política, que fala da urbanização, dos serviços públicos e dos recursos fiscais. Nele, os autores analisam a dinâmica da geração de receitas próprias e a evolução das transferências fiscais alocadas pelo Governo central aos municípios no período de 2009-2015 numa amostra de 16 municípios, que inclui cidades das categorias B, C e D, bem como autarquias do tipo vilas, e exclui, propositadamente, a cidade capital – Maputo. Neste artigo, os autores argumentam que as receitas autárquicas, quer transferidas quer arrecadadas na base tributária própria, não são suficientes para responder aos desafios de financiamento dos investimentos necessários para a melhoria da prestação de serviços públicos básicos. Isso significa que as autarquias locais, em grande medida, são incapazes de satisfazer a demanda para tais serviços, que vai aumentar como consequência da dinâmica demográfica e da urbanização em Moçambique.

O terceiro artigo da secção Política parte de uma constatação: desde as eleições de 1994, sempre houve uma discussão recorrente sobre a legislação eleitoral e, neste contexto, todos os ciclos eleitorais em Moçambique foram precedidos por “novos pacotes eleitorais”. No entanto, e apesar disso, as eleições continuam a ser uma fonte de conflitos políticos e os níveis de abstenção subiram, particularmente a partir das eleições de 2004. O artigo procura explicar as razões pelas quais as eleições em Moçambique não se tornaram o alicerce da democracia. Com uma preocupação metodológica e conceptual, o quarto artigo da secção Política discute os principais desafios dos estudos eleitorais em África, que são, fundamentalmente, de âmbito teórico, conceptual e metodológico. Porém, o autor sublinha que existem também factores de ordem política, económica e social que, em algumas democracias africanas, exacerbam esses desafios e impõem limitações aos estudos eleitorais.

Usando como exemplo as cidades de Maputo e Matola, o quinto e último artigo da secção Política discute o impacto da digitalização na participação política, mais concretamente no comportamento eleitoral em Moçambique. Criticando a teoria de modernização, o artigo defende que, em sociedades pobres, mas em crescimento na digitalização, os conceitos de educação, idade e acesso à informação são pouco relevantes e, por vezes, inválidos, para explicar os níveis de participação e de cidadania democrática. O que é relevante, sustenta o artigo, é o interesse dos cidadãos pela política. Ou seja, argumenta que, quando a democratização e a digitalização ocorrem simultaneamente, o fraco interesse pela política promove apatia e baixos níveis de participação política.

A secção Economia tem cinco artigos. O primeiro discute a questão dos saldos de caixa reportados na Conta Geral do Estado (CGE), mas ausentes do Orçamento do Estado (OE) e

do Plano Económico e Social (PES). De acordo com o artigo, a ocultação dos saldos de caixa, para além das suas implicações para a estabilidade orçamental e eventualmente macroeconómica do País, com possíveis repercussões negativas sobre a protecção social da população, não facilita a consolidação fiscal e orçamental, beneficiando alguns interesses particulares em detrimento da sociedade no geral.

A partir do caso moçambicano, o segundo artigo discute os efeitos macroeconómicos da dívida pública e do serviço de dívida, num contexto de endividamento crescente e crítico do País. Defende-se aqui, tendo em conta a actual estrutura económica de Moçambique, que a dívida pública não devia ser usada para estimular a economia, pois a longo prazo tem efeitos macroeconómicos negativos, anulando os pequenos e limitados efeitos de curto prazo desta estratégia. Por isso, sustenta o artigo, o Governo deveria repensar a sua estratégia de financiamento da economia.

Olhando para a indústria de máquinas, equipamentos e serviços associados, o terceiro artigo discute as relações económicas entre a África do Sul e Moçambique, no contexto da integração económica regional. Especificamente, o artigo analisa se esta relação tem contribuído para o desenvolvimento das capacidades industriais de Moçambique, argumentando que, num contexto de desenvolvimento industrial assimétrico, a integração económica entre os dois países reproduz o carácter subdesenvolvido da estrutura produtiva moçambicana e a sua dependência em relação à pujante economia sul-africana.

O quarto artigo da secção Economia discute o tipo e a qualidade de emprego gerado pelas agro-indústrias florestais e o seu impacto no bem-estar dos trabalhadores, usando o caso da província de Niassa. O artigo argumenta que o tipo de emprego que é gerado nas agro-indústrias florestais em Niassa reflecte o modo de organização produtiva prevalecente em Moçambique, no qual, de uma forma geral, a base de rentabilidade das empresas está assente na exploração dos trabalhadores através do pagamento de salários baixos e de condições sociais de trabalho precárias.

O quinto e último artigo foca-se na questão da terra e nos debates em torno da problemática agrária e rural em Moçambique. O artigo argumenta que o debate sobre a terra em Moçambique exige um melhor entendimento das dinâmicas e dos processos de acumulação centrados na e/ou ligados à terra, dos correspondentes e diferentes processos de formação de classes e as suas implicações na reprodução social rural ao longo da história. O entendimento destas questões, sustenta ainda o artigo, pode fornecer bases sólidas para um debate mais rigoroso e informado sobre a questão da terra, que vai para além da actual discussão que gira em volta de “direitos de propriedade e legitimidade de pertença” e da transferência dos títulos de posse entre titulares privados.

A secção Sociedade contém quatro artigos. Com base nos Inquéritos aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar de 1996/97, 2002/03, 2008/09 e 2014/15, o primeiro artigo

analisa a evolução e as tendências da pobreza e do bem-estar em Moçambique, concluindo que, apesar de alguns progressos na redução dos níveis de pobreza, da melhoria de algumas dimensões do bem-estar, como educação, qualidade da habitação, posse de bens e acesso a serviços básicos, o crescimento económico tem sido excludente e desequilibrado, favorecendo mais as cidades em detrimento do campo.

O segundo artigo, com base no exemplo de duas empresas mineradoras de areias pesadas em Nampula, nomeadamente a chinesa Haiyu Mozambique Mining Company Lda. (HMMC) e a irlandesa Kenmare Resources plc., procura mostrar como essas empresas, ao invés de reduzir a pobreza das populações locais, a exacerbam. De acordo com o artigo, para além da degradação do meio ambiente, a presença daquelas empresas monetizou as economias locais encarecendo o custo de vida, sem contrapartidas de emprego. Por isso, o artigo sugere que uma das formas de reduzir o impacto negativo das actividades destas empresas seria não só a realização de acções de responsabilidade social como a introdução de políticas sociais que protejam as populações locais e uma maior fiscalização das suas actividades por parte do Governo, que é acusado localmente de cumplicidade e inércia.

Tomando como exemplo a Açucareira de Xinavane, o terceiro artigo discute as tensões entre trabalhadores e empresas do sector do açúcar, os seus efeitos no modo de vida dos trabalhadores e as estratégias de resistência e protesto destes na luta contra a exploração do grande capital. O artigo argumenta que, embora sejam cada vez mais importantes, a resistência e a contestação têm produzido poucos resultados positivos em virtude do receio de despedimento e de outro tipo de represálias e da incapacidade dos sindicatos em proteger os trabalhadores. O quarto e último artigo da secção Sociedade analisa as desigualdades de género no meio rural, tomando como exemplo a província de Nampula. Especificamente, o artigo aborda as assimetrias de género no acesso a recursos financeiros, terra, saúde, educação, participação política e gestão dos rendimentos nas zonas rurais, mostrando que, de um modo geral, apesar de serem as que mais tarefas agrícolas realizam, as mulheres são as mais desfavorecidas.

A quarta e última secção do livro, Moçambique no Mundo, é composta por quatro artigos. O primeiro discute os acordos de protecção de investimento entre o Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS) e os países africanos. Mais concretamente, trata-se de olhar para os Tratados Bilaterais de Investimento (TBI) dos BRICS com os países africanos e compará-los com os dos doadores “tradicionais” também com os países africanos. O artigo argumenta que, longe de serem um modelo alternativo, como muitas vezes é propalado sob o *slogan* da Cooperação Sul-Sul, os TBI dos BRICS, à semelhança do que acontece com os doadores “tradicionais”, continuam a favorecer os grandes conglomerados multinacionais em detrimento dos países africanos.

O segundo artigo discute a questão da transferência de tecnologia entre o Brasil e Moçambique, tomando como exemplo o caso da fábrica de produção de anti-retrovirais inaugurada em 2012.

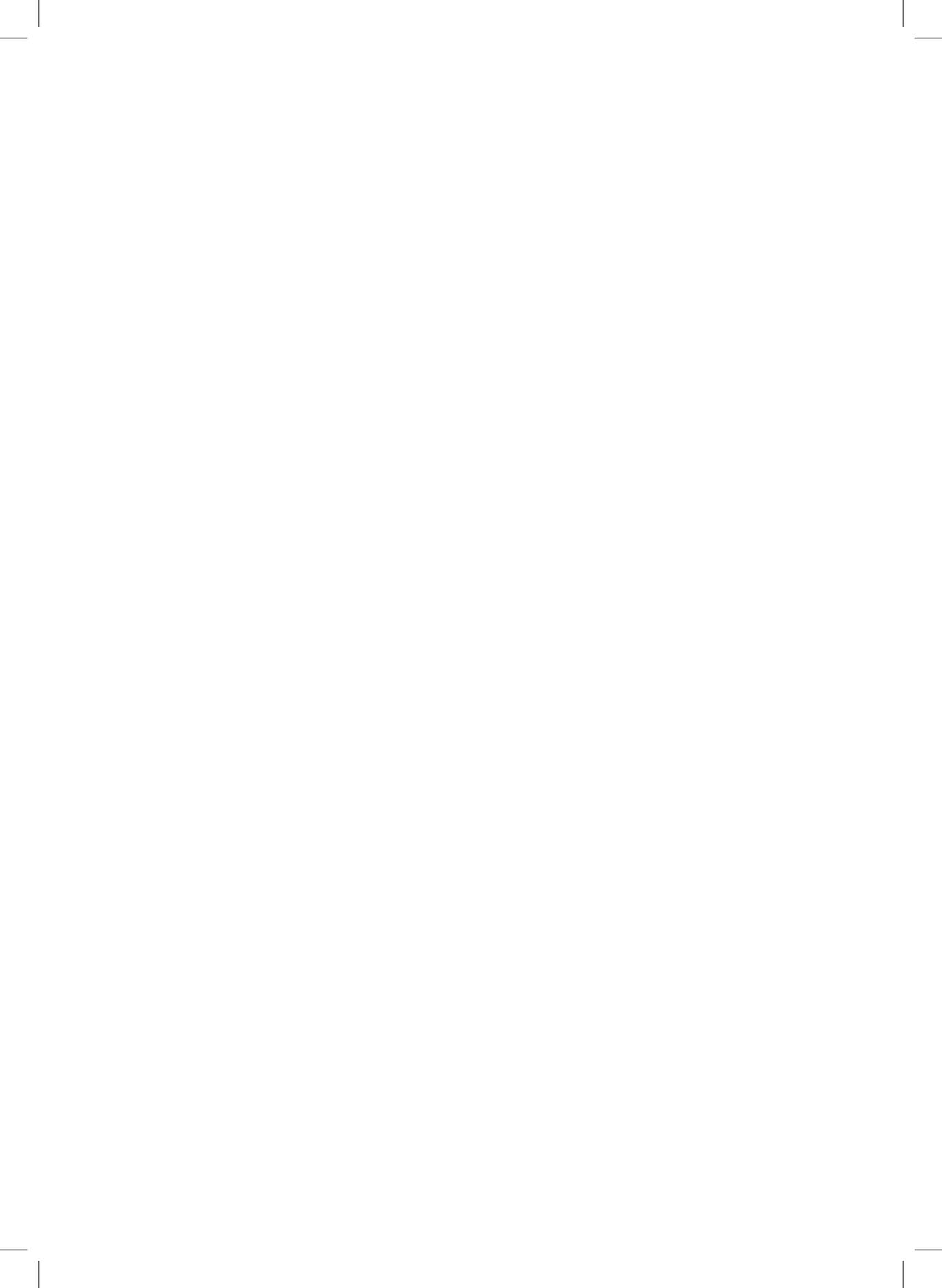
O artigo analisa o contexto, as lógicas, as práticas, as acções e os discursos dos actores que estiveram envolvidos na concepção e implementação deste projecto e como isso contribuiu para a construção do conceito brasileiro de cooperação estruturante na área da saúde. O artigo analisa também os constrangimentos impostos pelas crises políticas e económicas no Brasil e em Moçambique na implementação deste projecto.

O terceiro artigo discute o impacto da alta mobilidade na produção de novas realidades territoriais e transformações sociais e económicas nas últimas décadas em Angola e Moçambique. O artigo argumenta que esta alta mobilidade, que se explica antes de mais pelo fim das restrições e imposições à circulação e ao movimento de pessoas em Angola e Moçambique durante o período colonial e, posteriormente, no período pós-colonial, devido à guerra civil, afectou os dois países e está a produzir novas dinâmicas de circulação e mobilidade que, por sua vez, produzem novos espaços residenciais, sociais e económicos, novas relações entre o campo e a cidade e alterações dos fluxos migratórios.

O quarto e último artigo da secção Moçambique no Mundo discute a influência do factor humano na ajuda ao desenvolvimento nos últimos vinte e cinco anos em Moçambique. O artigo analisa os diferentes dilemas enfrentados pelos profissionais de desenvolvimento ocidentais na sua interacção com Moçambique, como eles desenvolveram e moldaram estas relações. Além disso, o artigo olha também para o impacto da descoberta de recursos naturais como o gás e o carvão e do surgimento de fontes alternativas de crédito (Brasil e a China) na relação de Moçambique com os doadores “tradicional”.

Esta edição de *Desafios para Moçambique* surge num contexto do País marcado essencialmente por três aspectos fundamentais. O primeiro refere-se ao ciclo eleitoral que se avizinha, nomeadamente as eleições autárquicas e as eleições gerais, em 2018 e 2019, respectivamente. À semelhança do que aconteceu noutros ciclos eleitorais, este é, igualmente, precedido de uma revisão da legislação eleitoral, que resulta da emenda constitucional realizada em Maio de 2018, na sequência dos entendimentos alcançados entre o Presidente da República, Filipe Nyusi, e o antigo presidente da Renamo Afonso Dhlakama (falecido a 3 de Maio de 2018). Introduzindo mudanças significativas nas regras do jogo político, nomeadamente no âmbito da descentralização, a emenda constitucional tem grandes implicações não só do ponto de vista eleitoral como também no que diz respeito à configuração do próprio Estado. Estas reformas, certamente, trazem consigo uma série de desafios, no que se refere, por um lado, à sua operacionalização técnica e, por outro, ao seu impacto relativamente à criação e à manutenção da estabilidade política, económica e social do País. O segundo aspecto que marca o contexto da publicação desta edição de *Desafios para Moçambique* é a prevalente não conclusão do *dossier* das dívidas ilegais e as suas consequências nefastas não só na vida das famílias moçambicanas mais desfavorecidas como também na relação entre Moçambique e os seus parceiros de cooperação. Finalmente, o terceiro aspecto que marca o contexto da publicação

de *Desafios para Moçambique 2018* é o surgimento de um grupo armado, em Cabo Delgado, que, visivelmente, reivindica a prática de um islão radical. Constituído maioritariamente por jovens, o grupo, localmente conhecido pela designação “Al Shabab”, passou para a violência armada contra as instituições do Estado e populações civis a partir de inícios de Outubro de 2017. Desde essa altura, o grupo tem procurado estender as suas acções a mais distritos e localidades circunvizinhas de Mocímboa da Praia, semeando medo e terror localmente, com implicações na segurança, particularmente a nível regional. Se é verdade que as acções armadas do grupo até então se circunscreviam a alguns distritos de Cabo Delgado, também não é menos verdade que o fenómeno representa um grande desafio para a estabilidade política, económica e social do País e levanta uma série de questões sobre factores explicativos para o conflito e a violência recorrentes na história da construção do Estado em Moçambique. Os artigos que compõem este livro, de alguma forma, procuram, com base em abordagens e metodologias diversificadas, reflectir sobre alguns desses desafios presentes na vida política, económica e social de Moçambique.



PARTE I

POLÍTICA



APTOS PARA ALCANÇAR OS SEUS OBJECTIVOS?

OBSTÁCULOS DE ORDEM ADMINISTRATIVA À MOBILIZAÇÃO DA RECEITA LOCAL NOS MUNICÍPIOS MOÇAMBICANOS

Armin von Schiller, Salvador Forquilha, Saida Bunk, Dominique Klawonn, Jonathan Krull, Alina Sennewald, Conrad Steinhilber e Juliane von Boeselager¹

INTRODUÇÃO

Há muitos anos que a descentralização ocupa um lugar de destaque na agenda política. Os proponentes da ênfase na descentralização esperavam dela efeitos positivos na prestação de serviços, prestação de contas, governação e, explicitamente, na contribuição que poderia dar para a paz. Em Moçambique, como na maioria dos países em desenvolvimento, houve algumas tentativas de descentralização. Para alguns, essas tentativas têm sido demasiado tímidas; para outros, foi-se longe demais. Seja como for, o facto é que, em 53 municípios, se elegem governos que são responsáveis ou, pelo menos, co-responsáveis por várias funções. Dá-se grande importância à discussão de como devem ser as eleições locais. Neste contexto, também à questão de que gastos devem os municípios controlar. Uma discussão relacionada com esta, mas menos destacada, é a do grau em que os municípios devem controlar algumas fontes de receita e que parte é que a receita própria pode e deve representar da receita geral disponível. É um facto que em Moçambique, como na maioria dos países em desenvolvimento, as autarquias não recolhem elas próprias a vasta maioria dos recursos que vão parar aos

¹ Este artigo apresenta parte do resultado do projecto de pesquisa “A economia política da tributação local em Moçambique”. Este projecto foi realizado no âmbito do 52.º Programa de Formação de Pós-Graduação do Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Instituto Alemão de Desenvolvimento, DIE), financiado pelo Ministério da Cooperação Económica e Desenvolvimento (BMZ). Os autores gostariam de agradecer a todos os parceiros deste projecto: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Programa de Boa Governação Financeira (Cooperação Alemã para o Desenvolvimento em Moçambique) e Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM). Sem o seu apoio, este estudo não teria sido possível. A análise apresentada assenta, na sua maior parte, em pesquisas empíricas realizadas pela equipa numa fase de pesquisa no terreno entre Fevereiro e Maio de 2017. Foi também no âmbito deste projecto que foram concebidas e iniciadas as pesquisas sobre os municípios, em estreita cooperação com o IESE e a ANAMM. Relativamente a este aspecto, agradecimentos especiais a Eduardo Nguenha, Onofre Muianga, Abel Manhique e Bernardino António.

seus orçamentos. Transferências, principalmente do Governo central, representam de longe a maior parte desses recursos (Weimer & Carrilho, 2017).

Na discussão académica e política, foi dada menos atenção à cobrança de receitas próprias do que à transferência de fundos. Trata-se, na nossa opinião, de uma lacuna importante. Embora modesta quando comparada com a receita recolhida a nível nacional e transferida desse nível, a receita localmente cobrada pode, ainda assim, fazer uma grande diferença no espaço fiscal disponível para os municípios. Em alguns municípios em particular, a parte das receitas que são cobradas localmente já é bastante importante. Acima de tudo, muitos estudiosos concordam que este potencial praticamente não é utilizado (Weimer, 2012b; Nguenha *et al.* 2017).

Este artigo cobre os desafios e oportunidades que se apresentam aos municípios moçambicanos ao cobrarem receitas e os efeitos que isso tem nos resultados e na composição das receitas. Ao contrário de outros contributos sobre este mesmo assunto, pomos a tónica na perspectiva dos próprios municípios. As suas percepções de obstáculos e restrições constituem o nosso ponto de partida. Isto contrasta fortemente com as perspectivas que normalmente balizam o debate, que tendem a provir de actores que analisam esta questão numa perspectiva mais ampla. Também contribuímos para o debate evitando uma discussão sobre a capacidade administrativa geral e subdividindo antes o processo de cobrança de impostos em diferentes etapas, reconhecendo ainda as diferenças entre os diversos instrumentos fiscais, a fim de obter uma panorâmica mais matizada de onde surgem os principais obstáculos à cobrança de receitas. Isto contribui para a discussão dado que indica áreas específicas em que é necessário encontrar soluções para que os municípios possam melhorar a cobrança de receitas.

Metodologicamente, recorremos a duas fontes principais. Primeiro, apresentamos dados de um trabalho de pesquisa levado a cabo pela ANAMM, DIE e IESE na recolha da própria avaliação das administrações locais das receitas (ANAMM *et al.*, 2017). Ao que sabemos, trata-se do primeiro estudo abrangente que visa cobrir a totalidade dos municípios. Além disso, usamos documentação proveniente de uma análise aprofundada de onze municípios, onde fizemos mais de cem entrevistas semiestruturadas com vários intervenientes nos municípios, incluindo actores políticos (por exemplo, do conselho municipal e da assembleia municipal), funcionários públicos que trabalham na administração local e sociedade civil local. Também cruzámos esses dados com dados de finanças públicas a que tivemos o privilégio de aceder graças à GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), o que nos permite relacionar a nossa documentação com dados objectivos sobre composição da receita (GIZ, 2017).

Em geral, os resultados indicam que a maioria dos municípios tem mais problemas na cobrança de receitas com processos a montante (em particular, registo específico e criação de um cadastro digital). Devido à natureza sistémica do processo de cobrança, isto tem um forte impacto nos processos a jusante, na eficácia e na eficiência gerais do sistema de receitas. Além disso, estes desafios afectam especialmente a capacidade de implementar e aplicar certos tipos

de impostos, distorcendo assim a composição da receita em relação a taxas e impostos administrativos menos exigentes. O efeito dessas tendências é não apenas uma cobrança menor mas também o recurso a taxas e impostos que não são forçosamente os que têm maior potencial de receita (como o imposto sobre a propriedade). Ademais, aqueles que poderiam ter maiores dividendos de governação são os que estão a ser menos explorados, facto que tem grandes implicações em termos de governação (Bunk *et al.*, 2017).

Os resultados têm algumas implicações interessantes, em termos de políticas, já que indicam as áreas em que há mais alavancagem para apoiar a administração local na cobrança de mais receitas. A aplicação da lei é certamente uma questão que se põe, mas, em primeiro lugar, é crucial desenvolver capacidades que permitam identificar os contribuintes e avaliar o montante dos impostos que devem ser pagos. Em geral, os funcionários parecem não constituir os principais obstáculos. Para mais, é claro o potencial de um determinado instrumento fiscal, assim como o esforço que é exigido para um uso eficaz desse potencial fiscal. É este o caso, por exemplo, do Imposto Predial Autárquico, em que o investimento num cadastro adequado pode de facto ser rapidamente amortizado, um aspecto que não é bem compreendido em muitos municípios, que não têm uma noção clara dos custos de cobrança e não têm em conta a cobrança líquida ao estabelecerem as suas estratégias.

Em muitas ocasiões, os municípios são acusados de não se esforçarem o suficiente para cobrar receitas e contarem apenas com as transferências. Estas afirmações apontam para a questão geral de os municípios serem ou não capazes ou estarem ou não dispostos a explorar o potencial de receita que controlam.² Neste artigo, não se consegue certamente responder a essa pergunta e destrinçar a importância relativa de ambos os factores. O enfoque é aqui no lado administrativo, a fim de se compreenderem os principais obstáculos que os municípios enfrentam, em que grau estão aptos para alcançar os seus objectivos e se são capazes de lidar com o desafio de cobrança de receitas. Apontamos para áreas em que é preciso fazer correcções para haver condições de cobrar receitas de maneira mais eficaz e eficiente. Queremos, já agora, esclarecer que a nossa análise não indica quem é responsável pela situação.³ Também não definimos a melhor maneira de remediar essas debilidades, mas oferecemos uma visão diferenciada da situação e das áreas em que há que trabalhar e apelamos claramente a uma discussão sobre este assunto. Haver municípios que não estão aptos para alcançar os seus objectivos não é uma solução sustentável para ninguém e provavelmente tem efeitos negativos na sociedade em geral.

² A questão do poder relativo sobre factores administrativos ou políticos como explicação para a variação entre os municípios no desempenho da cobrança de receitas (e na exploração do potencial tributário) é uma das principais questões que orientam o projecto de investigação mais amplo no qual se baseia este artigo, mas que aqui não é referido.

³ Pode acontecer que os próprios municípios não tenham interesse em investir nesta área e que os incentivos políticos sejam contrários à criação de capacidades de obtenção de receitas.

ENQUADRAMENTO LEGAL

A descentralização é um dos aspectos mais marcantes do processo político em Moçambique nos últimos anos. Investigações de diferentes autores têm mostrado as dinâmicas que, desde os anos 1990, conduziram ao actual sistema de governação local em Moçambique, caracterizado por uma coexistência de dois tipos de descentralização, a saber, “desconcentração” e “devolução” (Buur, 2009: 99; Maschietto, 2016: 105; Forquilha, 2017; Weimer & Carrilho, 2017).

Neste artigo, centramo-nos apenas na parte da devolução e nas 53 cidades e vilas, que receberam o estatuto de autarquias locais.⁴ Do ponto de vista fiscal, o reconhecimento como autarquia vem acompanhado pela atribuição de determinadas responsabilidades dos dois lados do orçamento: as despesas e as receitas.⁵ Para o propósito deste estudo, o que conta é que recebam a sua própria base de recursos financeiros.⁶

De modo geral, a receita para os municípios pode provir de duas fontes principais: receitas cobradas e transferências. Tem-se dado mais atenção às transferências, que normalmente representam, de longe, a maior parte dos rendimentos. As transferências são os rendimentos não cobrados pelas próprias autarquias, mas sim por outra instituição, normalmente o Estado central, que depois transfere o dinheiro. Há transferências discricionárias e não discricionárias. Os esquemas de transferência mais relevantes são o Fundo de Compensação Autárquica (FCA), o Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL), o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU), para onze municípios (cidades-capitais), e o Fundo de Estradas (FE).

Os municípios podem cobrar uma série de impostos e taxas municipais por serviços e licenças. A base legal que regula a obtenção de receitas próprias autárquicas é a Lei n.º 1/2008 e o Decreto n.º 63/2008, referidos como Lei de Finanças Autárquicas e Código Tributário Autárquico, respectivamente. O potencial de mobilização de receita subnacional foi aumentando ao longo da segunda década de descentralização fiscal, uma evolução que tem sido acompanhada por uma redução significativa das transferências do Estado central.

O Quadro 1 apresenta os principais tipos de impostos municipais e as suas características distintivas.⁷ A descrição mostra que as competências centrais no que diz respeito à tributação continuam a ser do Estado central. Em certos casos, a fixação do valor dos impostos é feita centralmente, assim como a definição da base tributária e outros princípios mais gerais de

⁴ A Lei n.º 9/96 introduz a estratégia do gradualismo, que diz respeito à transferência “gradual” de competências e responsabilidades em função das respectivas capacidades. Além disso, implica que possam ser criadas mais autarquias (Buur, 2009).

⁵ O enfoque deste artigo não é nos gastos. Para uma boa panorâmica das competências que foram atribuídas aos municípios, ver Banco Mundial (2014: 110) e Ames *et al.* (2010: 7-9). Em termos de prestação de serviços, a lista é bastante extensa, e os municípios são responsáveis ou, pelo menos, co-responsáveis por um pacote bastante amplo de áreas como Educação, Saúde, Transportes e Comunicação, Infra-Estrutura e Saneamento Básico. O Artigo 27.º da Lei n.º 1/2008 define as responsabilidades.

⁶ Em contrapartida, as províncias e os distritos (representando o nível desconcentrado) não têm direito a cobrar impostos, mas apenas tarifas e taxas pela prestação de serviços.

⁷ Ver descrição mais detalhada em Weimer (2012) e MAP (2017).

tributação, estabelecidos nos princípios e normas gerais do ordenamento jurídico tributário moçambicano (Lei n.º 2/2006). Nesta linha, o grau de autonomia local na definição da política fiscal é muito maior para tarifas e taxas pagas por serviços e para multas do que para impostos, embora existam alguns elementos de autonomia na fixação de impostos (Banco Mundial, 2014: 109).

QUADRO 1: COBRANÇA DE RECEITAS PRÓPRIAS			
INSTRUMENTOS DE RECEITA FISCAL		INSTRUMENTOS DE RECEITA NÃO FISCAL	
INSTRUMENTOS	REFERÊNCIA LEGAL	INSTRUMENTOS	REFERÊNCIA LEGAL
Imposto Pessoal Autárquico (IPA)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 52.º-54.º) e o Decreto n.º 63/2008 (Artigos 3.º-34.º)	Contribuição de melhoria	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 69.º-72.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 134.º-138.º)
Imposto Predial Autárquico (IPRA)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 55.º-58.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 35.º-63.º)	Taxas por licenças concedidas e por actividade económica	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigo 73.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 139.º-140.º)
Imposto Autárquico de Sisa (IASISA)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 59.º-64.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 94.º-133.º)	Tarifas e taxas pela prestação de serviços	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigo 74.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 139.º-140.º)
Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008, Artigos 65.º-68.º; Decreto n.º 63/2008 (Artigos 64.º-93.º)	Multas	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigo 75.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 139.º-140.º)

Fontes: Decreto n.º 63/2008, Lei n.º 1/2008, Associação de Comércio e Indústria (2008, 2009, 2011)

No que se refere à arrecadação de receitas nos municípios de Moçambique, os dados existentes não são de grande qualidade. Juntando a documentação de estudos de caso avulsos, há, porém, alguns pontos que parecem solidamente fundamentados:

1. Na maioria dos casos, as transferências têm mais peso no total das receitas dos municípios do que a cobrança de receitas próprias. O peso das transferências é especialmente alto quando se trata de vilas (MAP, 2017).
2. A maioria das receitas próprias cobradas tende a provir de instrumentos de receita não tributária. Os impostos autárquicos representam uma pequena parte do total da receita autárquica anual (MAP, 2017).
3. O potencial para aumentar a receita própria é bastante alto. Uma parte do potencial de receita está a ser subutilizada (Nguenha *et al.*, 2017; Boex, 2011; Weimer, 2012; Chimunuane *et al.*, 2010a; Weimer *et al.*, 2010).
4. Existe um amplo consenso de que os municípios precisam de um financiamento melhor para satisfazer a crescente procura de serviços públicos (Banco Mundial, 2009: 8). Todos os municípios têm as mesmas fontes de receita *de jure*, mas esta varia consideravelmente em função da forma como os municípios utilizam essas fontes. A este respeito tem havido pouca pesquisa que explique a falta de uso desse potencial. Uma explicação frequente é a fraca capacidade a nível local. Em que medida é que isso corresponde à realidade? Antes de mais, se os funcionários têm falta de capacidade, há apenas duas soluções sensatas: ou planificar a melhoria de capacidades ou mudar a distribuição de responsabilidades.

MÉTODOS E ABORDAGEM

O nosso objectivo é obter uma imagem mais clara dos principais desafios que os municípios enfrentam em termos de cobrança de receitas e entender como é que isso afecta o desempenho e a composição da receita a nível municipal. Além disso, é nossa intenção obter uma perspectiva dos próprios municípios, já que consideramos que essa informação crucial está sub-representada nos debates.

Para alcançar estes objectivos, abordámos a questão de dois ângulos diferentes.⁸ Primeiro, para entender a realidade dos municípios, fizemos um inquérito em todos os municípios. Foi um trabalho conjunto com a ANAMM e o IESE. O questionário incluiu perguntas sobre diferentes aspectos, mas com especial enfoque em tópicos ligados à administração das receitas e ao desempenho na obtenção das mesmas. A elevada taxa de respostas permite-nos traçar uma imagem interessante de como os municípios avaliam as suas próprias capacidades, fraquezas e potencialidades nesta área.

Em segundo lugar, tivemos a possibilidade de obter informações mais detalhadas através de uma análise aprofundada em onze municípios.⁹ Nesses municípios, fizemos entrevistas semiestruturadas com diferentes intervenientes, incluindo actores políticos (por exemplo, do conselho municipal e da assembleia municipal), funcionários públicos que trabalham na administração local e organizações locais da sociedade civil, para obter informação mais matizada sobre como funcionam os processos de obtenção de receitas e os obstáculos que enfrentam.¹⁰ No total, realizámos 102 entrevistas (incluindo cerca de 25 a nível nacional).¹¹ Na análise destes municípios, também tirámos partido do acesso a uma grande base de dados sobre finanças públicas a nível local encomendada pelo MEF, financiada pela GIZ e implementada pela MAP Consultoria. Esse formidável trabalho de recolha de dados, que, ao que sabemos, não é comparável com iniciativas anteriores neste sentido, incluía 16 dos 53 municípios (GIZ, 2017). A combinação das novas informações quantitativas com o material qualitativo coloca-nos numa boa posição para entender como os municípios lidam com o seu potencial tributário e em que medida a administração funciona. Esta combinação também nos permite confrontar o entrevistado com dados empíricos e controlar em que medida a explicação dada corresponde e está em conformidade com o que os dados sugerem.

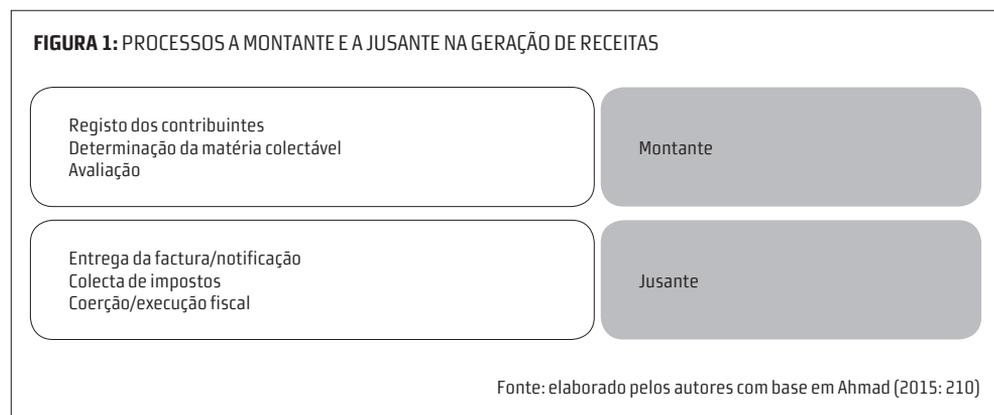
⁸ Ambas as abordagens fazem parte do projecto de investigação mais amplo implementado pelo DIE e pelo IESE em cooperação com a ANAMM e a GIZ.

⁹ Os municípios são os seguintes: Matola, Inhambane, Maxixe, Beira, Dondo, Quelimane, Nacala, Monapo, Pemba, Xai-Xai e Vilankulo.

¹⁰ Além disso, também aproveitámos as informações fornecidas por actores políticos a nível nacional (representando, por exemplo, diferentes ministérios), doadores, académicos e outros especialistas.

¹¹ Em apêndice encontra-se uma lista dos nossos entrevistados. As entrevistas foram realizadas de Fevereiro a Abril de 2017. Em Maputo, conversámos com doadores, instituições de nível nacional e especialistas, enquanto entrevistávamos membros do conselho municipal, da assembleia municipal, da administração municipal e de organizações da sociedade civil local. A maioria das entrevistas em Maputo foi realizada em inglês. Nos municípios, na maioria dos casos, fizemos perguntas em inglês e usámos um tradutor para traduzir de inglês para português e vice-versa.

A este respeito, é importante assinalar que, ao seleccionarmos a nossa amostra de onze municípios, restringimos a nossa escolha aos dezasseis incluídos na base de dados, a fim de podermos aproveitar dados sólidos sobre finanças públicas. Nos dezasseis casos, aplicámos uma abordagem diversa de estudo de caso para seleccionar os onze municípios (George & Bennett, 2005: 83). Por isso, recolhemos propositadamente amostras dos municípios com vista a maximizar a variação das variáveis independentes de interesse. Para o escopo deste artigo, a variável independente que é de maior interesse é o tipo de cidade, já que parece ter relevância crucial para entender se os municípios mais pequenos fazem face a desafios diferentes dos que se colocam aos municípios maiores.¹² Também tivemos em conta que a amostra inclui municípios com diferenças nas suas dimensões, momento de fundação, estrutura económica e contexto regional. Em termos conceituais, é importante sublinhar que queremos ultrapassar a ideia da fraqueza administrativa como característica geral e contribuir para o desenvolvimento de uma imagem mais matizada das capacidades administrativas. Empiricamente, a questão interessante é se as fraquezas são generalizadas ou se variam com as diferentes etapas do processo de cobrança de receitas e entre diferentes instrumentos de receita. Isto não impede que uma falha ou falta de capacidade numa etapa do processo de cobrança de receitas possa levar a reduções significativas na eficácia e na eficiência de todo o sistema de cobrança de receitas. Porém, aponta para a possibilidade de identificar os obstáculos específicos para poder resolvê-los com maior eficácia. Para ter isto em conta, recorremos a uma proposta de Ahmad (2015) que divide os processos de geração de receitas em várias etapas. Consideramos que essas etapas podem ser agregadas no que chamamos “processos a montante e a jusante” – um conceito frequentemente usado quando se discute políticas industriais.



¹² É de notar que o estudo tinha um alcance mais vasto do que os resultados apresentados neste artigo. Em particular, paralelamente à dimensão administrativa, o estudo analisa o efeito de factores sociopolíticos no desempenho tributário, como, por exemplo, o alinhamento partidário, o nível de êxito político, a força e a participação da sociedade civil. Resulta daqui que a selecção de onze municípios, que inclui municípios de tipo B, C, D e também vilas, tem em conta variáveis que não são de especial pertinência para o objecto de análise a que se dá realce neste artigo.

Para este estudo, definimos processos a montante como sendo “todos os passos que têm de ser dados para identificar quem deve pagar o valor”. Os processos a jusante abrangem, em contrapartida, “todos os passos desde esse ponto até à cobrança real”. Ou seja, consideramos os processos de registo, determinação da matéria colectável e avaliação a montante, enquanto a entrega de facturas, a colecta e a execução fiscal são definidos como processos a jusante.¹³ Esta diferenciação permite-nos não discutir os desafios em geral, mas, sim, começando pelos processos necessários, discutir os desafios encontrados nessa etapa específica. Nesse sentido, esta conceptualização tem em conta a natureza sistémica dos processos administrativos que entram na geração de receitas, mas evita abordar a capacidade administrativa como conceito monolítico. Além disso, esta abordagem permite entender por que razão certas fontes de receita podem ser consideradas administrativamente mais exigentes (e podem sê-lo, de facto). Atente-se, por exemplo, no IPRA e nas taxas dos mercados. Entre outros, Slack (2009: 23-30) sugere que o imposto sobre a propriedade é um exemplo de instrumento de receita altamente exigente. O IPRA, em particular, é especialmente exigente em termos da sua administração a montante. Para garantir um registo adequado, é necessário um cadastro de toda a propriedade no município. O investimento inicial para um cadastro é grande e a informação tem de ser frequentemente actualizada. A avaliação também é complexa e exige a geração e a gestão de níveis consideráveis de informação. Em termos de entrega das notificações, a informação tem novamente de ser actualizada e nem sempre é fácil chegar à pessoa que se pensa ser o proprietário. Em contrapartida, um cadastro ou um registo formalizado não constituem condição prévia para a cobrança de taxas dos mercados. Muitas vezes, as taxas são cobradas aos vendedores do mercado de forma *ad hoc* por cobradores, sem registo prévio. As taxas são uniformes ou a avaliação do valor a pagar pode ser feita no local. A partir destas reflexões, podemos calcular em que medida diferentes fontes de receita são administrativamente exigentes, como condição para analisar se isso afecta a exploração do seu potencial e a sua utilização.

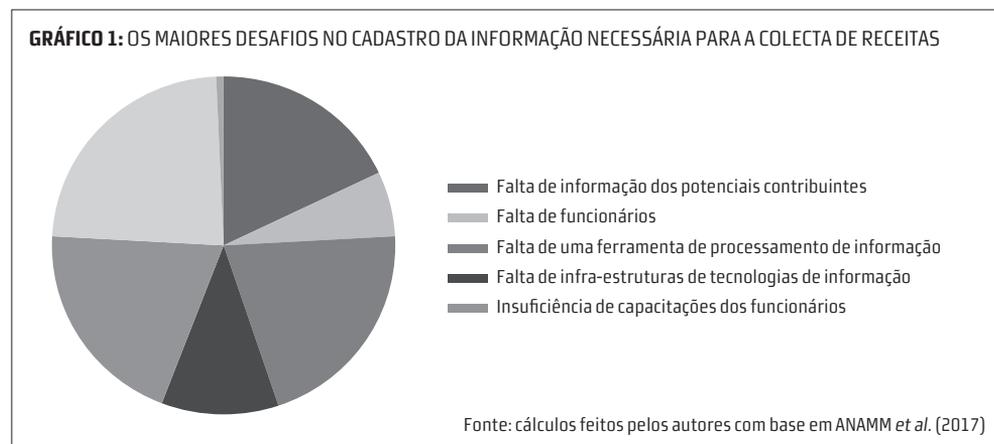
RESULTADOS

INQUÉRITO NOS MUNICÍPIOS

A análise constituiu uma excelente oportunidade para entender como os próprios municípios avaliam as suas capacidades e limitações ao lidar com a cobrança de receita própria. Neste artigo, queremos destacar os dados recolhidos relativamente a duas dimensões: o que os municípios consideram ser os seus principais obstáculos na cobrança de receitas e que fontes de receitas consideram ter maior potencial.

¹³ Como este estudo incide nas receitas municipais, e não nas despesas, os serviços não são analisados ao pormenor.

Relativamente aos principais obstáculos, no questionário pediu-se aos municípios que indicassem dois ou três dos maiores obstáculos à mobilização de receitas.¹⁴ A lista de opções incluía: “Falta de informação dos potenciais contribuintes; Falta de funcionários; Falta de uma ferramenta de processamento de informação; Falta de infra-estruturas de tecnologias de informação; Insuficiência de capacitações dos funcionários; Falta de fundos para investir no processo; Altos custos de colecta” e uma categoria aberta para “Outros”. As categorias mais vezes seleccionadas foram “Falta de fundos para investir no processo” e “Falta de uma ferramenta de processamento de informação” assinalada por 31 dos 51 municípios. Surpreendentemente, a “Falta de funcionários” foi assinalada em apenas 18% dos casos, tendo sido a segunda categoria menos seleccionada. Apenas um município assinala a questão dos “Altos custos de colecta” como um dos principais obstáculos, o que pode indicar que isso não constitui problema ou que há falta de consciência desta dimensão. A gestão de dados e a falta de informação (27 dos 51 municípios) são os outros aspectos mais destacados.



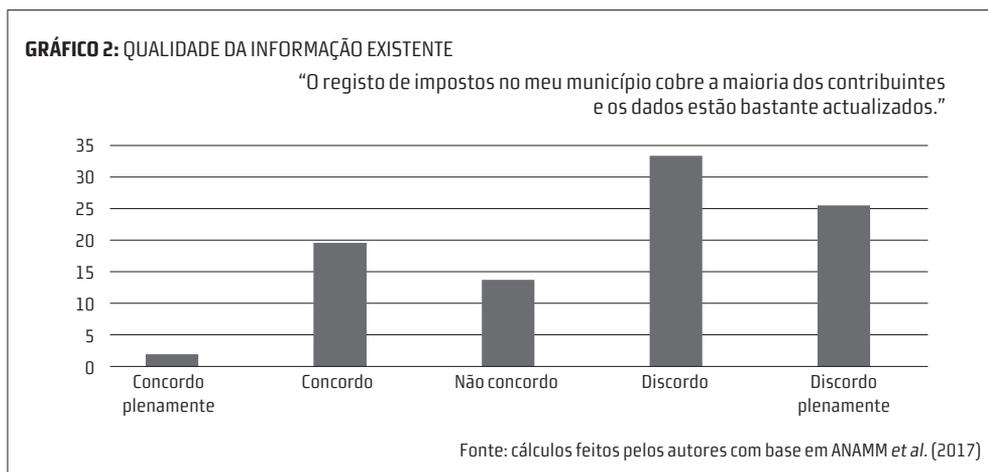
Quando se pergunta em que etapas específicas do processo de cobrança de receitas os municípios estariam dispostos a investir mais, se tivessem mais recursos, as respostas constituem uma mensagem muito clara. Mais de 90% dos municípios (48 em 51) destacaram o registo dos contribuintes como sendo uma dessas áreas. Há muito menos consenso relativamente aos itens classificados em segundo e terceiro lugares: “Coerção/execução fiscal” com 23 em 51 e “Entrega da factura/notificação” com 21 em 51.¹⁵

Apontando numa direcção semelhante, quando se lhes pede para avaliar a afirmação “O registo de impostos no meu município cobre a maioria dos contribuintes e os dados estão bastante

¹⁴ Quais são os maiores desafios do vosso município para registar/cadastrar a informação necessária para a colecta de receitas? (múltiplas respostas possíveis, por favor escolha 2-3 opções prioritárias).

¹⁵ A pergunta era a seguinte: “Se pudesse investir na melhoria das partes do processo de colecta de receitas, que alternativas escolheria (por favor, assinale as três principais alternativas): Descoberta; Registo dos contribuintes; Determinação da matéria colectável; Avaliação; Entrega da factura/notificação; Colecta de impostos; Coerção/execução fiscal.”

actualizados”, a maioria dos municípios discordou: no total, mais de 60% dos inquiridos indicaram que discordam ou discordam plenamente, ao passo que apenas 20% indicaram estar de acordo com essa afirmação.¹⁶

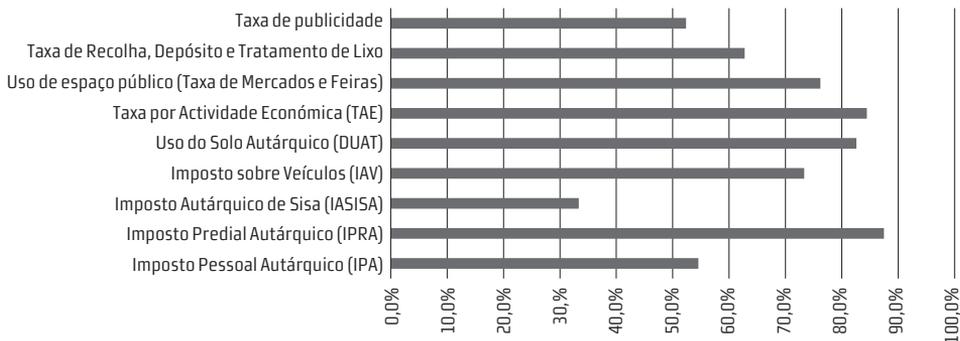


Passando agora às percepções relativamente a fontes de receitas específicas, pedimos aos municípios para nomear os instrumentos de receita que consideram ter maior potencial para o futuro. O Gráfico 3 ilustra as respostas a essa pergunta. A Taxa por Actividade Económica (TAE), o Uso do Solo Autárquico (DUAT), o Imposto sobre Veículos (IAV), o Imposto Predial Autárquico (IPRA) e as Taxas de Mercados e Feiras são os mais referidos. Por outro lado, o Imposto Autárquico de Sisa (IASISA) e a Taxa de Publicidade parecem ser instrumentos de menor potencial.

¹⁶ É interessante notar que é esta a percepção, apesar de mais de 75% dos municípios terem indicado que actualizam continuamente o seu registo ou, pelo menos, uma vez por ano. A partir da pesquisa qualitativa discutida na próxima secção, ficamos com a impressão de que isto é contraditório e que não é o que acontece de facto. Muitos municípios estão a esforçar-se muito por actualizar o registo, mas o ponto de partida é tão insuficiente que, embora haja melhorias, a situação está longe de cobrir uma quantidade razoável da base de contribuintes.

GRÁFICO 3: POTENCIAL DE DIFERENTES INSTRUMENTOS DE RECEITA

Percentagem de municípios que consideram que um determinado instrumento de receita tem um potencial alto ou muito alto para “impulsionar ainda mais o aumento das receitas”



Fonte: cálculos feitos pelos autores com base em ANAMM *et al.* (2017)

Ao discutir o potencial, também é interessante assinalar as fontes de receita que podem não ser consideradas atractivas porque o custo da cobrança pode ser tão elevado que a receita líquida pode ser muito baixa ou até negativa. Como veremos na próxima secção, a ideia de receita líquida (receita-custo da receita) parece não estar particularmente presente na avaliação que os municípios moçambicanos fazem de si próprios. Isso é fundamental por causa das implicações que tem nas políticas. Se a receita líquida prevista de um imposto for negativa, talvez não faça sentido que os municípios controlem esse imposto. Com isto em mente, no inquérito perguntámos explicitamente aos municípios: “Acha que certas fontes de receitas têm elevados custos de colecta e que, de certa forma, a sua exploração não é atractiva?” Nove dos 51 municípios disseram que é esse o caso, embora um pequeno número indique que, potencialmente, a ideia está lá. Numa perspectiva semelhante, embora de forma menos explícita, perguntámos aos municípios se há instrumentos de receita que actualmente não utilizem. Neste caso, 45% dos municípios (27 de 51) indicou abertamente que há pelo menos um instrumento de receita que, em teoria, os municípios poderiam usar mas não estão a fazê-lo.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES SOBRE OS DESAFIOS, COM BASE NA ANÁLISE APROFUNDADA DE ONZE MUNICÍPIOS

A análise aprofundada com base em onze municípios confirma, na sua maior parte, os resultados da pesquisa apresentada atrás.

A) OS PROCESSOS A MONTANTE, EM PARTICULAR O REGISTO, REPRESENTAM UM GRANDE OBSTÁCULO À MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS MUNICIPAIS

Uma análise detalhada do material das entrevistas revela que os processos a montante, e, em particular, o registo, representam um grande obstáculo à mobilização de receita municipal. Embora os processos a jusante também sejam citados com frequência, quando se pergunta quais são os principais obstáculos, o registo é o processo referido com mais frequência entre os processos a montante (por exemplo, Entrevista N1), ao passo que poucos entrevistados se referem à avaliação e entrega de facturas. No que diz respeito aos processos a jusante, são mencionados os desafios relacionados com a colecta e, particularmente, com a execução fiscal. É também referida muitas vezes a falta de pessoal, mas mais em termos de pessoal no terreno a distribuir notificações e em termos de capacitação do que em termos de número de funcionários. A supervisão de cobradores também foi referida várias vezes. Embora ambos os tipos de processos sejam identificados como grandes obstáculos, os processos a montante parecem ser mais difíceis. Ao discutir o tópico com actores políticos e técnicos a nível local, foram identificados vários factores que influem na geração de receitas:

- cadastro de contribuintes;
- cadastro para rendimentos relacionados com a propriedade;
- acesso à informação e actualização de bases de dados.

Os dados recolhidos nas entrevistas revelam que os desafios relacionados com a implementação dos processos a montante são múltiplos, desde o registo dos contribuintes à avaliação dos imóveis. Os municípios referem a implementação de um registo digital e cadastro¹⁷ de contribuintes como constituindo o principal desafio no processo de geração de receitas.¹⁸ Na realidade, municípios de todos os tipos dão conta de dificuldades para identificar informação sobre os contribuintes e o valor do pagamento devido. Isto vai contra as nossas expectativas de que, a este respeito, os municípios do tipo D se defrontam com maiores obstáculos do que os municípios dos tipos B e C. É de realçar que vários municípios estão actualmente a montar um cadastro de contribuintes com a assistência de doadores. Alguns municípios dos tipos B, C e D¹⁹ são também apoiados por empresas privadas (por exemplo, Matola, Maxixe e Pemba; Entrevistas 14, S11, N24).

¹⁷ Vários actores municipais usam indiferentemente os termos “registar” e “cadastrar”. Para este estudo, consideramos um registo como uma ferramenta de gestão financeira que contém informações sobre contribuintes e pagamentos, enquanto um cadastro inclui informação para receitas relacionadas com a propriedade, como o IPRA, em particular sobre a localização, superfície e tipo de uso (comercial ou privado). Um cadastro facilita, portanto, a identificação de proprietários.

¹⁸ Entrevistas 15, 22, S1, S2, S3, S6, S7, N18, N20.

¹⁹ A Resolução do Conselho de Ministros 7/87 de 25 de Abril estabelece que “as cidades devem ser classificadas em quatro níveis. Considera-se de nível ‘A’, a cidade capital do País. De nível ‘B’ as cidades de Beira e Nampula [e a partir de 2007, também a cidade da Matola - Resolução de Conselho de Ministros 55/2007 de 16 de Outubro] Atribui-se o nível ‘C’ às demais cidades capitais provinciais e às cidades cuja dimensão histórico-cultural nacional e universal, bem como a importância económica e em comunicações, têm interesse nacional e na cooperação regional. São cidades do nível ‘D’ os demais centros urbanos do País cujo grau de desenvolvimento os caracteriza como cidades e assumem um papel de relevo no desenvolvimento local”. Com base nesta classificação, os municípios em Moçambique dividem-se em municípios de tipo A, B, C, D e vilas.

Em primeiro lugar, a maioria dos inquiridos reconhece que um registo digital abrangente de todos os cidadãos é condição prévia para maior cobrança de receitas, incluindo informação sobre os pagamentos recebidos:²⁰

Para aumentar a colecta de receitas, o primeiro passo necessário é criar um cadastro de contribuintes. Isso não pode faltar. [...] É necessário realizar uma análise detalhada em todos os bairros, saber o que existe e que tipos de receita podem ser cobrados, como o IPRA e a TAE (Entrevista N1).²¹

De facto, todos os municípios sublinham a importância de registar cidadãos e edifícios no contexto da geração de receitas. No entanto, a maioria não possui o registo necessário com informação sobre os contribuintes.²² Segundo os inquiridos, os custos da criação de uma base de dados para todas as receitas representam um grande obstáculo (Entrevistas N25, S3). Por conseguinte, os informantes dizem que há falta de informação sobre o potencial de receita.²³ Vários entrevistados vêem a possibilidade de um registo digital no reforço do controlo e na monitorização dos pagamentos²⁴. No geral, a fraca implementação ou a inexistência de registos digitais a nível municipal impede o registo adequado de cidadãos e o rastreamento dos pagamentos, e afecta também, portanto, a cobrança de receitas. Trata-se aqui de um exemplo de como a fraca implementação de processos a montante resulta em desafios adicionais relativamente a processos a jusante, como a cobrança.

Em segundo lugar, além do registo digital, os actores políticos e os técnicos muitas vezes abordam o tema de um cadastro municipal. Na realidade, nenhum dos municípios da nossa selecção de casos tem um cadastro digital completo a funcionar. Embora a necessidade de criar um cadastro digital seja generalizada e as suas vantagens sejam normalmente conhecidas, ou seja, facilitam a identificação dos proprietários, geralmente não é fácil para os municípios implementar esse processo demorado e exigente (Entrevista S7). A este respeito, os municípios de diferentes tipos, em particular os de tipo B e C, parecem ter mais sucesso na execução de um cadastro. Em contrapartida, houve entrevistados de diferentes tipos de municípios a dar conta da sua preocupação com a falta de cadastro como sendo um grande obstáculo à geração de receitas²⁵. Um bom exemplo é Pemba, um município com grande potencial que, por exemplo, só pôde começar a cobrar IPRA em 2016, após a criação do cadastro (Entrevista N26).

²⁰ Entrevistas 14, 15, 21, S19, N9, N11, N21, N28.

²¹ Esta citação e as seguintes não são sempre transcrições literais das afirmações. Algumas citações tiveram de ser traduzidas e outras não podiam ser transcritas com exactidão.

²² Há uma ligeira tendência de os municípios com fortes capacidades administrativas já terem um registo digital, por exemplo o Sigem (Sistema de Gestão Municipal) na Beira (Entrevistas S17, S19). Em Nacala, por sua vez, esse registo existe apenas para gerir os pagamentos do IAV (Entrevista N19).

²³ Entrevistas 14, 15, S14, S32, N1, N11, N19, N20, N21.

²⁴ Entrevistas S26, N11, N19, N21.

²⁵ Entrevistas 23, 24, S1, S3, S6, S7, S31.

Além disso, em Inhambane, fomos informados de que a falta de cadastro digitalizado resulta noutros problemas para a entrega das facturas a pagar, uma vez que não estão disponíveis as informações dos contactos e endereços completos dos cidadãos (Entrevistas S2, S3).

Um terceiro tema essencial referido pelos informantes é o acesso à informação, bem como a actualização da base de dados para o registo e cadastro. Os inquiridos destacaram o acesso à informação como um desafio fundamental para a determinação dos valores a serem pagos por cada cidadão (Entrevistas 22, N17). Neste contexto, foi também referido que vários municípios solicitaram informações sobre contribuintes ao governo central ou provincial, bem como à EDM (Electricidade de Moçambique), para facilitar o processo de identificação e registo dos contribuintes.²⁶ Porém, esses pedidos muitas vezes não foram satisfatoriamente atendidos. Por exemplo, Beira e Quelimane pediram informações sobre cidadãos sujeitos a IAV, mas disseram-nos que os municípios não receberam da província o registo necessário²⁷ (Entrevistas S21, N1). Da mesma forma, em Quelimane, fomos informados de que as informações da EDM sobre os cidadãos facilitariam a criação do cadastro do município (Entrevista N1).

Por fim, os inquiridos da Matola destacaram as dificuldades na actualização da base de dados de contribuintes e pagamentos (Entrevista 28), o que também está em consonância com a seguinte citação de Inhambane:

Temos um software e uma equipa qualificada, mas sentimos que o software é de uso limitado porque a base de dados não está actualizada (Entrevista S1).

Em suma, as etapas administrativas que a geração de receita pressupõe, resumidas em Ahmad (2015), constituem obstáculos diferentes para os vários municípios. As entrevistas realçam a extensão dos desafios administrativos em relação à mobilização de receitas e, em particular, revelam que o registo constitui um importante obstáculo. Como a conclusão seguinte ilustra, a implementação de processos a montante também influi nos processos a jusante.

B) A FALTA DE EFICÁCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS A MONTANTE CRIA OUTROS DESAFIOS PARA OS PROCESSOS A JUSANTE

Há que realçar que, para vários municípios, não é fácil cobrar e impor pagamentos de receitas. As causas últimas deste obstáculo podem muitas vezes ser encontradas na falta de um registo que permita rastrear devidamente os pagamentos. Na realidade, há vários municípios,

²⁶ Na maior parte dos municípios da nossa selecção de casos, a EDM cobra a taxa de recolha do lixo e transfere as receitas para os municípios. A EDM tem, assim, muita informação sobre os cidadãos. Uma excepção é Vilankulo, onde a EDM supostamente não concordou em cobrar a taxa da recolha de resíduos sólidos, pois os cidadãos pensariam que se tratava de um aumento dos custos de electricidade (Entrevista 39).

²⁷ Em contraste com a percepção que nos foi transmitida de que o governo da província não estaria disposto a cooperar, existe na realidade uma questão técnica, na medida em que os registos solicitados contêm informações para as áreas fiscais da unidade geográfica que não estão mapeadas para os municípios.

como Quelimane, que não conseguem distinguir pagadores e não-pagadores, o que entrava na cobrança e a execução de pagamentos (Entrevista N1). Os informantes manifestaram a sua preocupação sobre as dificuldades de fazer cumprir os pagamentos, devido à falta de registo²⁸, como ilustram os seguintes dizeres:

Não sabemos quem já pagou. Hoje, não estamos em condições de exigir que alguém pague porque não temos um cadastro. Se tivéssemos um cadastro, saberíamos a quem podemos exigir o pagamento. [...] Para o IPRA, ainda não existe uma política para obrigar as pessoas a pagar. Só depois de criar um cadastro podemos dizer quem pagou e quem não pagou (Entrevista N1).

Vários municípios reconhecem dificuldades em monitorizar se os contribuintes cumprem os seus deveres fiscais, por falta de cadastro e de informação suficiente. Assim sendo, os municípios não chegam a todos os contribuintes (Entrevista N25). Pemba, por exemplo, sublinha que os elevados custos da criação de um cadastro resultam em problemas no registo e na execução de pagamentos (Entrevista N25). Por exemplo, o município de Nacala não sabe quantas entidades estão sujeitas ao pagamento de IPRA, o que impede a supervisão dos cobradores, uma vez que não existe uma quantidade precisa de receitas previstas (Entrevista N18). Um exemplo positivo foi dado na Matola, que está actualmente a criar um balcão único, o denominado Balcão de Atendimento Único (BAU), com o objectivo de facilitar os pagamentos por parte dos contribuintes.²⁹ Em face da actual falta de controlo dos pagamentos, espera-se que o BAU venha criar mais controlo, na medida em que os cidadãos não podem escapar ao pagamento das receitas (Entrevista 14). Da mesma forma, a Beira também tem um BAU e abriu recentemente outro ponto para a realização de pagamentos (Entrevista S18).

Outra dificuldade que se verifica em vários municípios é a supervisão dos cobradores, mais uma vez, como resultado da falta de registo (por exemplo, Maxixe, Entrevista S11). Como a maioria dos municípios não possui um registo para as taxas dos mercados contendo informação sobre os vendedores registados, é mais difícil controlar quem já pagou (colecta), o que, por sua vez, cria oportunidade de apropriação indevida dos valores monetários por parte dos cobradores (supervisão). Um registo poderia ajudar a superar esses problemas. Na realidade, os municípios relatam casos de apropriação indevida, sendo a taxa dos mercados particularmente passível deste tipo de infracção.

Como mostrado acima, vários municípios afirmam ter dificuldades no rastreamento de pagamentos. Torna-se por isso difícil fazer cumprir os pagamentos. Em suma, os dados recolhidos

²⁸ Entrevistas 16, S11, S14, N1.

²⁹ A principal ideia que subjaz a um BAU é centralizar e, desse modo, facilitar os pagamentos para os cidadãos. Normalmente, vários departamentos recebem receitas diferentes: por exemplo, o departamento de urbanização cobra o IPRA. Por sua vez, os cidadãos podem realizar todos os pagamentos numa única repartição, ou seja, o BAU. Além disso, enquanto, numa situação normal, as receitas a pagar são avaliadas de forma descentralizada, as notificações da matéria colectável devem ser entregues de forma centralizada pelo BAU.

sugerem que um registo de contribuintes funcional e actualizado constitui condição para os processos posteriores a jusante, como a colecta e a execução fiscal, mas também a supervisão dos cobradores.

C) A COORDENAÇÃO NO INTERIOR DO MUNICÍPIO E COM OUTRAS INSTITUIÇÕES É FRACA

Em primeiro lugar, realçou-se a questão geral da coordenação, principalmente entre os diferentes departamentos da administração municipal (Entrevista N1). Um desafio é a interface entre a vereação de finanças e a vereação de urbanização, mas também com a tesouraria (onde são registados os pagamentos) e com a fiscalização dos pagamentos. É este, por exemplo, o caso de Quelimane, onde falta um sistema de gestão integrada de todos os departamentos (Entrevista N9). Da mesma forma, Maxixe informou-nos de planos para reunir a informação sobre os contribuintes, actualmente dispersa, já que são usados cadastros separados em diferentes departamentos (Entrevista S15). Em resposta a departamentos actualmente bastante isolados, vários municípios estabeleceram um BAU ou estão em fase de criação de uma unidade onde os cidadãos possam tratar de todos os assuntos municipais num único lugar (Entrevistas 14, S18). Espera-se também que o BAU melhore o controlo dos pagamentos.

Em geral, a coordenação e a troca de informações com outras instituições foram referidas como sendo fundamentais para melhorar a mobilização de receitas. Por exemplo, os actores municipais sugeriram estabelecer uma ligação entre a Autoridade Tributária (AT) e o município, para melhorar a execução fiscal do IPRA (Entrevista N25). Além disso, vários municípios destacaram que se poderia melhorar a coordenação com a EDM e o FIPAG (Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água).³⁰

D) MUITOS MUNICÍPIOS INDICAM AS CAPACIDADES DOS FUNCIONÁRIOS COMO SENDO UM DOS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS À MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS

No que diz respeito às capacidades do pessoal, vários actores municipais dizem que, no geral, têm falta de pessoal capacitado e esperam que seja feita a sua capacitação para melhorar a cobrança de receitas (Entrevistas N3, N20). Os especialistas também mencionam fraca capacidade administrativa a nível municipal, em particular para a cobrança do IPRA (Entrevista 6 sobre Nacala). Da mesma forma, os actores municipais defendem que a escassez de pessoal, incluindo técnicos no terreno, também dificulta a determinação da matéria colectável.³¹ Além disso, há dificuldades sobretudo na entrega de notificações de pagamento aos cidadãos (Entrevista 24). Finalmente, espera-se que mais pessoal com formação na área da fiscalização e no trabalho de campo tenha um impacto positivo nas receitas obtidas, considerando que o pessoal no terreno, ao entregar as notificações de pagamento, pode sensibilizar os cidadãos

³⁰ Entrevistas S22, S24, N4, N23.

³¹ Entrevistas 15, S17, S24, S25, N19.

para pagarem taxas e impostos (Entrevista S26). Uma opinião contrária foi expressa por um entrevistado em Pemba, que considera que há pessoal suficiente e que atribuiu antes o baixo nível de receitas arrecadadas à corrupção, em particular por parte de cobradores e agentes da polícia (Entrevista N28).

E) A MAIOR PARTE DOS MUNICÍPIOS TEM UM FRACO AMBIENTE DE CONTROLO, O QUE DIFICULTA UMA GERAÇÃO DE RECEITAS EFICIENTE

Como revelaram as entrevistas com os actores municipais, o fraco ambiente de controlo a nível municipal leva a uma geração de receitas ineficiente. Por um lado, os entrevistados expressaram preocupações sobre a apropriação indevida de valores monetários por parte do pessoal administrativo e da polícia municipal. Por outro lado, há perdas de receitas, já que o fraco controlo dos pagamentos não permite harmonizar a informação sobre os contribuintes. Enquanto os dados atrás referidos indicam que os municípios têm grandes limitações, devido à falta de informação sobre os contribuintes, na Matola ouvimos falar de confidencialidade e corrupção como constituindo um grande obstáculo (Entrevista 17). Estes desafios podem ser interpretados como uma limitação de capacidade resultante de uma fraca gestão de receitas. Nas entrevistas com actores municipais, foram manifestadas preocupações sobre a apropriação indevida de pagamentos como constituindo um grande obstáculo ao processo de cobrança (ver também acima os desafios relacionados com as taxas dos mercados). De facto, o fraco ambiente de controlo cria oportunidades de fraude, ao mesmo tempo que os salários geralmente baixos criam também um incentivo significativo à corrupção. Por exemplo, pode alterar-se, sem que ninguém note, o nome de um proprietário num cadastro em papel, em troca de um pagamento extra por parte do cidadão (Entrevista 17). Na realidade, a lista das actividades fraudulentas referidas nas entrevistas é extensa e variada. Os líderes comunitários também são acusados de apropriação indevida de dinheiro (Entrevista N22) e são também feitas acusações à polícia municipal. Para superar este desafio, ouvimos que todas as multas deveriam ser pagas na esquadra da polícia e não aos agentes da polícia (Entrevistas 18, N28). Na verdade, reduzir-se-ia significativamente o risco de apropriação indevida se se recorresse aos depósitos bancários. Assim, em Nacala decidiu-se receber todos os pagamentos através de transferências bancárias (Entrevista N20).

Segundo a informação que obtivemos, o resultado da falta de pessoal administrativo capaz de cobrar receitas devidamente é que os funcionários municipais tendem a passar recibos falsos para se apropriarem indevidamente das receitas cobradas da maioria das fontes (Entrevista N18). Quando, em Nacala, se descobre que alguns cobradores abusam do seu poder e desviam as receitas, o município tenta penalizá-los (Entrevista N18). Por exemplo, a reprodução de recibos de taxas dos mercados é considerada um indicador da falta de supervisão dos

cobradores³². Para resolver o problema dos recibos falsos, o presidente do município do Dondo começou a carimbar e a numerar de antemão todos os recibos de pagamento a serem entregues pelos cobradores (Entrevista S31). No município de Monapo, comunicaram-nos a substituição de funcionários suspeitos de corrupção (Entrevista N11). Por fim, há vários municípios que se debatem com a falsificação de vinhetas para o IAV (Entrevistas N26, S18). Em Pemba, conseguiu-se, porém, uma execução muito rigorosa e as multas são proibitivamente elevadas (Entrevista N26). Comunicaram-nos também que havia maior incidência de fraude na área de construção e projectos de investimento (Entrevista S24).

A segunda perspectiva sobre o fraco ambiente de controlo refere-se a ineficiências no processo de geração de receita, dado que a informação sobre os contribuintes não está actualmente harmonizada. Ao discutir estratégias para reforçar o controlo dos pagamentos, os actores municipais referiram os benefícios da digitalização para sistematizar melhor as receitas fiscais que estão muitas vezes ligadas e harmonizar pagamentos com o NUIT (Número Único de Identificação Tributária).³³ Em particular, um sistema integrado permitiria ligações melhores entre receitas de actividade económica (por exemplo, TAE) e receitas relacionadas com a propriedade (por exemplo, IPRA) (Entrevista 15). No caso de Quelimane, o registo digital existente na secção das receitas não está disponível para a secção de fiscalização, razão pela qual este último está a trabalhar com suportes materiais (Entrevista N9). O resultado é a coexistência de sistemas diferentes no mesmo município, o que impede a harmonização da informação.

F) A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE EXECUÇÃO FISCAL EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO REPRESENTA OUTRO OBSTÁCULO À MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS

Embora os processos a montante sejam em grande medida dificultados por questões relativas à capacidade administrativa, como sejam a falta de infra-estrutura informática e de informação sobre os contribuintes, quando se discutiu a execução nas entrevistas, vários informantes referiram-se à cooperação com a Autoridade Tributária (AT) (Entrevista N25) e à legislação como constituindo um obstáculo (Entrevistas 15, 16). Alguns actores municipais argumentam que os seus esforços são limitados, uma vez que a legislação moçambicana não prevê mecanismos coercivos suficientes (Entrevista 15, Matola, N26 Pemba). Como as entrevistas revelam, os procedimentos variam até mesmo entre municípios com forte capacidade administrativa. Os actores municipais da Beira dizem ser “muito severos”, com penalidades pela falta de pagamento das taxas e dos impostos (Entrevista S17, S21), beneficiando também da colaboração com a polícia municipal e nacional. O reforço da rede de supervisão permite ao município reduzir a fraude fiscal (Entrevista S24). Por sua vez, um entrevistado de Nacala afirmou que o município fechava empresas em caso de incumprimento (Entrevista N19), enquanto um

³² Entrevistas 20, S29, N21, N23.

³³ Entrevistas S2, S7, N9, N25.

entrevistado de Pemba se queixou do pouco seguimento dos pagamentos após o envio de notificações (Entrevista N25). Outro factor mencionado nas entrevistas é o reforço das sanções existentes, além de que os trâmites judiciais, ao que nos dizem, são muito demorados (Entrevista S1).

PRINCIPAIS CONCLUSÕES SOBRE OS FACTORES RELEVANTES PARA A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS E PARA O USO DO POTENCIAL DE DETERMINADOS INSTRUMENTOS DE RECEITA, COM BASE NUMA ANÁLISE APROFUNDADA DE ONZE MUNICÍPIOS

Conforme discutido na secção anterior, os municípios consideram os processos a montante como um obstáculo particularmente difícil e, também devido à natureza sistémica do processo de cobrança de receitas, as fraquezas nos processos a montante atingem directamente os processos a jusante, afectando significativamente a eficácia e a eficiência da colecta de receitas. Com base na variação do grau de exigência administrativa entre os vários instrumentos de receita, é plausível esperar que, nos casos em que os municípios estão conscientes desta variação, ela possa influenciar a sua decisão em termos de dar grande relevo a certos instrumentos de receita e ignorar outros.

Isso deve espelhar-se empiricamente na composição da receita. Na realidade, os dados indicam que a maior parte dos municípios efectivamente recorre sobretudo a fontes de receita com um baixo nível de complexidade administrativa, como sejam taxas de mercados e serviços. Curiosamente, entre os municípios do tipo B e C, essa tendência é um pouco menos pronunciada. A análise aprofundada nos onze municípios corrobora esta afirmação. Nesta área em particular, a nossa análise aponta para quatro resultados principais:

A) OS MUNICÍPIOS TÊM CONSCIÊNCIA DE QUE DETERMINADOS TIPOS DE RECEITAS IMPLICAM DESAFIOS DIFERENTES NOS PROCESSOS A MONTANTE E A JUSANTE

As entrevistas também indicam que os municípios têm plena consciência de que as dificuldades em termos de processos a montante ou a jusante diferem consoante o tipo de receita. Em primeiro lugar, para receitas relacionadas com a propriedade, como o IPRA e o DUAT, o registo e a avaliação são muito exigentes. Em segundo lugar, as taxas dos mercados dividem-se muitas vezes em poucas categorias diferentes³⁴, o que facilita a determinação do valor a cobrar. Há, porém, entraves à execução quando faltam registos, o que cria uma substancial oportunidade de apropriação indevida dos fundos cobrados. O IPA, sendo um imposto fixo, implica sobretudo problemas na cobrança e na execução, que são resolvidos em parte usando a

³⁴ As taxas dos mercados dividem-se, na maioria dos casos, em pagamentos diários e mensais para bancas pequenas e bancas grandes.

interacção dos cidadãos com a administração pública. Por fim, os desafios colocados pelo IAV decorrem principalmente da sua concepção e da falta de domicílio fiscal único, o que, por sua vez, impede a sua cobrança e execução fiscal.

Como foi já discutido, geralmente, não é fácil para os municípios estabelecer e manter um cadastro (digital), não tendo, portanto, a informação necessária para o registo, bem como para a fixação dos valores das receitas relacionadas com a propriedade (IPRA, IASISA, DUAT, TAE), como acontece, por exemplo, no caso do Dondo (Entrevista S25). Como referido anteriormente relativamente a Pemba (Entrevista N26), devido à falta de informação de base, certas fontes de receita são em grande medida subutilizadas. Por exemplo, na Entrevista S12 assinala-se que Maxixe não pode explorar plenamente a TAE, pois não está em posse dos dados a partir dos quais é calculado o imposto. Xai-Xai, por outro lado, teve um aumento significativo das receitas do IPRA após a conclusão de um projecto de registo, entrega de facturas e cobrança, projecto esse que foi levado a cabo por trabalhadores sazonais³⁵ (Entrevista 28).

Em relação ao IPRA, no Dondo foram expressas preocupações com a falta de técnicos de campo com formação, para a determinação da matéria colectável (Entrevista S25). Da mesma forma, houve informantes de Nacala que destacaram a complexidade dos cálculos para o IPRA (Entrevista N20). Em Quelimane, por exemplo, foi referido que a cobrança do IPRA é difícil, já que falta um sistema de cadastro técnico e funcional que, por sua vez, impede a localização dos cidadãos. Maxixe, como cidade do tipo D, possui um mecanismo específico para aumentar a cobrança de receitas relacionadas com a propriedade: quando os cidadãos solicitam uma licença de construção, têm de mostrar que os pagamentos das taxas de uso da terra (FORO) estão em dia (Entrevista S13).

Todavia, no que respeita ao IASISA, devido à forma como este está concebido, mesmo um cadastro não elimina completamente os principais problemas relacionados com o registo. Os informantes salientam os problemas de registo, dado que as casas são vendidas ilegalmente e não há processos automáticos para proceder à documentação inerente (Entrevistas N4, N18). Segundo o quadro jurídico, e num contexto formal, o IASISA equivale a 2% do preço da transacção. No entanto, como o caso de Quelimane ilustra, as transacções são muitas vezes feitas informalmente e, por isso, o governo municipal só toma conhecimento delas se houver conflitos (Entrevista N4). Por fim, os procedimentos informais dão azo a que se comunique um preço de transacção falso e a concepção do imposto incentiva essas acções fraudulentas. Em reacção a este estado de coisas, o município da Matola pretende cooperar mais estreitamente com os bancos, a fim de obter informações sobre as transacções de habitações, como medida para reforçar o controlo do IASISA (Entrevista 15).

³⁵ Na Entrevista 28 foi-nos também comunicado que, como estes trabalhadores sazonais não foram contratados novamente no ano seguinte, o projecto não pôde continuar, o que teve um impacto negativo na geração do IPRA.

Os processos de cobrança de taxas dos mercados funcionam de forma diferente, porque há uma colecta bastante *ad hoc*, sem registo prévio. Os dados das entrevistas revelam que os obstáculos relativos às taxas dos mercados dizem respeito principalmente à execução fiscal e fiscalização dos cobradores.³⁶ Este desafio resulta, por sua vez, da fraqueza dos processos a montante, dado que um registo que definisse as taxas a pagar eliminaria a possibilidade de alguém se apoderar indevidamente dos pagamentos. Isso pressupõe, no entanto, que, com base num registo, o município poderia então esperar uma cobrança de receitas melhor. Em resposta a este desafio, Maxixe afirma sancionar os vendedores dos mercados em caso de incumprimento (Entrevista S13).

Finalmente, o IPA, sendo um imposto fixo, implica principalmente problemas relativos à cobrança e execução. Embora se recorra aos líderes comunitários para cobrar o IPA nos bairros, estes dificilmente chegam a todos os cidadãos. Assim, os municípios solicitam o pagamento do IPA como condição para receber os serviços do conselho municipal, como sejam documentos oficiais.³⁷ Além disso, alguns municípios firmaram acordos com empresas do sector privado para deduzir o IPA do salário dos funcionários, a fim de reduzir a evasão fiscal (Entrevista 23). Em geral, os processos administrativos a montante representam um grande obstáculo à mobilização de receitas municipais, embora, para algumas fontes de receita específicas, os desafios na colecta e na execução sejam mais prementes.

B) OS MUNICÍPIOS NÃO TÊM CONSCIÊNCIA DA ESTRUTURA DE CUSTOS E BENEFÍCIOS E TÊM POUCO CONHECIMENTO DOS CUSTOS RELACIONADOS COM A COBRANÇA DE RECEITAS

Com base nas respostas dos entrevistados, concluímos que a maioria dos municípios da nossa amostra não faz análises formais de custo-benefício, nem baseia a sua estratégia de cobrança de receita em estruturas de custo-benefício. Só em poucos municípios os entrevistados nos disseram haver considerações de custo-benefício no seu município. Em Vilankulo e Inhambane, falaram-nos explicitamente de uma análise formal de custo-benefício para a recolha do IPRA e de uma discussão sobre se o retorno do investimento pode vir a ser positivo com o tempo (Entrevista S4).³⁸ Todos os entrevistados disseram que o município investe em todos os tipos de receitas, independentemente dos custos de cobrança (estruturas de custo-benefício). Por exemplo, na Beira e em Quelimane, foi-nos dito explicitamente que não existem considerações de custo-benefício. Em vez disso, cobram tudo o que dá dinheiro (Entrevistas S21, N1, N9), sem terem em conta a rentabilidade. Da mesma forma, em Maxixe e em Monapo, os entrevistados falaram mais genericamente de ganhos gerais do que de receitas líquidas. Os entrevistados disseram que o

³⁶ Entrevistas 20, S15, N4, N7.

³⁷ Entrevistas 23, 26, S11, S20.

³⁸ Sabemos de outro exercício nesta direcção, apoiado por doadores em alguns municípios não incluídos na nossa amostra. No mínimo, o que o resultado indica é que não se deve partir do princípio de que há nos municípios uma ideia de custos e benefícios e de cálculo de longo prazo.

município prevê receitas elevadas, por exemplo do IPRA, mas que não têm informação sobre os custos da cobrança (Entrevistas S14, N17).

Em alguns argumentos de algumas entrevistas, estava presente a intuição de que a receita líquida das fontes poderia ser negativa. Poucos entrevistados, no Dondo, Monapo e Maxixe, manifestaram a preocupação de que a condição socioeconómica dos seus municípios possa não ser adequada à cobrança do IPRA, por exemplo, porque as receitas absolutas previstas são muito baixas, tendo em conta a pequena base tributária de proprietários de imóveis (Entrevistas S12, S25, N10).

Os dados mostram que a maioria dos representantes políticos e técnicos que trabalham na secção de receitas não tem consciência das estruturas de custo-benefício. Os actores municipais têm antes consciência das tendências gerais em relação aos ganhos absolutos das fontes de receita e não das receitas líquidas previstas. Com efeito, quando isso lhes era explicitamente perguntado, referiam-se a uma grande falta (e uma grande procura) de capacidades técnicas. Foi o que aconteceu, por exemplo, em Pemba e Inhambane, onde se afirmou que o município não tem capacidade para realizar essas análises de custo-benefício (Entrevistas S1 e N25).

C) O IPRA, A TAE E O DUAT SÃO CONSIDERADOS OS INSTRUMENTOS DE RECEITA COM O POTENCIAL MAIS ELEVADO

Por muito que a maioria dos municípios da nossa amostra não tenha aplicado considerações de custo-benefício na sua escolha de instrumentos de receita, encontramos evidências, em todos os municípios, de que certas fontes de receita são consideradas como tendo um potencial particularmente elevado em termos de receitas absolutas. No total das entrevistas, concluímos que os entrevistados consideram que a maioria das fontes de receita tem mais potencial do que aquele que é actualmente explorado. Por exemplo, em Maxixe, um entrevistado disse:

Em geral, estamos insatisfeitos com todos os impostos e taxas (Entrevista S15).

Em Quelimane disseram-nos:

Todas as instituições, para obter mais rendimento, têm de investir primeiro. Investir para poder cobrar, porque, se tivéssemos um investimento forte, teríamos maiores receitas (Entrevista N9).

No entanto, os entrevistados identificaram alguns instrumentos de receita que consideram ter maior potencial para aumentar a cobrança de receitas.

Nas respostas ao inquérito, o IPRA foi mencionado pela grande maioria dos entrevistados em todos os tipos de municípios como sendo a fonte de receita com maior potencial, seguido pela

TAE e pelo DUAT.³⁹ Em Nacala, um entrevistado respondeu que todas as fontes de receita com elevado potencial estão ligadas a um cadastro funcional (Entrevistas N18). Um entrevistado em Maputo sublinhou esta afirmação, dizendo que todos os impostos relacionados com a terra, especialmente o IPRA, são essenciais para fortalecer as receitas próprias dos municípios. O entrevistado observou, mais especificamente, que, na sua perspectiva, o imposto sobre a propriedade é fundamental para organizar a administração da receita dos municípios (Entrevista 4). Na Matola, um inquirido descreveu o IPRA como muito relevante e como sendo a sua “maior visão” para conseguir um aumento das receitas próprias (Entrevista 15).

D) O ELEVADO INVESTIMENTO INICIAL É CONSIDERADO COMO O PRINCIPAL PROBLEMA PARA SE PODER USUFRUIR DE FONTES DE RECEITA COM ELEVADO POTENCIAL E A RAZÃO PELA QUAL SE RECORRE MAIS A FONTES ADMINISTRATIVAMENTE MENOS EXIGENTES

Nas entrevistas, recebemos repetidamente a informação de que a criação de um cadastro abrangente para melhorar a cobrança de IPRA e de outras fontes de receita mais exigentes constitui um desafio para os municípios. Isso pode ser entendido como sendo sobretudo um problema de investimento. Os municípios consideram que não têm recursos para investir na cobrança de receitas de fontes administrativamente exigentes, embora o investimento possa ser amortizado rapidamente. Constatámos que a maioria dos municípios tem cadastros manuais básicos.⁴⁰ Muitos dos municípios estão actualmente em fase de digitalização dos seus cadastros manuais e actualização de dados (Entrevistas 14: Matola; S34: Beira; N24: Pemba). Neste processo, muitos entrevistados confirmaram que os municípios muitas vezes recebem apoio financeiro e técnico de doadores. É o que acontece, por exemplo, na Beira, Matola, Pemba, Inhambane, Dondo e outros. Nalguns casos, de que Pemba é o mais digno de destaque, o município trabalha em conjunto com uma empresa privada na criação de um cadastro e de um software de gestão financeira para todos os impostos e o DUAT (Entrevistas N24, N25). O município vê vantagem em evitar um grande investimento inicial em troca de uma comissão acordada com a empresa privada de 10% do total de receitas cobradas. Encontrar os meios financeiros para investir e/ou ser suficientemente grande para ser atractivo para uma empresa privada implementar um cadastro seguindo o modelo de Pemba é considerado um grande obstáculo (Entrevistas S4, S7, N25). Os nossos dados qualitativos indicam que, embora este desafio se coloque a todos os municípios, os municípios dos tipos B e C estão em melhor posição para lidar com ele.

³⁹ O IPRA foi referido como uma das fontes de receita com maior potencial nas Entrevistas 15, 28, 29, 31, S4, S8, S11, S14, S17, S21, S22, S24, S26, S31, N1, N10, N11, N17, N13, N19, N20, N25, N26. A TAE foi referida nas Entrevistas 29, 31, S1, S8, S11, S14, S17, S21, S25, S26, S32, N4, N11, N17, N20 e o DUAT nas Entrevistas 17, S1, S6, S9, S17, S32, N11, N17, N19.

⁴⁰ Em resposta à pergunta “Que tipo de ferramentas usam para registar os contribuintes?”, com as opções “Excel”, “Software especializado” ou “Papel de registo”, apenas 13 de 51 municípios indicaram a utilização de *software* especializado. A maior parte dos municípios usa Excel (28 de 51) e em muitos casos havia uma mistura de métodos.

No geral, concluímos que a maioria dos municípios recorre principalmente a fontes de receita com baixo nível de complexidade administrativa, como taxas dos mercados e serviços. Municípios com forte capacidade administrativa, no entanto, parecem ter maior tendência a investir na colecta de receitas de fontes mais exigentes. Municípios administrativamente fracos, por sua vez, furtam-se aos elevados investimentos iniciais.

Em todos os tipos de municípios, descobrimos que poucos actores políticos e funcionários administrativos têm consciência das estruturas de custo-benefício. Além disso, foi-nos comunicado que pouca informação e pouca capacidade dificultam a realização de análises de custo-benefício. Só alguns municípios utilizam cálculos ou considerações de custo-benefício. Constatámos, contudo, que todos os municípios consideram que as fontes de receita que exigem um cadastro na sua administração têm maior potencial para aumentar as receitas próprias. Portanto, os dados recolhidos sugerem que não é a consideração de receitas líquidas que leva os municípios a investir em certas fontes de receita, mas sim os ganhos absolutos e limitações em termos de capacidade.

IMPLICAÇÕES E CONCLUSÃO

Ao discutir a descentralização fiscal e, especificamente, se o nível subnacional de governo deve controlar determinados instrumentos de receita, há sempre um argumento que monopoliza a discussão em Moçambique, como noutros países. Os incentivos não são adequados e os municípios simplesmente não se esforçam o suficiente por arrecadar receitas. Este artigo não responde a essa questão, mas faz antes a pergunta que realmente a precede: os municípios estão aptos para desempenhar esta função?

É fundamental responder a esta questão, porque é daí que deve partir qualquer discussão bem fundamentada sobre a descentralização fiscal. É necessário haver um equilíbrio entre o que se espera que os municípios assumam (ou o que eles estão dispostos a assumir) e as capacidades que têm para lidar com isso. Este ponto, que parece óbvio, é muitas vezes esquecido em Moçambique, mas também noutros lugares. Se a resposta é que há um desequilíbrio, é preciso que haja uma resposta clara que o equilibre.

Quando se procura descobrir quais são os desafios e as possíveis soluções, muitas vezes não se pergunta às administrações locais. Isso faz pouco sentido, porque são esses os actores que lidam quotidianamente com os desafios da geração de receitas a nível local. Este artigo tenta colmatar essa lacuna, centrando-se deliberadamente nas perspectivas dos actores municipais. As informações empíricas aqui apresentadas representam, ao que sabemos, a primeira tentativa abrangente de recolher as opiniões dos próprios municípios sobre essas questões.

Os resultados indicam que os municípios em Moçambique têm plena consciência de quais são os desafios que enfrentam. Têm consciência dos desafios gerais, mas também dos

mais específicos relacionados com fontes de receita específicas. O nível de consciência e a caracterização do problema são extremamente semelhantes, independentemente do tamanho dos municípios, o que não deixa de ser surpreendente. Além disso, os resultados mostram que os municípios estão cientes da quantidade de receita potencial que estão a perder e de estratégias para melhorar a sua cobrança. Os municípios têm grandes problemas de capacidade humana e de infra-estrutura. O grande investimento inicial necessário para começar a cobrar sistematicamente fontes de receita específicas é especialmente problemático. A quantidade de pessoal parece ser um problema menor. O mais interessante, do nosso ponto de vista, é a falta de consciência da relação custo-benefício de diferentes fontes de receita, o que dificulta abordagens estratégicas para a cobrança de receitas.

Quais são as implicações destes resultados? Na nossa perspectiva, o que os resultados mostram é que os municípios actualmente não estão realmente aptos para desempenhar esta função, mas sabem qual é o caminho a seguir. A implicação mais geral é que é preciso que haja uma discussão aberta sobre o apoio de que os municípios precisam para se posicionarem de modo a conseguirem lidar com as fontes de receita de que são responsáveis.

Manter por muito tempo o óbvio desequilíbrio entre o que os municípios devem fazer e o que conseguem fazer em Moçambique é ineficaz e ineficiente. Sobrecarregar os municípios e criar a imagem de municípios com mau desempenho não é positivo para ninguém e pode ter efeitos negativos sobre o processo de descentralização em geral e em dimensões que vão muito além da dimensão fiscal (Bunk *et al.*, 2017). Há muitas razões para apoiar a descentralização fiscal e concordamos com quem pretende aprofundar esse processo. Contudo, descentralizar responsabilidades sem se certificar de que existe capacidade para lidar com elas e as executar não é responsável. Há, portanto, uma necessidade óbvia de um plano para apoiar o reforço das capacidades administrativas dos municípios moçambicanos.

É certo que nem todos os municípios têm bom desempenho e há outros motivos além do aspecto administrativo que levam a uma cobrança de receita limitada. Alguns argumentos de falta de empenho podem estar correctos. Ainda assim, é evidente que muitos municípios não têm a capacidade de explorar as bases de recursos que controlam actualmente. Na nossa opinião, só quando os municípios forem objectivamente capazes de explorar as suas fontes de receita é que outros actores os poderão culpar de não usarem essas capacidades. Actualmente, há uma grande margem para melhorar essas capacidades.

A segunda implicação importante é que, ao melhorar a situação, é importante que seja ouvida a voz das administrações locais. Estas têm consciência do problema e provavelmente sabem melhor do que ninguém do que precisam. Recomendamos vivamente que se assegurem de que as suas vozes são ouvidas na discussão em curso. O aspecto positivo é que os municípios parecem saber quais são os problemas e de que precisam para os resolver. A agenda parece clara.

REFERÊNCIAS

- Ahmad, E. (2015). Governance and institutions: the role of multilevel fiscal institutions in generating sustainable and inclusive growth. In E. G. B. Ahmad (ed.), *Handbook of Multilevel Finance*, 200-230. Londres: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ames, B. et al. (2010). *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-country assessment report*. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX220.pdf (consultado a 20 de Junho de 2018).
- ANAMM et al. (2017). *Survey on Administrative Challenges of Mozambican Municipalities in Using Their Revenue Potential*. Base de dados implementada pela Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM), pelo Deutsche Institut für Entwicklungspolitik/ German Development Institute (DIE) e pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Banco Mundial (2014). *Mozambique Public Expenditure Review: addressing the challenges of today, seizing the opportunities of tomorrow*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/677921468275102771/Mozambique-Public-expenditure-review-addressing-the-challenges-of-today-seizing-the-opportunities-of-tomorrow> (consultado a 18 de Junho de 2018).
- Banco Mundial (2009). *Municipal Development in Mozambique: lessons from the first decade*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/520001468057313023/pdf/478760v10ESW0P1losed0Sept01020091MZ.pdf> (consultado a 17 de Junho de 2018).
- Boex, J. (2011). *An Analysis of Municipal Revenue Potential in Mozambique: summary report*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/03/000020953_20110803092804/Rendered/PDF/635340WP0MZ0P10ue00March0310020110.pdf (consultado a 21 de Junho de 2018).
- Bunk, S. et al. (2017). *Socio-Political and Administrative Determinants of Municipal Revenue Performance: insights from Mozambique*. Briefing paper. Bonn: DIE.
- Buur, L. (2009). *The politics of gradualismo: popular participation and decentralised governance in Mozambique*. In O. Törnquist, N. Webster, & K. Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation*. Nova Iorque: Palgrave Studies in Governance, Security, and Development, 99-118.
- Chimunuane, O. et al. (2010a). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade da Beira*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64256111&piPK=64256112&theSitePK=40941&menuPK=115635&entityID=000020953_20110803132638&siteName=PROJECTS (consultado a 22 de Junho de 2018).

- Chimunuane, O. *et al.* (2010b). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Marromeu*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803115338&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (consultado a 22 de Junho de 2018).
- Chimunuane, O. *et al.* (2010c). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Ribáue*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803100902&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (consultado a 25 de Maio de 2018 (consultado a 25 de Maio de 2018)).
- Forquilha, S. (2017). Descentralização e conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado. In Luís de Brito *et al.* (orgs). 2017. Maputo: IESE, 35-39.
- George, A. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Ma, MIT Press.
- GIZ (2017). *Base de Dados sobre as Finanças Municipais em Moçambique: 2009-2015*. Base de dados encomendada pela GIZ em cooperação com MEF e implementada pela MAP Consultoria. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – Programa Boa Governação Financeira. Maputo, Moçambique.
- MAP (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique: Uma Análise Fiscal e Institucional*. Maputo: GIZ.
- 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), 103-123. Disponível em: doi:10.1080/14678802.2016.1153306 (consultado a 25 de Maio de 2018).
- Nguenha, E. *et al.* (2017). *Empenho e Potencial Tributários dos Municípios em Moçambique: estudo de casos de Nampula e Quelimane*.
- Slack, N.E. (2009). *Guide to Municipal Finance*. Disponível em: <http://unhabitat.org/books/guide-to-municipal-finance/> (consultado a 20 de Junho de 2018).
- Weimer, B. (2012a). A base tributária das autarquias moçambicanas: características, potencial e economia política. In B. Weimer (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*, 359-394. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (2012b). *Municipal Tax Base in Mozambique: high potential-low degree of utilisation*. Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2012.pdf (consultado a 20 de Junho de 2018).

Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE.

Weimer, B. *et al.* (2010). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Vilankulo*.

Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000020953_20110803104804 (consultado a 20 de Junho de 2018).

Weimer, B. *et al.* (2010). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba*.

Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803131107&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (consultado a 18 de Junho de 2018).

APÊNDICE

QUADRO 1: LISTA DOS PARCEIROS ENTREVISTADOS

NÚMERO	MUNICÍPIO	TIPO DE ACTOR
1	Nível nacional	Doador
2	Nível nacional	Doador
3	Nível nacional	Doador
4	Nível nacional	Doador
5	Nível nacional	Doador
6	Nível nacional	Universidade
7	Nível nacional	Doador
8	Nível nacional	Doador
9	Nível nacional	Instituição de nível nacional
10	Nível nacional	Instituição de nível nacional
11	Nível nacional	Doador
12	Nível nacional	Doador
13	Nível nacional	Instituição de nível nacional
14	Matola	Conselho municipal
15	Matola	Administração
16	Matola	OSC
17	Matola	Conselho municipal
18	Matola	OSC
20	Matola	Assembleia municipal
21	Matola	Assembleia municipal
22	Xai-Xai	Administração
23	Xai-Xai	Conselho municipal
24	Xai-Xai	Administração
25	Xai-Xai	OSC
26	Xai-Xai	Administração
27	Xai-Xai	OSC
28	Xai-Xai	Administração
29	Xai-Xai	Assembleia municipal
30	Xai-Xai	Assembleia municipal
31	Xai-Xai	Assembleia municipal
32	Nível nacional	Doador
33	Nível nacional	Doador
34	Nível nacional	Ministério
35	Nível nacional	Especialista
36	Vilankulo	Conselho municipal
37	Vilankulo	Administração
38	Vilankulo	Assembleia municipal
39	Vilankulo	Assembleia municipal
51	Inhambane	Conselho municipal
52	Inhambane	Administração

CONT.»

CONT.»

S3	Inhambane	Assembleia municipal
S4	Inhambane	Assembleia municipal
S5	Inhambane	OSC
S6	Inhambane	Administração
S7	Inhambane	Administração
S8	Maxixe	Administração
S9	Maxixe	Assembleia municipal
S10	Maxixe	Assembleia municipal
S11	Maxixe	Administração
S12	Maxixe	Conselho municipal
S13	Maxixe	OSC
S14	Maxixe	Administração
S15	Maxixe	Conselho municipal
S16	Nível regional	Doador
S17	Beira	Administração
S18	Beira	Administração
S19	Beira	Administração
S20	Beira	OSC
S21	Beira	Conselho municipal
S22	Beira	Assembleia municipal
S23	Beira	Assembleia municipal
S24	Beira	Assembleia municipal
S25	Dondo	Administração
S26	Dondo	Administração
S27	Dondo	Administração
S28	Dondo	Assembleia municipal
S29	Dondo	Assembleia municipal
S30	Dondo	Assembleia municipal
S31	Dondo	Conselho municipal
S32	Dondo	Líderes comunitários
S33	Dondo	OSC
S34	Beira	Administração
N1	Quelimane	Administração
N2	Quelimane	Administração
N3	Quelimane	Assembleia municipal
N4	Quelimane	Administração
N5	Quelimane	Assembleia municipal
N6	Quelimane	Assembleia municipal
N7	Quelimane	OSC
N8	Quelimane	OSC
N9	Quelimane	Administração
N10	Monapo	Conselho municipal
N11	Monapo	Conselho municipal
N12	Monapo	Assembleia municipal
N13	Monapo	Assembleia municipal
N14	Monapo	Assembleia municipal

CONT.»

CONT.»

N15	Monapo	Líder comunitário
N16	Monapo	OSC
N17	Monapo	Administração
N18	Nacala	Conselho municipal
N19	Nacala	Administração
N20	Nacala	Assembleia municipal
N21	Nacala	Assembleia municipal
N22	Nacala	Líder comunitário
N23	Nacala	OSC
N24	Pemba	Conselho municipal
N25	Pemba	Conselho municipal
N26	Pemba	Administração
N27	Pemba	Assembleia municipal
N28	Pemba	Assembleia municipal
N29	Pemba	OSC
N30	Pemba	OSC

QUADRO 2: RESUMO DAS PARTES INTERESSADAS ENTREVISTADAS

(TIPO DE) INSTITUIÇÃO	EM PARTICULAR	NÍVEL
Conselho municipal	Vereador das Finanças Presidente do Conselho Municipal Outros vereadores	MUNICIPAL
Assembleia municipal	Presidente da Assembleia Chefe da Bancada Membros da Comissão de Finanças	
Administração municipal	Chefe das Receitas Chefe da Contabilidade Departamento da Urbanização Chefe da Tesouraria Outros técnicos	
Organizações da sociedade civil	Fóruns provinciais de ONG OSC locais CESC	
Ministérios	MAEFP MEF MITADER	NACIONAL
Outras instituições do nível nacional	Tribunal Administrativo Universidade Eduardo Mondlane	
Doadores	GIZ PCMC PRODEM DIÁLOGO Concern Universal Moçambique Embaixadas de doadores relevantes	INTERNACIONAL

CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE RECEITA EM FUNÇÃO DA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA EXIGIDA

Com base na literatura e na nossa própria avaliação, classificámos os instrumentos de receita relacionados com a propriedade, como o imposto predial e o imposto sobre transacções imobiliárias, como altamente exigentes. Para melhor compreender a percepção da complexidade administrativa em Moçambique, utilizámos os dados recolhidos em entrevistas para avaliar as fontes municipais de receita fiscal e não fiscal listadas na base de dados da GIZ⁴¹, com base num conjunto de critérios de complexidade administrativa. Os critérios baseiam-se nos principais processos administrativos descritos para a tributação local por Ahmad (2015) e são complementados por categorias adicionais, tais como os custos gerais e a qualificação do pessoal⁴². Com base nos dados recolhidos nas entrevistas, foram atribuídos às fontes de receita os valores de complexidade alta, média ou baixa, para cada critério. Desenvolvemos, a partir daí, uma classificação de fontes de receita de alta a baixa complexidade administrativa, como ilustrado abaixo. O Quadro 3 não pretende representar uma classificação cientificamente objectiva, mas sim uma que tenha em conta as percepções dos nossos entrevistados nos municípios.

QUADRO 3: CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE RECEITA QUANTO À SUA COMPLEXIDADE ADMINISTRATIVA	
FUNTE DE RECEITA	COMPLEXIDADE ADMINISTRATIVA
IPRA	ALTA
DUAT	
IASISA	
TAE	
IPA	BAIXA
Taxas dos Mercados	
Taxas por serviços prestados (isto é, por gestão de resíduos, água, transporte)	

Fonte: representação dos autores

⁴¹ Para isso, usámos as categorias de instrumentos de receita disponíveis na base de dados da GIZ.

⁴² Os critérios são registo, determinação do valor colectável/avaliação, entrega de facturas, cobrança, execução, investimento de capital, infra-estrutura/requisitos técnicos de TI e qualificação do pessoal. O imposto sobre veículos IAV não está incluído na categorização, devido à sua concepção. Em Moçambique, não existe domicílio fiscal único para este tipo de receita, o que significa que os cidadãos podem pagar o imposto sobre veículos em qualquer município, não apenas no seu município de residência.

URBANIZAÇÃO, SERVIÇOS PÚBLICOS E RECURSOS FISCAIS – OS PRINCIPAIS DESAFIOS PARA AS AUTARQUIAS MOÇAMBICANAS

UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS

Abdul Ilal e Bernhard Weimer

INTRODUÇÃO

Um estudo recente produzido pelo Banco Mundial sugere que a urbanização acelerada em Moçambique seja a força motriz para a transformação estrutural da economia e para o desenvolvimento socioeconómico do País, com enfoque nas zonas urbanas, i.e., nas 23 autarquias moçambicanas do tipo cidades (Banco Mundial, 2017c). Na sua abordagem técnica, os autores projectam a urbanização ordenada quase como panaceia para o desenvolvimento bem-sucedido. Contudo, são relativamente tácitos sobre as premissas que podem sustentar a sua tese, por exemplo sobre o carácter e a dinâmica da economia política da descentralização, o papel de cadeias de valor na agricultura e no auto-sustento alimentar do País e dos seus centros urbanos, ou o impacto da economia extractiva para a diversificação da estrutura económica e nos padrões da urbanização, incluindo reassentamentos necessários. Talvez a maior lacuna do estudo se mostre quando os autores analisam os constrangimentos para a urbanização acelerada. De acordo com o raciocínio do estudo, são três os factores principais: a criação de emprego nas zonas urbanas, limites de mobilidade rural-urbana e interprovincial, bem como um mercado de terra considerado disfuncional, com impacto negativo sobre o investimento em serviços públicos básicos. Porém, a análise parece negligenciar outros factores determinantes considerados por nós chave para o entendimento e para a qualificação da urbanização: primeiro, a fraca capacidade técnica e institucional das autarquias em responder à demanda, gerada pela urbanização, para investimentos em infra-estruturas e na providência de serviços públicos básicos de qualidade e cobertura suficiente (saúde e educação primária, água e saneamento, transporte urbano, gestão de resíduos sólidos etc.), e, segundo, a fraca capacidade fiscal das autarquias em financiar estes investimentos e serviços públicos. Além disso, a arquitectura institucional de dois tipos de governos locais em Moçambique – autarquias e órgãos locais do Estado –

não merece consideração específica, apesar de estes governos locais serem institucionalmente fulcrais para produzir e gerir os serviços públicos básicos. Apesar destas fraquezas analíticas, o artigo representa um ponto de partida valioso para a nossa análise.

Esta foca-se, por um lado, sobre os serviços públicos básicos sob a responsabilidade e competências das autarquias moçambicanas e, por outro, sobre as fontes actuais e potenciais do financiamento destes serviços através de recursos fiscais autárquicos, próprios e transferidos. Desta forma, o presente artigo tenta preencher algumas das lacunas que o estudo acima referido apresenta, trazendo evidências e argumentos para uma discussão mais crítica das consequências da urbanização em Moçambique.

Deste ponto de vista, o artigo reflecte os resultados e conclusões principais do recente estudo sobre o Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique (MAP, 2017), em que os autores estavam envolvidos¹. O estudo analisa a dinâmica da geração de receitas próprias e a evolução das transferências fiscais alocadas pelo Governo central aos municípios no período de 2009-2015 numa amostra de 16 municípios, que inclui cidades das categorias B, C e D, bem como autarquias tipo vilas, e exclui, de propósito, a cidade capital de Maputo. Nesta base, argumentaremos que as receitas autárquicas, quer transferidas quer arrecadadas na base tributária própria, não são suficientes para responder aos desafios de financiar os investimentos necessários para o melhoramento da prestação de serviços públicos básicos. Isso implica que são, em grande medida, incapazes satisfazer a demanda para tais serviços, aumentando, como consequência, a dinâmica demográfica e da urbanização em Moçambique. Um relatório do Governo de Moçambique confirma esta percepção quando diz que existe um *gap* “entre a oferta e a demanda na provisão de bens e serviços públicos (limitada capacidade financeira para mobilizar recursos locais e forte procura de bens e serviços públicos: transporte, terra, habitação, emprego, água e saneamento)” (MAEFP, 2017a: 7). A visão do Governo sobre o desenvolvimento urbano nos próximos dez anos enfatiza o aspecto de melhorar os serviços públicos e as infra-estruturas urbanas, quando diz, na sua Estratégia de Promoção de Desenvolvimento Autárquico e Urbano (EPDAU), que a administração pública descentralizada deve ser “promotora do desenvolvimento sustentável e vocacionada para a prestação de serviços de qualidade ao cidadão” (MAEFP, 2017b: 28). Elementos-chave no contexto da nossa análise são o “desenvolvimento de infra-estruturas urbanas, a gestão do solo urbano, a inclusão e coesão social e a sustentabilidade económica e financeira” (MAEFP, 2017b: 13).²

¹ Os autores gostariam de agradecer à GIZ – Cooperação Internacional Alemã pela gentil permissão de usar dados e argumentos gerados no âmbito do estudo *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique. Análise institucional e fiscal*. O cliente do estudo é a Direcção Nacional de Plano e Orçamento (DNPO), do Ministério da Economia e Finanças. O estudo foi financiado pela GIZ e produzido pela empresa de consultoria MAP Consultorias, em Maputo.

² Também agradecemos ao colega Lourenço Gelo, pela produção da base de dados que traz evidências sobre o STFI. Outras dimensões da EPDAU são: transformações sociodemográficas, capacitação e coordenação institucional, competitividade e crescimento, capacitação e coordenação institucional, bem como a relação urbano-rural.

Quanto ao último factor, a sustentabilidade económica e financeira pode ser actualmente considerada ilusória. As receitas das autarquias não são, regra geral, sempre suficientes para financiar as suas despesas correntes, nem mesmo as despesas de capital e de investimentos. E as receitas, quer transferidas quer próprias, mostram, a partir de 2015, um decréscimo substancial. Daí as nossas perguntas de partida: de que fontes provêm os recursos fiscais para financiar os serviços e investimentos necessários para sustentar a urbanização acelerada proposta pelo Banco Mundial e mitigar os efeitos sociais não desejáveis? Como evitar, sob estas condições, a exclusão de camadas sociais desfavorecidas do acesso ao que se chama “bens públicos primários” (Rawls, 1971) ou “bens meritórios” (Musgrave, 1959) num sistema social justo? Como assegurar que estas camadas sociais não são excluídas dos serviços básicos de educação e saúde, do abastecimento de água e saneamento, de terrenos e financiamento para habitação com infra-estruturas técnicas, segurança e ordem pública, etc.? Como observaram Francisco *et al.* (2011), no caso de Moçambique, edificar uma base de protecção social para um número crescente da população, particularmente nas zonas urbanas com a sua dinâmica demográfica própria, representa “um desafio enorme, complexo e extremamente difícil” (Francisco *et al.* 2011: 7). Sem esta protecção, o País corre o risco de uma *macrocefalia urbana*, ou seja, um “processo de crescimento urbano sem estrutura e condições dignas de vida decorrente do aumento no número de habitantes de uma cidade”³.

Colocando estas perguntas, e trazendo evidências e tentativas de respostas, contribuimos com este artigo para o debate necessário sobre a questão: em que direcção é que a transformação económica e o desenvolvimento socioeconómico de Moçambique, propalados pelo Banco Mundial, avançam? Isto num cenário de urbanização sem ou com poucos serviços públicos para todos cidadãos em quantidade e qualidade suficientes, com o aumento da pobreza e o crescimento de assentos informais (*slums*), ou num cenário inverso postulado pelo estudo do Banco Mundial, em que a urbanização representa a força motriz principal para a redução de pobreza e para o desenvolvimento socioeconómico.

Neste trabalho não aprofundaremos dois aspectos relevantes neste contexto. O primeiro refere-se às unidades desconcentradas dos órgãos locais do Estado (OLE), ou seja, governos distritais que coexistem com as autarquias no mesmo espaço urbano por razões de escolha estratégica política. Os OLE, hierarquicamente subordinados ao Governo central numa abordagem de desconcentração ou descentralização administrativa, têm responsabilidades, atribuições e modalidades de gestão diferentes das dos órgãos municipais, que seguem o modelo da devolução e gozam de autonomia financeira, administrativa e patrimonial. Para mais informação, consulte-se um estudo recente que aborda esta problemática com uma certa profundidade: Weimer & Carrilho (2017). O outro tema que não abordamos com o devido pormenor é o caso

³ <http://www.grupoescolar.com/pesquisa/macrocefalia-urbana.html>.

especial de Maputo. Consideramos este um caso atípico das autarquias moçambicanas. Maputo, a capital do País, não é apenas anfitrião das instituições principais dos órgãos de soberania, mas representa, em conjunto com a cidade de Matola, capital da província de Maputo, uma aglomeração urbana metropolitana com aproximadamente um terço da população urbana de Moçambique, mais de 80% das receitas do País, aproximadamente 70% dos veículos registados e o maior parque industrial do País, bem como uma alta concentração das empresas do sector terciário. Dois terços das empresas criadas entre 2002 e 2015 (Banco Mundial, 2017b) foram registados naquela aglomeração urbana, denominada em inglês *Greater Maputo Area*. O município de Maputo, em conjunto com parte da Matola, domina os restantes municípios do País, ocupando a posição de *primazia*⁴. A dinâmica e os desafios da urbanização naquela área metropolitana foram sujeitos a um estudo próprio (Banco Mundial, 2017a).

Na segunda parte tecemos algumas considerações conceptuais e contextuais achadas necessárias para expor a lógica do nosso argumento, com enfoque na urbanização, na sua dinâmica e nas suas consequências. Na terceira parte do artigo analisamos, do ponto de vista teórico e institucional, a prestação de serviços públicos básicos no espaço urbano, incluindo a arquitectura institucional montada para tal. A quarta parte é dedicada à análise dos recursos fiscais disponíveis às autarquias moçambicanas, com enfoque nas transferências fiscais, na sua evolução e nos seus desafios actuais. A quinta parte traz, na forma de quatro estudos de caso⁵, uma análise dos serviços públicos e o seu financiamento, que não é alocado usando o STFI estabelecido, mas, sim, de acordo com as regras de jogo das várias instituições envolvidas. A secção final apresenta as conclusões e propostas para mudanças políticas e institucionais consideradas necessárias e urgentes para um debate público sobre o grande desafio que a urbanização mais inclusiva coloca, não apenas para o Governo de Moçambique.

CONTEXTO E REFLEXÕES CONCEPTUAIS DINÂMICAS E CAUSAS DE URBANIZAÇÃO

O fenómeno de urbanização representa um dos maiores desafios para a política e para a economia na África Subsariana. A taxa de urbanização aumentou dramaticamente de 15% em 1960 para 40% em 2010, e estima-se que atinja os 60% em 2050 (Freire *et al.*, 2014). Isso significaria uma triplicação da população urbana nos próximos 50 anos, colocando um dos maiores desafios aos governos no sentido de desenharem e implementarem políticas e alocarem recursos fiscais que contribuam na reconciliação da dinâmica de urbanização com

⁴ Uma cidade de primazia representa uma cidade dominante em termos económicos, fiscais, de infra-estruturas e serviços num conjunto de outras cidades secundárias e terciárias. A gestão e manutenção das suas infra-estruturas, serviços básicos e segurança pública implicam, sob condições de constrangimentos orçamentais, uma distorção estrutural na alocação de recursos públicos ao custo das cidades secundárias e terciárias e das zonas rurais.

⁵ Os casos são: cuidados de saúde primária (CSP), abastecimento de água (Administração de Infra-Estruturas de Água e Saneamento – AIAS), transporte público urbano (Fundo de Desenvolvimento de Transportes e Comunicações – FTC) e construção e manutenção de estradas urbanas (Fundo de Estradas – FE).

a necessidade de um crescimento económico mais inclusivo. Extrapolando a urbanização, alguns autores prevêem uma situação, a partir da segunda metade deste século, em que os centros e as aglomerações urbanas, organizados como “Estados-cidades”, gradualmente substituirão a figura do Estado-Nação, já agora com fragilidades visíveis em várias partes do mundo (Bartlett, 2017). Em caso de falharem a resposta à urbanização e à demanda crescente de serviços básicos (habitação, água e saneamento, saúde e educação pública, transporte etc.), os governos africanos arriscam-se a ser confrontados com crises económicas e sociais que podem impedir um desenvolvimento sustentável e a própria paz (Hove *et al.*, 2013).

Moçambique não é uma excepção às tendências de urbanização no continente. A taxa anual de crescimento demográfico em Moçambique é estimada em 2,9%, com uma taxa de crescimento populacional urbano de 3,2%. De acordo com as estatísticas demográficas, entre 2005 e 2015 a percentagem da população que residia em zonas urbanas e cidades aumentou de 30% para 32,2%⁶. O relatório do Banco Mundial acima referido apresenta um número menor, indicando 30% para as zonas urbanas, com 22,2% atribuível às 23 cidades do País. A causa principal do crescimento demográfico é a fecundidade da mulher moçambicana, ou seja, uma dinâmica “natural” (Francisco *et al.*, 2011; Banco Mundial, 2017a)⁷. Diferente do resto de África, é este factor que explica principalmente o crescimento populacional urbano, muito menos de que o factor de migração rural-urbana. Entre 1997 e 2007, este factor tem apenas um peso relativo de 12% (Banco Mundial, 2017a).

O crescimento urbano afecta quer as grandes cidades quer vilas autarcizadas, como os dois exemplos em baixo, cidade de Nampula e vila de Vilankulo, ilustram. A Ilustração 1 exemplifica as mudanças no uso da terra no período 2000-2015.

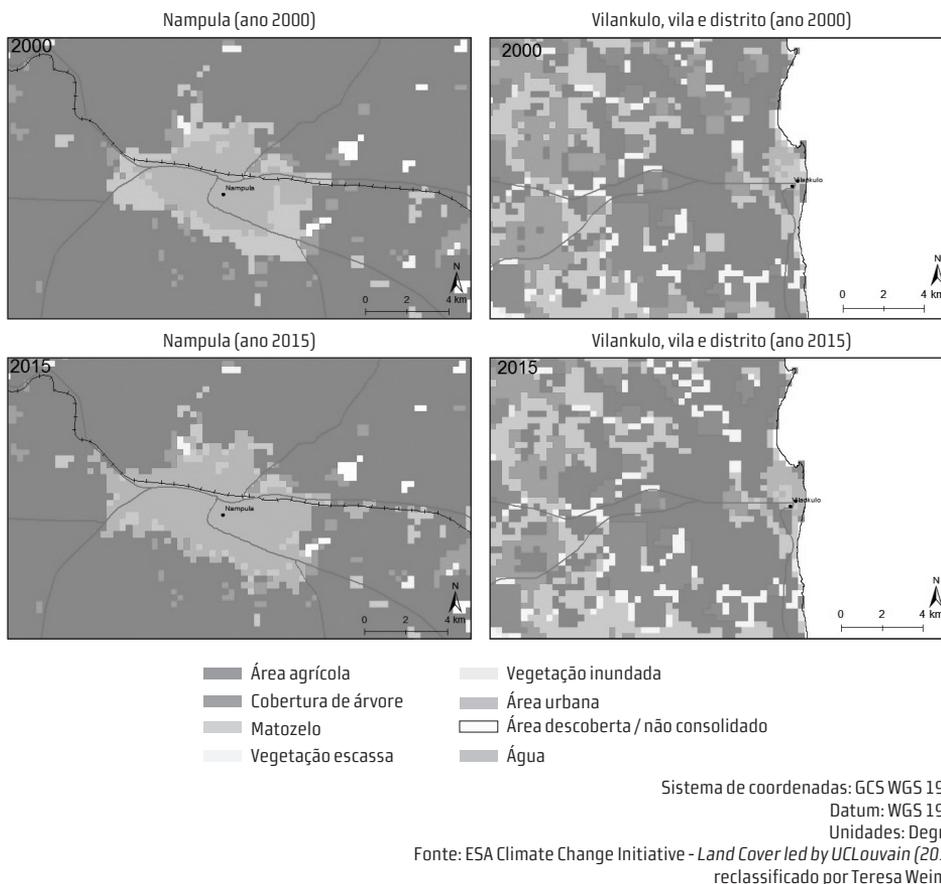
Nos mapas, podemos ver não apenas o crescimento das áreas urbanas na cidade de Nampula e na vila de Vilankulo como a diminuição associada da cobertura da terra com árvores e matozelo, ambos com potenciais efeitos ecológicos problemáticos, no sentido de que aumentam a vulnerabilidade das terras aos efeitos climáticos.

O estudo do Banco Mundial acima referido traz evidências sobre o papel importante das zonas urbanas na economia. As 23 cidades moçambicanas, representando apenas 22% da população total, contribuíram com 51,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Como no resto da África Sub-sariana, existe uma correlação positiva entre a taxa de urbanização e a evolução do rendimento *per capita* (Freire *et al.*, 2014). Em 2008, o rendimento *per capita* nas zonas urbanas moçambicanas representava 134% da média nacional (Wong & George, 2011). Portanto, também em Moçambique as cidades são forças motrizes da urbanização, como centros principais da actividade económica nos sectores de indústria, comércio e serviços. Pode-se dizer que representam

⁶ <https://www.statista.com/statistics/455889/urbanization-in-mozambique>.

⁷ Pelo contrário, os autores de um estudo do MAEFP afirmam que a principal causa demográfica do crescimento urbano é a migração rural-urbana (MAEFP, 2017a: 19).

ILUSTRAÇÃO 1: CIDADE DE NAMPULA, E VILA E DISTRITO DE VILANKULO – CRESCIMENTO URBANO, 2000-2015

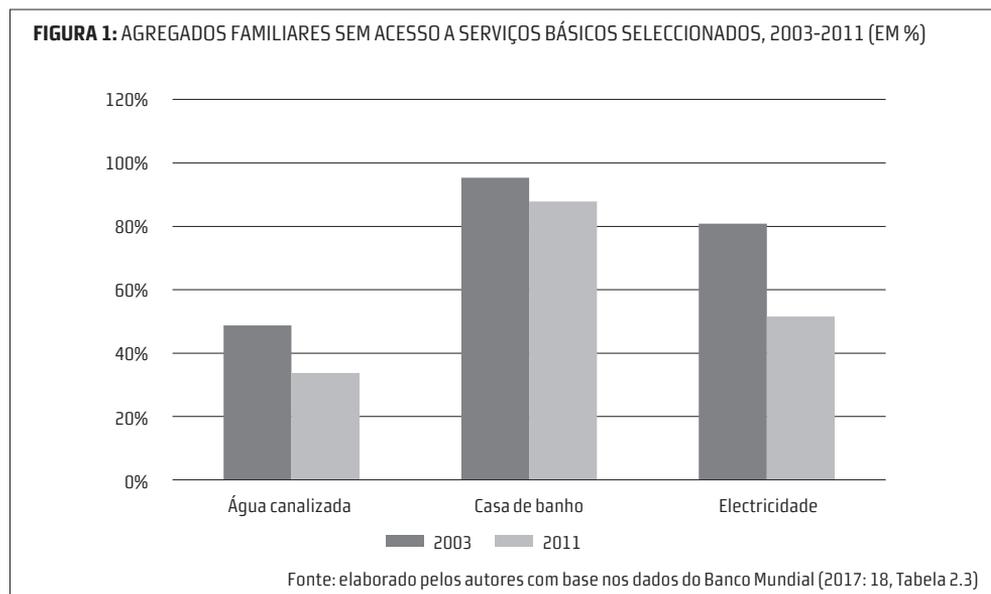


aquilo que o geógrafo alemão Walter Christaller teorizou, já nos anos 1930, como “lugares centrais”, i.e., centros urbanos para produzir e fornecer bens, serviços e ideias aos seus próprios habitantes e sectores económicos e aos do *hinterland* (Christaller, 1933)⁸. Desta forma mantém múltiplas ligações e relações económicas e sociais com o seu *hinterland* e com as zonas rurais adjacentes, por exemplo nas áreas de transporte, armazenamento e comercialização de produtos florestais, agrícolas, material de construção, etc. Também são, por regra, os centros de serviços administrativos públicos e privados e de infra-estruturas públicas (por exemplo, estação de comboio, aeroporto, correios). De acordo com este autor, a emergência de crescimento destes lugares centrais depende principalmente de duas variáveis, nomeadamente

⁸ Modelos diferentes de urbanização são: a teoria de “pólos de crescimento económico”, em que o crescimento económico de centros urbanos é atribuído ao estabelecimento de grandes indústrias e à capacidade inovadora (Perroux, 1955); a teoria de *clusters* com vantagens competitivas (Porter, 1996); a teoria de “interacção espacial”, um modelo mais próximo do do autor Walter Christaller (Openshaw & Veneris, 2003).

o “liminar mínimo” (população, rendimentos) do mercado para os bens e serviços a serem trocados e o “alcance”, i.e., a distância que os actores económicos, consumidores, entre outros, estão preparados para viajar para adquirir/vender tais bens e serviços. Portanto, as zonas urbanas de Moçambique podem ser entendidas como lugares centrais económicos. Além da sua contribuição desproporcional para o PIB, a outra característica é um consumo médio *per capita* mais alto em relação ao *hinterland* e às zonas rurais, nomeadamente no que diz respeito ao consumo de produtos industriais e alimentos processados e serviços terciários. Em 2012, o consumo *per capita* atingiu um nível três vezes mais alto do que nas zonas rurais. Contudo, esta afirmação pode ignorar a tendência global no País da não-redução do nível da pobreza de consumo entre 2002/03 e 2008/09 (GdM, 2010). Estes dados usados não tomam em conta a estagnação da distribuição desigual mais agudizada dos rendimentos (Arndt *et al.*, 2017), bem como da redução de pobreza, e a crise económica e fiscal que se faz sentir desde 2015. Um aspecto importante para entender a urbanização, nomeadamente em cidades de *primazia urbana*, é o crescimento de áreas urbanas e de prédios de luxo, que resultam de investimentos privados em propriedade que seguem um modelo transnacional, também em Moçambique (Morange *et al.*, 2012). Este, muitas das vezes, tem carácter exclusivo, como condóminos ou cidadelas fechadas destinadas às classes sociais médias e altas, a expatriados e a recursos humanos de empresas e representações internacionais. De acordo com Van Noorloos & Kloosterboer (2017), este fenómeno é frequentemente impulsionado por oferta e está associado a uma economia política de carácter especulativo ou de *rent seeking*. Concordamos com as autoras quando afirmam que este tipo de “urbanização pós-democrática” e de iniciativa privada não pode ser considerado uma solução ao desafio da urbanização em África, pois muitas das vezes implicam expulsões e segregação de habitantes mais desfavorecidos e a privatização e fragmentação de espaços públicos como parques, praias, etc. (Van Noorloos & Kloosterboer, 2017). Implicam ainda uma distorção na alocação de recursos fiscais pelas autoridades, que dão prioridade a infra-estruturas públicas (estradas, pontes) que servem os interesses de consumo e transporte individual das camadas mais abastecidas, em vez da maioria, que necessita de sistemas de transporte público urbano colectivo eficaz, seguro e a preços acessíveis. Um caso semelhante pode observar-se em processos de urbanização associada à economia extractiva, por exemplo de minerais. Um estudo de caso de Tete, capital da província com o mesmo nome, mostra que a expansão da cidade e da sua periferia é caracterizada por enclaves e espaços confinados, um processo que beneficia grupos sociais (locais e de outras partes do País) ligados ao “circuito global” de produção e comercialização de carvão e dos investimentos associados, enquanto outros grupos sofrem de deslocamento e desapropriação (Kirshner & Power, 2015). Uma das consequências da urbanização e do consumo urbano e dos seus padrões faz-se sentir na gestão do lixo típico associado a este tipo de consumo (embalagens, plástico, etc.). Os serviços autárquicos de salubridade e outros serviços básicos (educação, saúde) mostraram

uma evolução positiva, ou seja, sinais de redução palpável de pobreza (GdM, 2010). Apesar destes melhoramentos, continuam a existir desafios no acesso a serviços, como a evolução dos seguintes indicadores mostra:



Um factor constrangedor para a urbanização em África e Moçambique é o nível mais baixo de rendimentos e de investimentos em infra-estruturas públicas para a prestação de serviços públicos. Por isso é de enfatizar que os governos investem na mobilização e alocação de recursos públicos para financiar tais serviços e facilitar a transição de actividades rurais e não rurais e para aumentar a mobilidade dos recursos humanos (transporte urbano), e consideram incentivos para dinamizar a actividade económica produtiva em cadeias de valor e ligações económicas a jusante e montante, e para a geração de emprego e rendimento através de investimentos em infra-estruturas, nomeadamente nas categorias de cidades de médio e pequeno porte.

Um relatório recente do Governo moçambicano (MAEFP, 2017a) assinala vários outros desafios actuais que a urbanização em Moçambique coloca, entre outros:

- as consequências actuais para as cidades e vilas resultantes da herança colonial portuguesa, que foi caracterizada pela coexistência de duas áreas de habitação distintas, uma com urbanização ordenada e com serviços básicos na “cidade de cimento” para a população de origem europeia e asiática, e outra sem nenhum planeamento, com infra-estruturas precárias, onde habitavam os africanos (“cidade de caniço”);
- o dimensionamento de serviços públicos e infra-estruturas virado para as necessidades das cidades de cimento, o que implica que muitas pessoas vivem em zonas suburbanas sem infra-estruturas, marginalizadas dos benefícios da vida urbana;

- ineficiência e ineficácia dos serviços sociais básicos, do que resultam desigualdades que se traduzem num maior acesso no centro do que nas áreas periurbanas e áreas rurais;
- falta de clareza sobre a identidade e as atribuições dos serviços públicos a cargo dos municípios, o que propicia dificuldade de responsabilização dos munícipes aos dirigentes municipais;
- limites estruturais na capacidade técnica de produzir, distribuir e gerir serviços básicos, e falta de recursos financeiros para melhorar a prestação de serviços em investir em infra-estruturas.

Tomando em conta estes constrangimentos, abordamos na seguinte secção, do ponto de vista teórico e institucional, as vantagens e atribuições que os governos locais têm na prestação de serviços públicos básicos.

GOVERNOS LOCAIS E SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS

Olhando a literatura académica relevante (Bailey, 1999; Tiebout, 1956; Oates, 1999; Fjeldstad, 2001), a função principal dos governos locais é a produção e a distribuição de bens e serviços públicos e a alocação de 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 necessidades dos cidadãos nas cidades e centros urbanos e rurais e uma interacção proactiva com estes. É difícil imaginar que o Governo central seja capaz de gerir, com um grau razoável de eficácia e eficiência, por exemplo, cemitérios, jardins, serviços de recolha de lixo, e encarregar-se dos serviços de salubridade, de pequenos sistemas de abastecimento de água e saneamento ou de transporte público local.

O conceito de subsidiariedade sugere uma 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. É uma das características dos sistemas de relações intergovernamentais avançados e traz mais vantagens do que desvantagens para todos os níveis na hierarquia da uma administração pública, no sentido de ganhos nas áreas de eficácia, eficiência e governação (Ryan & Woods, 2015; Stoa, 2014). Portanto, 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-Vasquez, 2011). Contudo, a questão-chave, politicamente sensível, é o grau de partilha e a definição de funções e recursos fiscais entre os governos central e local (provincial e municipal). Por conseguinte, o princípio de subsidiariedade clama que as decisões devem ser tomadas ao nível do governo/administração mais baixo possível, compatíveis com a área territorial dos

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

De facto, também a legislação moçambicana define as competências principais das autarquias, diferentes das do Governo central, em produzir e colocar à disposição dos cidadãos e utentes certos serviços de utilidade pública. Como escreve Cistac (2012), estes serviços públicos autárquicos “*são, de uma certa maneira, a razão de ser da administração autárquica. Em matéria de gestão dos serviços públicos locais, o que deve reter a atenção é, por um lado, que a lei concede uma certa liberdade de criação dos serviços públicos às autarquias locais e que, por outro lado, lhe concede uma relativa liberdade nos modos de gestão destes serviços*” (Cistac, 2012: 12).

As funções e competências básicas atribuídas aos municípios pelo legislador cobrem um vasto leque de serviços e infra-estruturas que são resumidos na seguinte figura:

FIGURA 2: AUTARQUIAS – COMPETÊNCIAS E SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS

1. INFRA-ESTRUTURAS RURAIS E URBANAS

- 1.1 Espaços verdes, incluindo jardins e viveiros
- 1.2 Rodovias, incluindo passeios
- 1.3 Habitação económica
- 1.4 Cemitérios públicos
- 1.5 Instalações dos serviços públicos da autarquia
- 1.6 Mercados e feiras
- 1.7 Bombeiros

2. SANEAMENTO BÁSICO

- 2.1 Sistemas autárquicos de abastecimento de água
- 2.2 Sistemas de esgoto
- 2.3 Sistemas de recolha e tratamento de lixo e limpeza

3. ENERGIA

- 3.1 Distribuição de energia eléctrica
- 3.2 Iluminação pública, urbana e rural

4. TRANSPORTES E COMUNICAÇÃO

- 4.1 Rede viária e urbana
- 4.2 Transportes colectivos na área da respectiva autarquia

5. EDUCAÇÃO E ENSINO

- 5.1 Centros de educação pré-escolar
- 5.2 Escolas para o ensino primário
- 5.3 Transportes escolares
- 5.4 Equipamentos para educação de base de adultos
- 5.5 Outras actividades complementares da acção educativa

6. CULTURA, TEMPOS LIVRES E DESPORTO

- 6.1 Casas de cultura, biblioteca, museus
- 6.2 Património cultural, paisagístico e urbanístico
- 6.3 Parques de campismo
- 6.4 Instalações e equipamento para prática desportiva

7. SAÚDE

- 7.1 Unidades de cuidados primários de saúde

8. ACÇÃO SOCIAL

- 8.1 Actividade de apoio às camadas de população vulnerável
- 8.2 Habitação social

9. GESTÃO AMBIENTAL

- 9.1 Protecção ou recuperação do meio ambiente
- 9.2 Florestamento, plantio e conservação de árvores
- 9.3 Estabelecimento de reservas municipais

Fonte: Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro; Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro
ANAMM (2016: 83)

Contudo, o município não é o único actor institucional público, na circunscrição territorial em que governa, que produz e distribui bens e serviços públicos. Uma outra instituição governativa que actua no espaço municipal é o Governo central, ou seja, o Estado, através das suas entidades governativas e administrativas locais, isto é, dos órgãos locais do Estado (OLE), criados e regidos através da Lei 8/2003, de 19 de Maio. Estes, subordinados ao Governo central, são responsáveis pela planificação e gestão de serviços prestados pelos sectores de saúde, educação, agricultura, pesca, etc., nomeadamente no que diz respeito às despesas de funcionamento.

O Governo central é responsável pela formulação de políticas públicas e estratégias sectoriais e alocação de recursos fiscais. Os recursos programados para os serviços públicos sectoriais são normalmente captados no cenário fiscal de médio prazo (CFMP), e inscritos anualmente no Programa Económico e Social (PES) e no Orçamento do Estado (OE) na base do Plano Quinquenal do Governo (PQG). As despesas são efectuadas através da “administração directa” via OLE e particularmente os governos distritais, usando o sistema integrado de gestão das finanças públicas (Sistema de Administração de Finanças Públicas, Sistafe). Em termos funcionais e de atribuições dos OLE ao nível local (i.e., distrital), estes idealmente concorrem com e/ou complementam as dos governos municipais na prestação de serviços públicos, mas com base em lógicas e abordagens institucionais diferentes. Em termos territoriais, tanto os OLE como as autarquias locais operam no mesmo espaço e têm objectivos globais idênticos, nomeadamente a melhoria na prestação de serviços, o desenvolvimento económico local e a promoção da participação do cidadão.

Contudo, enquanto as autarquias seguem a lógica de devolução e têm uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial própria, e são tuteladas pelo Governo central, os OLE têm funções de gestão desconcentradas, sem autonomia e recursos fiscais próprios, com poucas excepções (nomeadamente taxas de utentes, licenças, etc.).

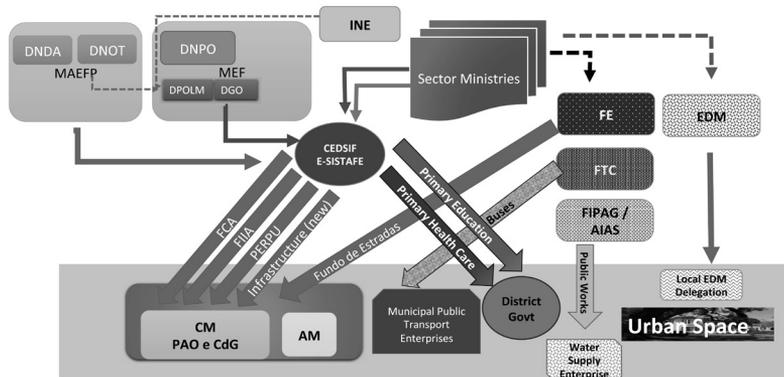
Actuando no mesmo espaço territorial (municipal), muitas vezes esta concorrência tem dimensões políticas que criam conflitos sobre a distribuição de funções e recursos entre os municípios e os OLE. Apesar da necessidade de coordenação na planificação, programação e orçamentação entre os governos municipais e distritais, as diferentes lógicas e hierarquias entre estes, e a forma distinta de prestação de contas e a competição funcional entre os dois tipos de governos locais, o grau de coordenação é fraco. Tomando em conta que a legislação municipal atribui a responsabilidade para a saúde e educação primária aos municípios, é o Estado, nomeadamente os sectores através dos OLE, que na prática providencia estes serviços. Os municípios, ao abrigo do quadro jurídico-legal da autarcização em Moçambique (em especial a Lei 2/1997, de 18 Fevereiro), reclamam a transferência de funções, competências e recursos particularmente para as áreas da saúde e educação primária, de acordo com o Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, posteriormente revisto através do Decreto 46/2011, de 21 de Setembro. A iniciativa para as transferências de funções e competências compete aos próprios órgãos do Estado ou da autarquia local, devendo esta indicar as suas capacidades técnicas para assumir as funções e competências a serem transferidas. As transferências têm de ser formalizadas na base de um acordo a ser celebrado entre o governo da província e o município, com indicações de recursos humanos, financeiros e patrimoniais disponíveis no município, o cronograma de execução de transferência, bem como a criação de uma comissão provincial de acompanhamento. Este tipo de transferências segue o princípio de gradualismo, plasmado na Lei 2/1997, e corresponde à política e estratégia de descentralização (PED) do Governo, baseada na

Resolução do Conselho dos Ministros n.º 40/2012, de 20 de Dezembro. Actualmente, a transferência de funções, competências e recursos está prevista no Plano de Implementação do Plano e Estratégia de Descentralização 2015-2019 (PIPED) para 20 municípios, dos quais oito na área de saúde primária (MAEFP, 2016). Contudo, na prática, ainda não foram transferidas certas competências e recursos para as autarquias plasmadas na legislação. A título de exemplo, as competências e os recursos fiscais para os cuidados de saúde primários (CSP) e a educação primária ainda não foram transferidos para as autarquias, apesar de, legalmente, serem responsáveis por estes serviços.

Um outro grupo de actores que presta serviços públicos no espaço municipal é composto por fundos com autonomia administrativa e financeira, e empresas públicas (da administração central) que muitas vezes entram em parceria com empresas privadas, ou seja, operadores do sector privado. Fazem parte desta categoria, entre outros, a Electricidade de Moçambique (EDM), o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) e a Administração de Infra-Estruturas de Água e Saneamento (AIAS) nos serviços de água canalizada e de saneamento, o Fundo de Fomento de Habitação (FFH), o Fundo de Estradas (FE) e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes e Comunicações (FTC). Do ponto de vista legal, estes são, como pessoas jurídicas, dotados de autonomia administrativa e financeira em pé de igualdade com a autarquia local. De facto, a Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública – LEBOFA, Lei 7/2012, de 8 de Fevereiro, considera estas entidades, assim como o FTC, entidades autónomas descentralizadas na vertente legal da administração indirecta, a par das autarquias. Contudo, é do domínio comum que estes fundos e empresas públicas representam um grande desafio em termos de governação institucional e eficiência económica, não apenas em Moçambique. O Banco Mundial considera as empresas e os fundos públicos como empreendimentos de alto risco para as finanças públicas em Moçambique (Banco Mundial, 2017b).

Estas três categorias de intervenientes no espaço municipal são os responsáveis e os principais financiadores dos orçamentos para a construção, manutenção e operação de infra-estruturas sociais e técnicas necessárias para a produção e distribuição de bens e serviços públicos nos espaços urbanos. A Figura 3 ilustra os diferentes intervenientes no espaço urbano autárquico, bem como as diferentes modalidades de alocar recursos fiscais para investimentos e serviços públicos.

FIGURA 3: SERVIÇOS PÚBLICOS NO ESPAÇO URBANO-AUTÁRQUICO – ACTORES PRINCIPAIS E MODALIDADES DE FINANCIAMENTO⁹



Fonte: Weimer & Carrilho (2017)

Tornamos agora à questão do financiamento dos serviços públicos básicos, com enfoque no Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI).

FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS: AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS

Na literatura sobre STFI distinguem-se escolas ou gerações de pensamento sobre o que é sumária e tecnicamente conhecido por “federalismo fiscal” (Bird, & Smart, 2002; Shah & Boadway, 2007; Weingast, 2014). Este termo poderia ser considerado enganoso, pois um STFI pode existir num Estado quer federalizado quer unitário. No contexto do presente estudo não entramos no debate académico sobre federalismo. Contudo, é de salientar a dimensão normativa que o debate sobre federalismo fiscal contém.

Em 1997, o legislador moçambicano escolheu este modelo avançado para as finanças autárquicas. Esta escolha compara razoavelmente bem os sistemas de transferências fiscais noutros países africanos (MAP Consultoria, 2017; Dickovick & Riedl, 2014). Contudo, na opinião de algumas elites, nomeadamente círculos do poder central em qualquer país, a descentralização e os municípios fiscalmente fortes alegadamente ameaçam a consolidação do Estado. Muitas das vezes esta opinião é “escondida” através do argumento, que os governos locais não têm capacidade suficiente para gerir a coisa pública. Contudo, a própria experiência de Moçambique com as suas autarquias, as experiências em vários países em diferentes continentes, assim como os estudos sociais e económicos (Weingast, 2014; Jibao & Prichard, 2016) mostram o contrário: um STFI consolidado, ou seja, um federalismo fiscal é um elemento-chave na consolidação do Estado e na sua economia, mesmo em Estados unitários. Com isso, a capacidade dos governos

⁹ Para as siglas, *vide* a lista de abreviaturas no anexo.

locais em gerir a coisa e as finanças públicas aumenta e atinge patamares que, até por vezes, ultrapassa os de governos centrais. Desta forma, como o caso da China no período 1980-1990 testemunha, o STFI produz efeitos palpáveis para dinamizar a economia local (Knight & Shim, 1999). Incentivos para a arrecadação de recursos fiscais locais (próprios) desempenham um papel-chave nisso, pois, bem desenhados, evitam subsidiar *free riders* (oportunistas) e a estagnação económica local (Weingast & Poschl, 2013).

No óptica de Weingast (2013), analisando a literatura sobre vários casos em diferentes continentes, as causas de uma descentralização de um Estado na margem de falência são muitas das vezes: a) um Governo nacional que sufoca governos subnacionais, produzindo um Estado altamente centralizado; b) o fenómeno de *free riders* (oportunismo/parasitismo) por governos locais e a sua massa assalariada na base de transferências fiscais, sem produzir o equivalente para o cidadão local em termos de qualidade dos serviços públicos e administração efectiva; c) uma “ordem de acesso limitada” ao poder e aos recursos económicos e políticos, que d), produz e reproduz ciclos periódicos de violência e tensão política. Evitar a produção e reprodução de instabilidade requer, portanto, um sistema político mais descentralizado, em que os funcionários e representantes políticos em todos os níveis observam as regras do jogo estabelecidas pela legislação e têm incentivos para as honrar, incluindo os poderes e competências em toda a hierarquia administrativa e política (Weingast, 2014). Consolidando um sistema de descentralização, incluindo o STFI, implica, portanto, numa perspectiva holística e de médio prazo, uma reforma profunda do Estado, um STFI que cria estes incentivos e fortalece os mecanismos que mitigam os problemas acima referidos. Muitas das vezes, a falta ou a deficiência de incentivos são responsáveis pelo descarrilamento de uma reforma fiscal e do STFI. Neste contexto, esse factor pode explicar melhor o desmoronamento do que as deficiências e a falta de capacidade no sistema das finanças públicas (Jibao & Prichard, 2016). Na secção seguinte olhamos para o STFI moçambicano e para as suas dinâmicas.

O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS (STFI) EM MOÇAMBIQUE

INTRODUÇÃO

Nesta secção referimos as constatações principais do estudo acima referido, encomendado pelo Ministério da Economia e Finanças – MEF (MAP Consultoria, 2017). Por razões de espaço, é apenas possível apresentar as tendências gerais na estrutura e dinâmica das transferências, ao nível agregado da amostra e, parcialmente, por categorias de autarquias. Antes de entrar na análise, apresentamos os elementos-chave do STFI, que são definidas no Capítulo III da Lei 1/2008 e que compreendem os seguintes elementos:

- a) Fundo de Compensação Autárquica (FCA). O montante total do FCA, anualmente inscrito no Orçamento do Estado (OE) anual, é calculado em percentagem de até 1,5% das

receitas fiscais previstas no respectivo ano económico¹⁰. Trata-se de uma transferência não consignada¹¹ para vários fins ou categorias de despesa que o governo municipal pode usar para financiar despesas de funcionamento e/ou de capital. Normalmente, as autarquias usam o FCA para financiar despesas de funcionamento (salários, senhas de presença e despesas de representação).

O FCA é distribuído pelas autarquias na base de uma fórmula que usa dois critérios para a distribuição dos fundos alocados, nomeadamente o número de habitantes e a área territorial. Serve como factor de equalização os recursos, tomando em conta as diferenças demográficas e geográficas entre as autarquias¹². A fórmula tem a seguinte expressão matemática:

$$FCAa = NHa/NHT \times 75\% FCA + Ata/ATT \times 25\%FCA,$$

com

FCAa = Fundo de Compensação Autárquica para cada autarquia

NHa = Número de habitantes da autarquia

NHT = Número de Habitantes Total do conjunto das autarquias

FCA = Fundo de Compensação Autárquica

Ata = Área territorial da autarquia

ATT = Área Territorial Total do conjunto das autarquias

b) Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA)

A Lei 1/2008 prevê, no Artigo 48.º, a possibilidade de o Governo inscrever no OE, de forma discriminada, uma dotação anual para financiar projectos de investimento de iniciativa e decisão autárquica, como complemento de recursos próprios da autarquia. A distribuição do FIIA às autarquias é calculada em consonância com a fórmula em uso para o FCA. Contudo, o FIIA representa uma transferência consignada (para investimentos).

c) Financiamento de projectos de investimento e desenvolvimento socioeconómico

Os artigos 47.º e 49.º da Lei 1/2008 criam a possibilidade de o Governo central alocar recursos adicionais para projectos de investimento. As verbas devem ser inscritas de uma forma discriminada. Elegíveis são: a) programas integrados de desenvolvimento socioeconómico; b) projectos objecto de contratos-programa de desenvolvimento a celebrar com as autarquias interessadas; c) qualquer outro tipo de programas, nomeadamente no caso de projectos para os quais tenha sido celebrado contrato-tipo (Artigo 47.º). Um exemplo em que o Governo estabelece um contrato-programa com a autarquia é o Programa Estratégico para a Redução

¹⁰ A anterior lei tinha previsto a possibilidade de aumentar o volume do FCA até 3% das receitas fiscais nacionais (ver Lei 11/1997, de 31 de Maio, artigo 40.º).

¹¹ Em inglês: *block grant* ou *general purpose grant*.

¹² O Artigo 41.º da Lei 11/1997, revogada pela actual Lei 1/2008, ainda contemplava mais dois critérios adicionais, nomeadamente o índice de desempenho tributário e o índice de desenvolvimento ponderado.

da Pobreza Urbana (PERPU), que beneficia as cidades capitais de províncias¹³. A lógica e o *modus operandi* do PERPU seguem o do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). O fundo inscrito no OE é transferido para as autarquias para alimentar um fundo mutuário (rotativo) para financiar projectos individuais de cidadãos com objecto de criar rendimento através de várias actividades económicas, sobretudo agrícolas. Isso representa uma receita consignada à autarquia que gere o fundo mutuário e desembolsa créditos aos mutuários com projectos aprovados. Contudo, a taxa de reembolso pelos mutuários é menos de 10% do volume total dos desembolsos (Metier, 2009; Matusse & Pimentel, 2013). Tomando em conta que o PERPU é alocado na base discricionária e *ad hoc*, representa um fundo rotativo desembolsado aos mutuários na base de crédito, com taxa de reembolso baixa, podendo-se concluir que esta transferência não corresponde aos princípios do STFI, e produz pouco impacto na prestação de serviços públicos nas autarquias.

Além disso, e de acordo com Artigo 49.º, o Governo pode alocar recursos fiscais para correcção dos efeitos negativos de investimentos ou outras acções de responsabilidade da administração central que afectem significativamente as autarquias, em especial na construção de estradas, auto-estradas, portos, aeroportos e barragens. Estes efeitos negativos são chamados, na língua das finanças públicas, “externalidades negativas”. Um exemplo é o desgaste de estradas em cidades portuárias (por exemplo, Nacala) pelo trânsito de viaturas pesadas, o que acarreta custos de manutenção muito acima das capacidades fiscais da autarquia. Outros recursos podem ser alocados para a implementação de programas de expansão e renovação urbana cujos custos ultrapassam a capacidade orçamental da autarquia. Mais uma vez, Nacala pode servir como exemplo, onde a elaboração de um plano director para a expansão do porto, a criação da Zona Económica Especial (ZEE) e a associada urbanização foram financiadas pelo Governo. Outros exemplos de financiamento de projectos é o Fundo de Estrada (FE), que transfere anualmente 10% dos seus recursos para as autarquias para construção e manutenção de estradas, usando a modalidade do STFI bem como critérios técnicos específicos definidos pela Administração Nacional de Estradas (ANE) e o Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPH). Em princípio, todos estes recursos são transferidos e alocados ao orçamento municipal como transferências consignadas e devem ser reflectidos no Plano Anual e Orçamento (PAO) e na Conta de Gerência (CdG) da autarquia, a serem aprovados pela sua Assembleia Municipal (AM).

¹³ Sem legislação própria, a base legal do PERPU é a lei anual do OE. O programa foi concebido em 2010 como Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, 2010-2014, no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (Governo de Moçambique, 2010a, b).

VOLUMES E TENDÊNCIAS

Os agregados-chave do STFI na amostra conheceram uma evolução positiva durante o período sob observação, conforme a tabela em baixo.

CATEGORIA	TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	AMOSTRA	CIDADES C&D	VILAS
Total de receitas	20,2	15,2	15,5
Total das transferências	18,0	17,7	17,6
Receitas próprias	17,3	14,0	18,6
Receitas fiscais	20,4	15,2	3,6
Receitas não-fiscais	16,5	13,8	21,4
Doações e donativos	12,1	-20,0	-1,0
Outras receitas	16,1	92,5	14,2
Total das despesas	24,4	18,6	16,6
Despesas de funcionamento	18,2	20,0	20,7
Despesas de capital	33,2	16,3	11,9

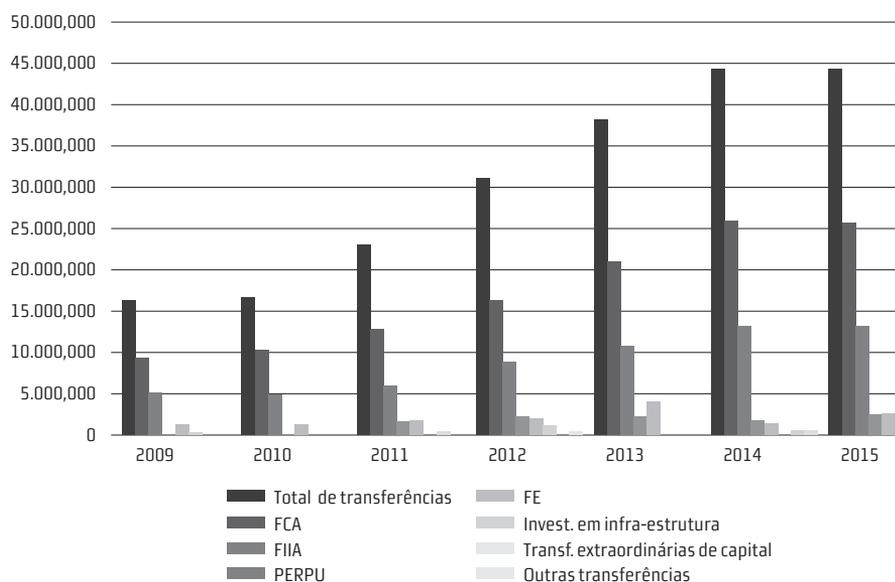
Fonte: MAP Consultoria (2017)

Podemos deprender desta tabela que, em geral, houve um crescimento substancial das transferências. Contudo, em 2015 quase todos os tipos de transferências (com exceção do PERPU e FE) sofreram uma redução de variada magnitude. Esta tendência é acelerada em 2016 (ver Figura 7).

As transferências constituíram, em média, mais de metade do total das receitas das autarquias da amostra, com peso relativo mais alto nos casos das vilas, e menos no caso das cidades da categoria B, C e D. A estrutura das transferências, segundo o seu tipo, foi dominada pelo FCA, seguido pelo FIIA, FE e PERPU, e por outros tipos com menor peso. A figura em baixo apresenta em detalhe para a amostra a evolução do volume das transferências, segundo o seu tipo, no período de análise. O *total das transferências* cresceu de 16 540 850 USD em 2009 para 44 578 057 USD em 2015, tendo registado uma taxa média anual de crescimento de 18%. Contudo, com uma menor variação percentual em 2010 (1,5%) e sobretudo uma ligeira variação percentual negativa em 2015 (-0,1%) (*vide* Tabela 2).

Os dados indicam que a taxa de crescimento do Fundo de Compensação Autárquica (18,4%) no período de análise é ligeiramente superior ao do Fundo de Investimentos de Iniciativa Autárquica (16,8%), enquanto o total das transferências atingiu 18%. As alocações do PERPU atingiram no período uma taxa média anual de crescimento de 36%, tendo esta taxa de crescimento sido a maior de entre as várias categorias (tipos) de transferências (dentro e fora do STFI). Contudo, há que mencionar que o PERPU se destina a apenas alguns tipos de autarquias, nomeadamente autarquias de cidade dos níveis A, B e C.

FIGURA 4: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS, SEGUNDO O TIPO (AMOSTRA), 2009-2015 (EM USD)



Fonte: MAP Consultoria (2017)

As transferências *per capita* na amostra (média anual) durante o período 2009-2015 são baixas (≤ 10 USD), com a receita própria *per capita* constituindo a metade deste valor. Contudo, a despesa de capital é aproximadamente 14 USD

A categoria “Outras transferências”, tendo sido insignificante de 2009 a 2013, ganhou nos últimos anos do período de análise uma posição mais importante. Esta categoria inclui “Transferências de organismos do Estado e entidades públicas”, “Receitas de capital” e “Transferências extraordinárias”, entre outros. Contudo, não é claro o que esta categoria quer dizer em termos fiscais. Existe a necessidade de desagregar esta categoria residual.

As taxas médias anuais de crescimento de todos os tipos de transferências (taxa de crescimento de dois dígitos) são positivas; com exceção das “Transferências para investimentos em infra-estruturas”, que incluem o FE e transferências de capital, mas não o FIIA. Este fenómeno é preocupante, pois implica uma limitação de recursos para investimentos públicos para melhorar serviços públicos – mais importantes do que nunca face à crescente demanda de tais serviços devido à dinâmica da urbanização.

Quanto à evolução das receitas por fonte de transferências por diferentes categorias de autarquias, o estudo trouxe os seguintes resultados:

TABELA 2: CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL POR FONTE DE TRANSFERÊNCIAS, 2009-2015 (EM %)

CATEGORIA	TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	AMOSTRA	CIDADES C & D	VILAS
FCA	18,2	17,9	21,5
FIIA	16,8	14,7	21,7
PERPU*	36,0	3,1	0
FE	11,9	18,5	14,8
Saúde	0	0	0
Educação	0	0	0
Outras fontes / receitas	161	92,5	14,2

Fonte: MAP Consultoria (2017)
* apenas para capitais provinciais

Enquanto o FCA e o FIIA cresceram normalmente, alinhados ao crescimento total das transferências, o PERPU, para o qual apenas as cidades capitais são elegíveis, conheceu um crescimento bastante alto, na média quase o dobro da taxa de crescimento do FIIA. O crescimento do FCA e FIIA é mais pronunciado nas vilas em relação às cidades e à amostra. Isso pode criar uma dependência maior das transferências em relação ao uso da base tributária própria, que, como vimos em cima, é bastante fraca quanto às receitas fiscais. Também é importante notar que o FE-A representa, ao longo do período em observação, uma parte substancial das transferências, nomeadamente nas cidades da categoria C e D.

Uma análise mais diferenciada que tome também em consideração as outras fontes (doações, receitas próprias) e despesas mostrará que as autarquias do tipo vilas dependem muito mais das transferências em comparação às outras categorias de autarquias, conforme a seguinte tabela:

TABELA 3: CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DE AGREGADOS-CHAVE DO STFI, 2009-2015 (EM %)

CATEGORIA	TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	AMOSTRA	CIDADES C&D	VILAS
Total de receitas	20,2	15,2	15,5
Total das transferências	18,0	17,7	17,6
Receitas próprias	17,3	14,0	18,6
Receitas fiscais	20,4	15,2	3,6
Receitas não-fiscais	16,5	13,8	21,4
Doações e donativos	12,1	-20,0	-1,0
Outras receitas	161	92,5	14,2
Total das despesas	24,4	18,6	16,6
Despesas de funcionamento	18,2	20,0	20,7
Despesas de capital	33,2	16,3	11,9

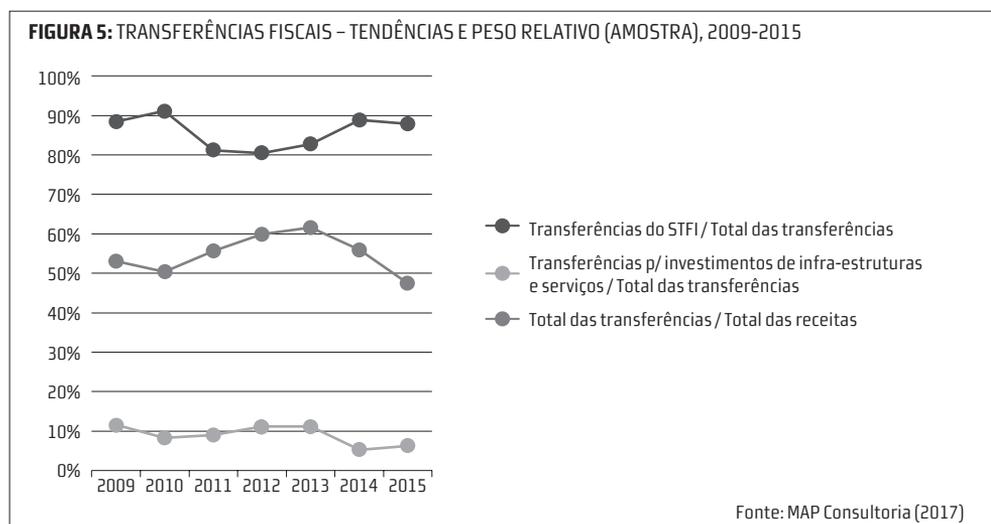
Fonte: MAP Consultoria (2017)

As vilas criadas em 2013 receberam, a partir de 2014, transferências adicionais para infra-estruturas e apetrechamento, alocadas de maneira discricionária e *ad hoc*. Este tipo de transferências não está previsto na legislação específica (Lei 1/2008), e coloca a questão de rever a fórmula de equalização na distribuição dos recursos fiscais pelas 53 autarquias moçambicanas em favor das autarquias mais “jovens”. Embora os municípios de vila recebam um maior montante de transferências *per capita*, a sua capacidade de investimento continua crítica. A evolução das despesas de capital *per capita* deteriorou-se em comparação com a de outros tipos de municípios; e as receitas próprias *per capita* continuam também relativamente insuficientes.

Quanto ao factor de equalização, o estudo mostra que o efeito da fórmula sobre a equalização do FCA entre as autarquias é questionável. O padrão de crescimento do FCA (*per capita*) é significativamente diferente entre autarquias com as mesmas características demográficas e geográficas. Parece-nos existir nestes casos outros critérios fora dos dois critérios da fórmula (área territorial e população) aplicada na distribuição dos recursos.

Um factor preocupante é o crescimento enorme de “Outras transferências” (observado a partir de 2013), uma categoria não definida especificamente e com poucas informações disponíveis. Este é um fenómeno que se apresenta principalmente nas cidades, e muito menos nas vilas. Esta categoria “Outras transferências”, assim como a categoria “Transferências para investimento em infra-estruturas” (ver em baixo) devem merecer uma investigação mais aprofundada no que se refere à sua volatilidade, nível de discricionariedade e previsibilidade. No presente estudo não foi possível incluir este aspecto.

Na Figura 5 apresentamos as tendências e o peso relativo das transferências em relação às receitas totais e ao total das transferências (dentro e fora do SFTI), assim como as transferências directamente ligadas ao investimento em infra-estruturas e serviços públicos.



Vimos nestes gráficos que o peso relativo das transferências totais (dentro e fora do STFI) baixou em relação às receitas totais a partir de 2013. Isto deve-se ao crescimento relativo das receitas próprias neste período, como referimos em cima. Durante o período de análise, as transferências variam entre 50% e 60% do total das receitas, i.e., o Governo central financia, em média, a metade dos orçamentos autárquicos da amostra durante o período de análise. Também é evidente que as transferências via STFI constituem o factor dominante em relação às transferências totais, variando entre 80% e 90% durante o período de análise. É notável e preocupante que o peso relativo das transferências para investimentos e infra-estruturas

RECEITAS PRÓPRIAS

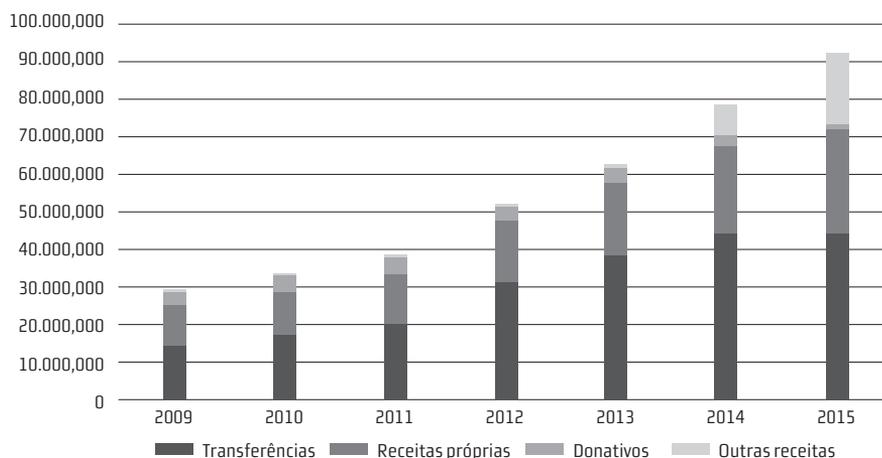
As receitas próprias são o resultado da transferência de uma parte da base tributária do Estado para o município. Estas compreendem receitas fiscais provenientes dos impostos municipais, e as receitas não fiscais (taxas e tarifas). A Lei 1/2008, de 16 de Janeiro, define no Capítulo IV as seguintes fontes como fazendo parte da base tributária própria da autarquia, ou seja, do sistema tributário autárquico, que é operacionalizado no Capítulo V da Lei 1/2008, assim como no Código Tributário Autárquico (Decreto n.º 63/2008, de 31 de Dezembro)¹⁴:

- a) Imposto Pessoal Autárquico (IPA);
- b) Imposto Predial Autárquico (IPRA);
- c) Imposto Autárquico de Veículos (IAV);
- d) Imposto Autárquico de Sisa (IASISA);
- e) contribuição de melhorias;
- f) taxas por licenças concedidas e por actividade económica;
- g) tarifas e taxas pela prestação de serviços.

Quanto à evolução das receitas próprias, o estudo mostra que são nominais e *per capita* e que cresceram em todas as autarquias, a partir de uma base baixa. A evolução do volume de receitas próprias em relação a outras fontes é representada na seguinte figura:

¹⁴ Para uma análise mais profunda das receitas próprias e da questão da sustentabilidade financeira, *vide* Nguenha *et al.* (2012) e Weimer (2012).

FIGURA 6: VOLUME DAS TRANSFERÊNCIAS E OUTRAS CATEGORIAS DE RECEITAS RELEVANTES (AMOSTRA), 2009-2015 (EM USD)



Amostra: volume das transferências e receitas relevantes, 2009-2015 (USD)
Fonte: MAP Consultoria (2017)

As receitas próprias cresceram particularmente devido ao crescimento das receitas fiscais (impostos) que, na amostra, cresceram mais do que as receitas não fiscais, reflectindo um esforço maior das autarquias no uso da sua base tributária própria. Contudo, uma análise diferenciada mostra que há, obviamente, grandes variações entre as categorias de autarquias na arrecadação de receita próprias. Enquanto o crescimento das receitas fiscais cresceu bastante nas categorias B e C em comparação as vilas, aquelas assinalam um crescimento na arrecadação das receitas não fiscais em comparação com o total da amostra e as autarquias da categoria C e D (*vide* Tabela 2). Em relação à receita total e à base tributária sob o controlo das autarquias, o peso relativo das receitas arrecadadas é baixo. A causa principal é a fraca utilização desta base, nomeadamente em relação às receitas ligadas a propriedades das suas transacções, i.e., IPRA e IASISA (MAEFP, 2017a; Weimer, 2012).

CAPACIDADE FISCAL PARA O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

No estudo foram usados quatro indicadores para analisar a capacidade fiscal das autarquias em investir em infra-estruturas e serviços públicos. Estes são: a) despesas de capital/total das despesas (%); b) transferências *per capita* (USD); c) receitas próprias *per capita* (USD); d) despesas de capital *per capita* (USD). A tabela em baixo mostra a evolução destes indicadores para o período 2009-2015, para várias categorias de autarquias e a amostra.

TABELA 4: COMPARAÇÃO REFERENTE À CAPACIDADE DE INVESTIMENTO PARA PROVISÃO DE SERVIÇOS

DESPESAS DE CAPITAL / TOTAL DAS DESPESAS							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	34,2%	34,2%	37,8%	41,8%	40,9%	36,8%	51,5%
Cidades B	24,8%	35,3%	31,3%	38,8%	41,0%	39,0%	61,9%
Cidades C	33,7%	27,8%	34,4%	35,9%	34,6%	29,0%	29,5%
Cidades D	70,6%	40,3%	47,3%	55,5%	50,1%	46,9%	52,7%
Vilas	52,2%	43,2%	52,5%	59,3%	51,7%	43,1%	41,0%
TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA (EM USD)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	6,43	6,36	8,64	11,28	13,57	15,26	14,85
Cidades B	4,80	4,83	6,32	7,97	10,37	11,17	11,31
Cidades C	7,52	7,66	10,79	13,99	15,59	17,75	17,17
Cidades D	8,89	8,76	11,56	14,76	18,72	19,19	20,27
Vilas	10,73	9,42	13,28	19,68	22,18	28,81	24,36
RECEITAS PRÓPRIAS PER CAPITA (EM USD)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	4,22	4,41	5,07	6,01	7,02	8,01	9,43
Cidades B	4,45	4,55	5,83	6,66	7,49	9,04	10,96
Cidades C	4,74	4,78	4,34	5,92	7,94	8,23	8,53
Cidades D	3,39	4,88	5,42	5,73	4,92	5,27	7,88
Vilas	1,81	1,92	2,54	2,58	2,82	3,28	4,31
DESPESAS DE CAPITAL PER CAPITA (EM USD)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	3,73	4,30	4,24	7,79	9,71	8,60	17,85
Cidades B	2,26	3,96	1,93	6,28	8,81	7,85	23,64
Cidades C	4,55	3,77	5,58	7,29	8,82	7,64	8,65
Cidades D	6,71	7,30	8,59	13,15	14,49	12,41	18,17
Vilas	7,52	5,67	10,28	14,21	14,23	13,27	12,68

Fonte: MAP Consultoria

Uma análise breve dos resultados aponta para a existência de vários problemas, sendo um destes o eventual registo de algumas despesas como de capital, embora seja mais recomendável o seu registo como despesas de funcionamento. Esta situação parece ter acontecido com alguma frequência em vários municípios. Para ilustrar esta situação, podemos mencionar que o segmento dos municípios de vila durante quatro dos sete anos do período de análise registou rácios de despesas de capital/total das despesas acima de 50%, o que na nossa opinião poderá ser resultado da fragilidade acima indicada. O rácio de transferências *per capita* indica que o Governo de Moçambique tem feito um esforço para equalização, providenciando aos municípios de vila e às Cidades C um volume de fundos até certo ponto significativo em termos de equalização formal. No referente às receitas próprias *per capita*, os segmentos dos municípios de vila apresentam os valores mais baixos, mesmo que no período em análise se tenha verificado um ligeiro aumento. No que diz respeito ao rácio despesas de capital *per capita*,

vale a pena reter que os segmentos dos municípios de vila e outras cidades, nos anos recentes do período de referência, registaram igualmente um ligeiro aumento, mas também algumas oscilações em 2014 e 2015 para valores inferiores aos de 2011-2013. Contudo, quer os volumes das receitas dedicadas para investimento e serviços públicos quer o seu peso relativo nas transferências e orçamentos e os níveis monetários (valores *per capita*) são baixos. Como veremos na seguinte secção, a situação financeira em geral nas autarquias piorou em consequência da crise económica e fiscal actual.

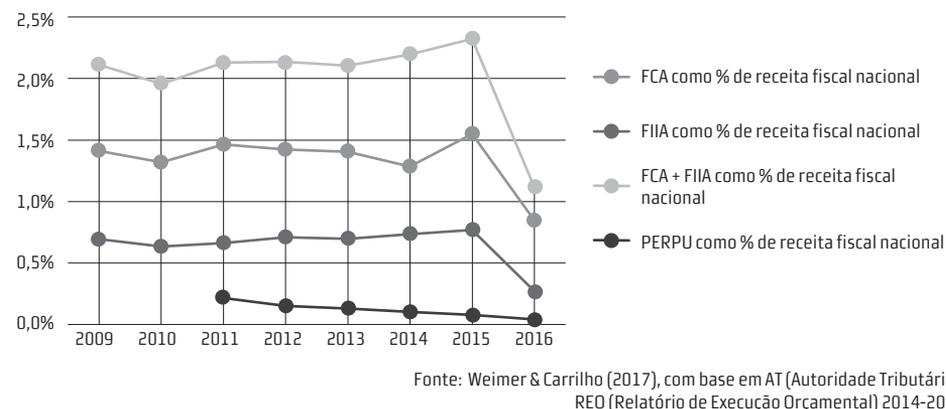
IMPACTO DA CRISE ECONÓMICA E FISCAL 2015-2017

Actualmente, Moçambique passa por uma crise económica e fiscal, que produz um impacto negativo sobre as finanças públicas, em geral, e as das autarquias, em particular. A crise tem várias causas endógenas e exógenas que convergiram em 2015-16, incluindo condições climáticas adversas que produziram calamidades naturais, preços globais baixos para uma grande parte das matérias-primas exportadas por Moçambique, assim como uma dívida pública insustentável¹⁵, associada a uma suspensão de financiamento pelo FMI na base de um crédito *stand by*, resultando num congelamento de ajuda ao orçamento pelos parceiros de desenvolvimento do Governo. Os últimos dois factores resultaram de créditos ocultos garantidos pelo Estado para empresas privadas participadas por instituições do Estado. A taxa de crescimento do PIB baixou de um valor de 7,4% em 2014 para 3,8% em 2016, e projecta-se que atinja 4,6% em 2018 (Banco Mundial, 2017b). Apesar de condições económicas globais externas mais favoráveis (por exemplo, subida do preço de carvão), e medidas efectivas levadas a cabo pelo Banco de Moçambique, a situação macroeconómica continua frágil, com uma situação fiscal não sustentável, que se reflecte na caída da despesa para investimentos e de uma execução dos orçamentos para os sectores sociais (Banco Mundial, 2017b).

A crise económica e fiscal e as restrições orçamentais afectaram todos os municípios de três maneiras. Primeira, a receita fiscal nacional diminuiu entre 2014 e 2017. Constituindo a base para determinar as transferências fiscais para os municípios (FCA, FIIA, FE), a redução da receita fiscal implicou a redução do volume total de transferências para os municípios de uma forma dramática a partir de 2015, desta forma reduzindo a sua receita total, como podemos ver na Figura 7.

¹⁵ “Entre 2006 e 2015, a dívida pública total triplicou, passando de 3,5 mil milhões de USD para mais de dez mil milhões de USD. A dívida comercial aumentou oito vezes, de 300 milhões de USD para 2,4 mil milhões de USD. O motor do crescimento da dívida pública foi a dívida comercial (mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar), que cresceu 13 vezes mais depressa do que o PIB e chegou a 34% da dívida pública total. Em 2015, a dívida já era 67% do PIB (contra 39% em 2008), claramente para além dos limites de sustentabilidade macroeconómica” (Castel-Branco *et al.*, 2016)

FIGURA 7: TRANSFERÊNCIAS PARA AUTARQUIAS COMO PORCENTAGEM DA RECEITA FISCAL NACIONAL, 2009-2016



Segunda, as transferências fiscais para as autarquias sofreram atrasos. Por exemplo, até Junho de 2017, a execução orçamental da verba para o FIIA e o PERPU atingiu apenas 14,1% e 12,4%, respectivamente.

Terceira, o aumento da inflação em 2016, associado à deterioração da taxa de câmbio (relevante para bens e serviços importados), levou a um aumento do custo no lado das despesas do orçamento municipal, diminuindo o seu “poder de compra”, especialmente no que diz respeito aos investimentos (infra-estrutura, equipamento pesado, serviços públicos). Por último, a crise económica causou uma contracção da base económica e fiscal das autarquias. A redução da actividade económica é atribuível a uma redução da demanda para os produtos e serviços do sector da manufactura, comércio e serviços. Os últimos dois sectores sofreram ambos, em 2016, uma redução de 13% (Banco Mundial, 2017b). Devido a esta contracção, empresas foram encerradas e/ou reduziram o efectivo dos seus trabalhadores¹⁶, aumentando o desemprego e reduzindo os gastos privados.

Isso afecta negativamente a “receita própria” dos municípios, e, juntamente com os dois pontos anteriores, produz uma redução da capacidade dos municípios de melhorar os serviços municipais, em termos de cobertura e de qualidade. Isso, por sua vez, leva a que o cidadão municipal tenha menos vontade de pagar impostos e a uma informalização da economia.

¹⁶ De acordo com *Boletim Informativo do Mercado de Trabalho*, citado pelo jornal *O País*, em 2016, as admissões directas reduziram-se em cerca de 14,4%; as colocações dos centros de emprego diminuíram em 71,3%; os empregos criados pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) recuaram em 57,6%; o auto-emprego criou menos oportunidades em 16,4% e as contratações, através de outros fundos, caíram em 60,8%. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/45903-empregos-reduzem-156-no-ultimo-trimestre-de-2016.html>.

CONCLUSÕES

A análise e as evidências apresentadas nesta secção corroboram a tese de partida, de que as autarquias não têm recursos fiscais (próprios e transferidos) suficientes, em termos absolutos, relativos e em recursos *per capita*, para financiar as despesas de capital necessárias para investimentos em infra-estruturas e serviços públicos pelas quais são responsáveis. Desta forma confirmam também resultados de outros estudos afins (MAEFP, 2017a; Banco Mundial, 2014). Esta constatação não ignora uma evolução positiva, até 2015, quer nas transferências quer na arrecadação de receitas próprias. Não restam dúvidas de que fiscalmente as autarquias estão mal posicionadas e preparadas para realizar os serviços que lhes são atribuídos pelo legislador, mas também para enfrentar os desafios da urbanização e o crescimento demográfico nos seus territórios. O tecto de 1,5% das receitas fiscais nacionais, bastante baixo em comparação com outros países em vias de desenvolvimento em África, sofreu uma “erosão” profunda recentemente causada pela crise económica e fiscal, que não é superável a curto prazo. Neste cenário, particularmente as autarquias mais jovens, pequenas, mais distantes e com base económica e fiscal fraca não vão conseguir satisfazer as expectativas de que as suas populações e o Governo tinham quando foram criadas. Isso não significa que as outras autarquias de categoria C e D tenham soluções fáceis “na manga”. Não ajuda também o facto de no espaço municipal coabitarem dois tipos de governos locais – uma abordagem cara em termos fiscais e custos de oportunidade num país económica e fiscalmente pouco consolidado, com baixos indicadores de desenvolvimento humano e vulnerável a crises e choques externos e internos. Desta forma, na nossa opinião, um repensamento do STFI e, porque não, da estratégia de descentralização deve ser considerado.

Antes de apresentar ideias para uma reforma do STFI que vise aumentar e concentrar recursos para financiar serviços públicos e investimentos para infra-estruturas nas autarquias, damos uma breve olhada a outros intervenientes no espaço urbano, distinguidos na Figura 2.

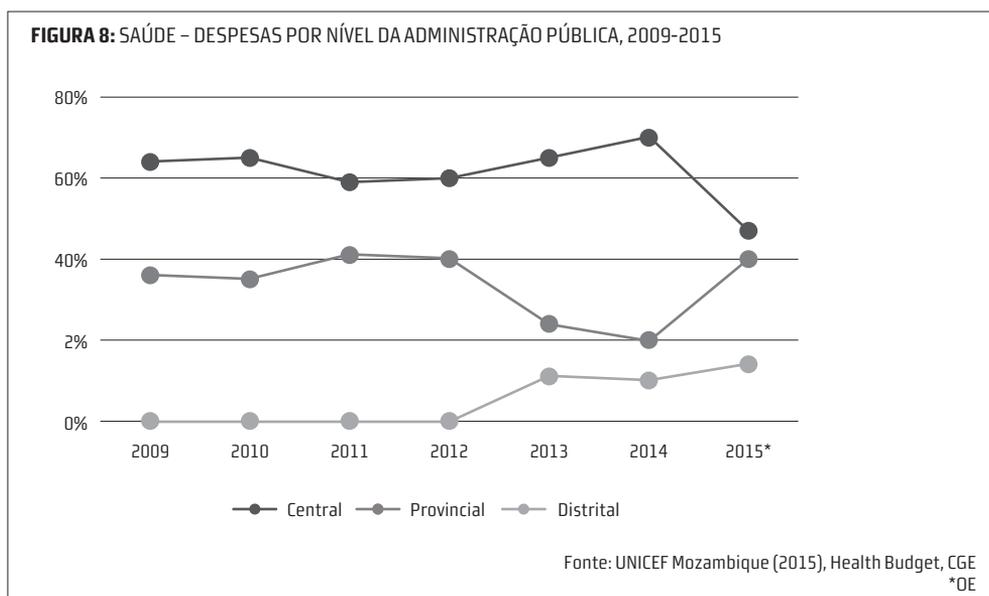
OUTRAS ALOCAÇÕES FISCAIS PARA SERVIÇOS PÚBLICOS A NÍVEL LOCAL – QUATRO ESTUDOS DE CASO

Nesta secção apresentamos quatro breves estudos de caso sobre serviços públicos urbanos que não seguem as regras do STFI, com uma certa excepção do Fundo de Estradas (FE). Escolhemos quatro serviços importantes para o cidadão urbano, nomeadamente saúde primária, abastecimento de água, transporte público urbano e construção e manutenção de estradas urbanas.

SAÚDE PRIMÁRIA

Ao nível das autarquias, a saúde está sob a responsabilidade dos OLE, do governo distrital em particular, com a exceção das despesas de investimento e do aprovisionamento de medicamentos. O sector basicamente gera as despesas de funcionamento e a manutenção das infra-estruturas. Existe pouca capacidade de expandir os serviços e investimento necessários para além dos centros do distrito e postos administrativos (Banco Mundial, 2014). A autarquia desempenha um papel negligenciável, apesar de ter as competências legais para os cuidados de saúde primários (CSP).

A Figura 8 mostra a distribuição dos recursos no sector da saúde por nível da administração pública no período 2009-2015.



O gráfico acima deixa-nos entrever dois momentos significativos. Primeiro, os recursos financeiros estão concentrados consistentemente ao nível central até 2014, e segundo, há um aumento nas despesas alocadas aos distritos a partir de 2013, ao custo das províncias – resultado da desconcentração. Estas aumentam a sua parte orçamental a partir de 2014, ao custo do Governo central.

A implementação da política de transferência de competências e recursos do Estado para as autarquias na base do Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, não produziu os efeitos desejados pelos municípios, que se mostraram prontos tomar a iniciativa, por várias razões. Apenas na cidade capital de Maputo há algum progresso palpável. Contudo, a abordagem com base no Decreto 33/2006 tem altos custos de oportunidade e risco de fragmentação dos cuidados de

saúde primários (CSP) em termos de planificação, orçamentação e execução, com os recursos humanos do sector a estarem duplamente subordinados, ao sector e ao município. Apesar da falta de progresso, o Ministério da Saúde (Misau) identificou, no Plano Estratégico do Sector de Saúde (PESS) de 2015-2019, a descentralização como um dos pilares, sem, contudo, se pronunciar sobre a forma preferida de descentralização no sector.

No estudo que serve como base da nossa análise (MAP, 2017) nós enfrentamos o desafio de obter dados fiscais para estimar os gastos associados a transferência das CSO dos OLE para as autarquias e apurar os dados sobre o que é actualmente gasto no sector da saúde nos distritos que correspondem as autarquias na amostra da nossa análise. O e-Sistafe usa o classificador geográfico (Distrito) para os gastos sectoriais, mas não municípios.

Para colmatar este défice e chegar a uma estimativa bastante aproximada dos gastos na saúde primária, pelo menos em alguns espaços municipais, usámos, metodologicamente, uma abordagem de três passos. No primeiro passo, apurámos as despesas totais anuais, ou seja, despesas de capital, (com financiamento externo e interno) e de funcionamento por unidade territorial (distrito) em que se encontra o município da amostra. O segundo passo consistiu em calcular as despesas para as zonas urbanas destes distritos, que, hipoteticamente, correspondem aos municípios, na presunção de que a maioria destes gastos, digamos 80%, é efectuada nas zonas urbanas destes distritos¹⁷. No terceiro passo calculámos as despesas nos CSP na premissa de que apenas 70% da despesa total é gasta nestas unidades sanitárias. Obviamente, as premissas desta metodologia são contestáveis.

O resultado do exercício é apresentado na Figura 9 para os distritos associados a quatro municípios na amostra, duas cidades e duas vilas.

A Figura 9 mostra que a partir de 2011 os distritos seleccionados receberam mais recursos orçamentais (funcionamento e investimento) para o sector da saúde primária, acompanhados de mais responsabilidades em geri-los, como consequência da desconcentração no sector.

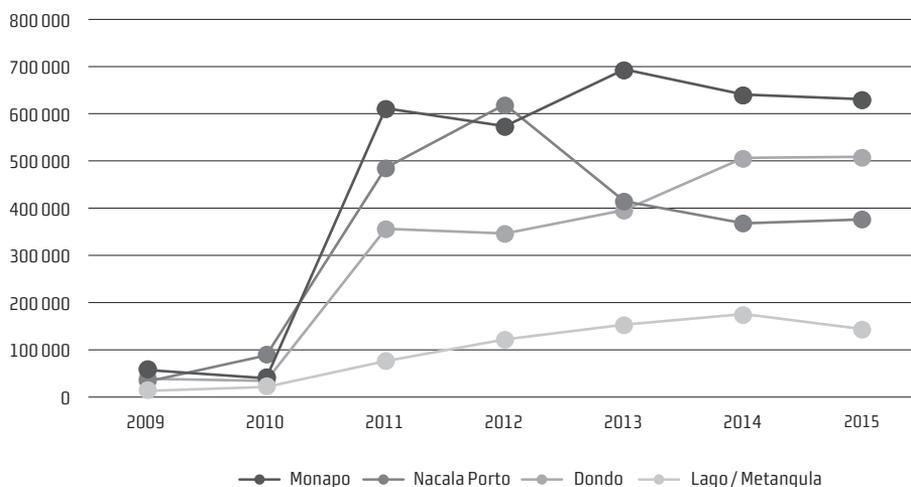
Contudo, temos de tomar em consideração que os gastos efectuados pelo sector a partir da província não estão reflectidos nesta ilustração.

No entanto, estamos interessados em estimar o peso destes gastos em relação ao orçamento do município nos distritos escolhidos. Na lógica do Decreto 33/2016, os líderes municipais devem entender o tamanho dos gastos adicionais associados à transferência de competências para a saúde primária. Por outras palavras, queremos estimar a percentagem dos gastos actualmente efectuados pelo distrito no financiamento dos CSP nas zonas urbanas, em relação às despesas totais municipais. A Figura 10 oferece uma ideia sobre este peso.

Com todos as devidas ressalvas metodológicas, podemos perceber que os gastos com as CSP actualmente efectuados pelo governo distrital podem ser proibitivamente altos nos casos dos

¹⁷ Nisso os autores concordam também com a abordagem proposta por Farfán (2015: 17).

FIGURA 9: DESPESAS PARA OS CSP EM ZONA URBANA EM DISTRITOS SELECIONADOS, 2009-2015 (EM USD)



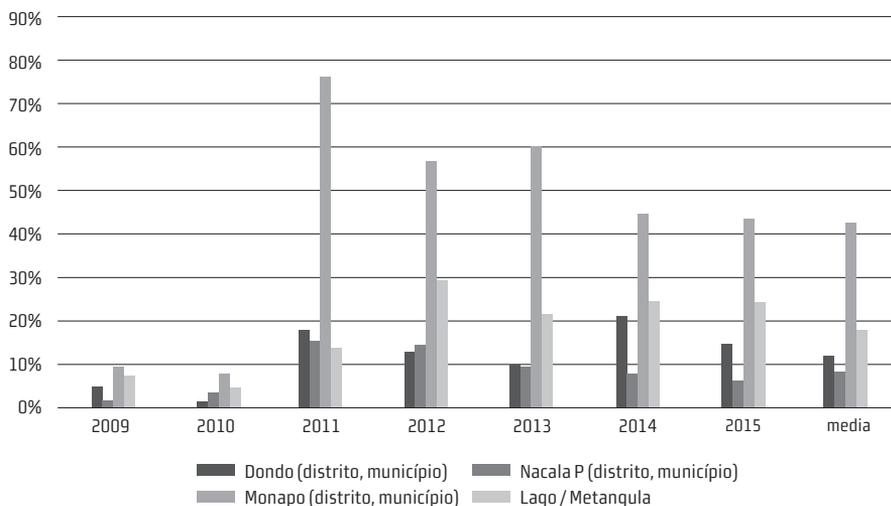
Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do e-Sistafe

municípios (tipo vila) de Monapo, e menos acentuados, por exemplo em Metangula, em relação às suas despesas totais. Mesmo no caso hipotético em que o governo entrega com a competência para saúde primária os recursos fiscais necessários, restam dúvidas sobre a capacidade técnica de gerir devidamente estas receitas (consignadas) adicionais. As mesmas dúvidas existem mesmo no caso de Dondo, uma cidade. No outro extremo situa-se Nacala Porto, onde o peso relativo dos gastos para CSP em relação à despesa total municipal é abaixo de 10%, no período 2013-2015. Será que terá capacidade de gerir recursos adicionais e garantir qualidade de serviços no caso, muito hipotético, em que o governo transfere recursos financeiros para o sector? O resultado deste exercício deixa entender as cautelas que o sector da saúde tem perante a ideia de considerar a transferência de competências e recursos para os municípios. Na nossa opinião, a lógica do Decreto 33/2006 deve ser reconsiderada. Em termos práticos, já seria desejável ter uma estratégia sectorial de descentralização bem definida e com metas claras, na saúde, na educação e noutros sectores.

ABASTECIMENTO DE ÁGUA – O CASO DA ADMINISTRAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS DE ÁGUA E SANEAMENTO (AIAS)

Criado pelo Decreto 18/2009, de 13 de Maio, a AIAS administra sistemas secundários de abastecimento de água e saneamento, ou seja, pequenos sistemas de abastecimento de água e saneamento (PSAA) na base da Política Nacional de Águas (PNA) e no âmbito do Quadro de Gestão Delegada (QGD), i.e., em parceria com o sector privado. De um total de 80 PAAS, apenas os de Mocimboa da Praia, Ilha de Moçambique, Ribáuê, Mocuba, Ulongué,

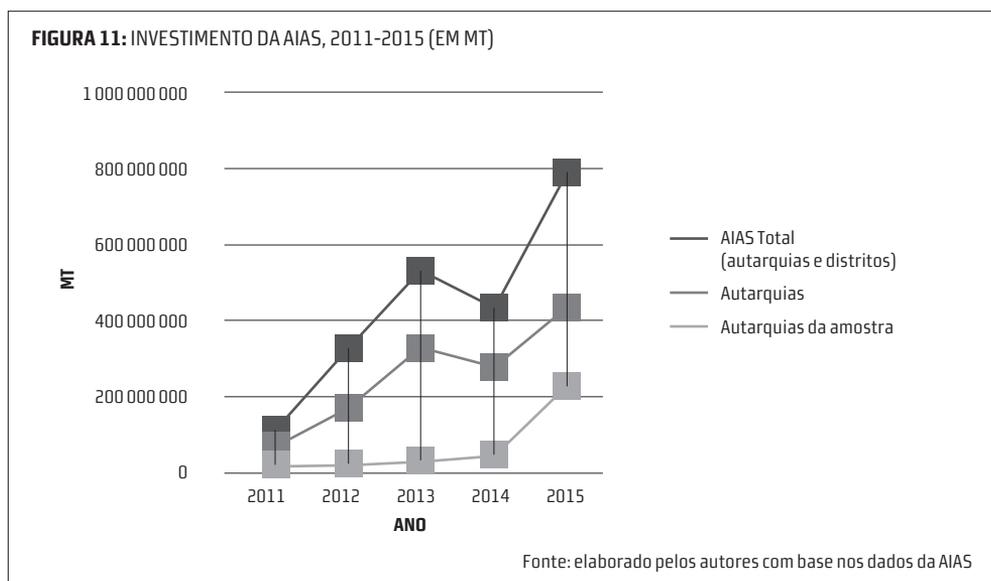
FIGURA 10: DESPESAS PARA OS CSP DISTRITAIS EM ZONA URBANA COMO PORCENTAGEM DAS DESPESAS MUNICIPAIS



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do e-Sistafe

Nhamatanda, Chibuto e Praia do Bilene representam sistemas em municípios que foram transferidos para AIAS, que também intervém na gestão da drenagem na cidade da Beira. A AIAS é financiada através de recursos diversos, que incluem: i) a taxa de gestão e supervisão sobre receitas líquidas resultantes da operação dos sistemas secundários; ii) os rendimentos dos bens alcançados pelo Estado e outros rendimentos provenientes da sua actividade; iii) subsídios e participações ou doações concedidos por entidades públicas ou privadas nacionais; iv) e doações externas que têm um papel importante no crescimento dos investimentos da AIAS. Os últimos financiam o grosso dos investimentos. Embora a AIAS e os seus parceiros do sector privado prestem um importante serviço público às autarquias e às populações, os conselhos municipais (CM) e as assembleias municipais (AM) estão institucionalmente à margem das decisões tarifárias e das operações, i.e., dos contratos de gestão e concessão, apesar da legislação permitir esses tipos de contratos entre autarquias e parceiros públicos e privados. Os operadores dos PSAA fazem a prestação das contas verticalmente e muito menos horizontalmente, com os Conselhos Provinciais de Água e Saneamento (CPAS) e Comissões Reguladoras Locais (CORAL) como actores importantes. Como noutros sectores, o das águas (quer na parte do FIPAG, quer na da AIAS) sente as consequências agudizadas da actual crise para investimentos (preços de importações de peças), que não são recuperáveis através das tarifas praticadas e cobradas em meticais.

A figura 11 mostra os investimentos totais (externo e interno) da AIAS para o período 2010-2015.



A fim de melhorar o sentido de posse das autarquias no sector da água e saneamento e alinhar os investimentos às suas prioridades, os autores propõem rever o relacionamento institucional entre a AIAS e as autarquias no sentido de fazer destas parceiros estratégicos e contratuais na planificação, coordenação, gestão e monitorização de PSAA no território municipal.

TRANSPORTE PÚBLICO: O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES (FTC)

Criado através do Decreto 38/2010, de 15 de Setembro, o FTC dedica-se por enquanto exclusivamente à aquisição e distribuição de autocarros (machibombos) para aliviar a crise do transporte público, com ênfase na zona metropolitana de Maputo/Matola, em parceria com o sector privado. As transferências correspondem a uma demanda articulada.

Os critérios de distribuição não são formalmente definidos e são desconhecidos pelas autarquias, pois a aquisição e distribuição são feitas de uma forma discricionária e *ad hoc*.

O FTC é financiado por várias fontes que incluem: i) dotações orçamentais (OE); ii) receitas da Taxa de Combustíveis (5%); iii) 60% do valor de *permits*; iv) 25% dos montantes provenientes da taxa de aquisição da licença do terceiro operador de telefonia móvel e licenças dos operadores para a 3.^a geração (3G); v) os subscritores dos serviços de telefonia móvel contribuem para o FTC com um valor igual a 30 MT/mês nos contratos pós-pagos e com 5 MT nos contratos

para o serviço pré-pago¹⁸. O último modo de financiar o FTC é questionável do ponto de vista fiscal, pois os clientes de uma empresa privada de telefonia são “tributados” para financiar um serviço público.

O valor total investido na aquisição de autocarros (2007-2015) foi de 18 milhões de USD; a maior parte dos autocarros (85%) foi transferida para a cidade de Maputo (EMTPM +FEMATRO), 4,9% para a cidade da Matola (ETM), 3,3% para a cidade da Beira (TPB) e 6,3% para dez outras autarquias. Contudo, a viabilidade das empresas de transportes públicos é questionável, com alguns municípios a não serem capazes de financiar os gastos correntes, estando por isso dependentes de subsídios do Governo. Os CM e as AM são marginalizados na prestação de contas.

CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTRADAS URBANAS: O FUNDO DE ESTRADAS (FE)

Na base do Decreto n.º 56/3003, de 24 de Dezembro, o FE aloca 10% das suas receitas às autarquias para “serviços e trabalhos prestados à reabilitação de estradas urbanas e infra-estruturas conexas”. No estudo, esta parte é chamada, convenientemente, FE-A, Fundo de Estradas (parte alocada às autarquias). As fontes principais das receitas do FE são os 75%/50% da receita cobrada da taxa que incide sobre gasóleo/gasolina, respectivamente.

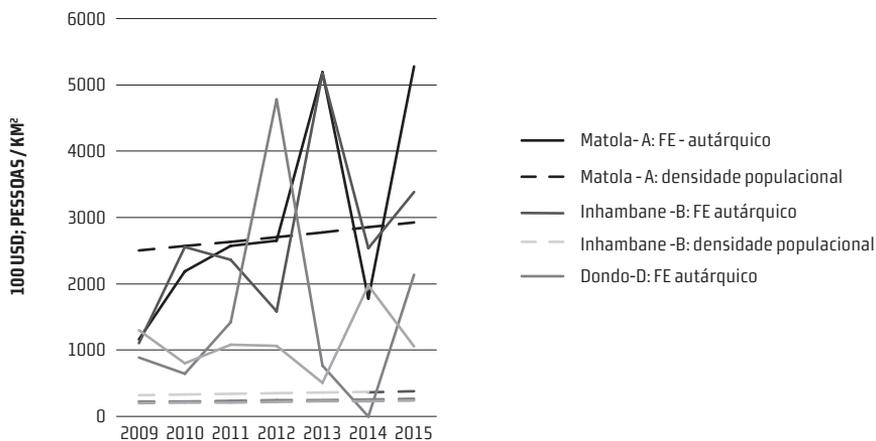
A modalidade de alocação, desembolso e contabilização do FE-A corresponde aos princípios estabelecidos no STFI. Por isso, o FE-A pode ser considerado uma modalidade alinhada em que as transferências representam uma receita consignada reflectida no PAO (inicialmente como *plafond*), na CG (Conta de Gerência), etc. Contudo, há uma discrepância significativa no volume do FE-A entre diferentes fontes.

Os critérios da distribuição do FE-A são: i) categoria da autarquia (A, B, C, D, vila); ii) extensão, ou seja, a quilometragem de estradas de diversas categorias no território autárquico; iii) densidade populacional da autarquia; iv) uma espécie de desempenho da autarquia no uso correcto do FE-A. Estes critérios são pouco documentados, disseminados ou conhecidos. A previsibilidade do FE-A é complexa, mas possível.

A Figura 12 mostra a evolução e distribuição do FE por municípios seleccionados da nossa amostra, para o período 2009 até 2015.

¹⁸ Do ponto de vista das regras das finanças públicas (Pereira *et al.*, 2016), este arranjo é contestável, por várias razões: a) a empresa (privada) de telefonia assume função de tributação do seu consumidor, que é privilégio do Estado ou do município; b) os beneficiários do FTC, i.e., as empresas municipais de transporte público e os seus utentes, são *free riders* parciais a custo dos provedores de serviços de telecomunicação e seus clientes; c) é discutível se os princípios e regras básicas que governam o processo de orçamentação pública podem estar a ser infringidos, nomeadamente as regras da especificação, da não-compensação e da não-consignação, e a proibição de efeitos confiscatórios. A forma mais correcta de subsidiar uma empresa de transporte público com recurso às receitas do sector da telefonia seria através da Autoridade Tributária.

FIGURA 12: DISTRIBUIÇÃO DE FE E DENSIDADE POPULACIONAL EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 2009-2015



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de FE, MAEFP, INE

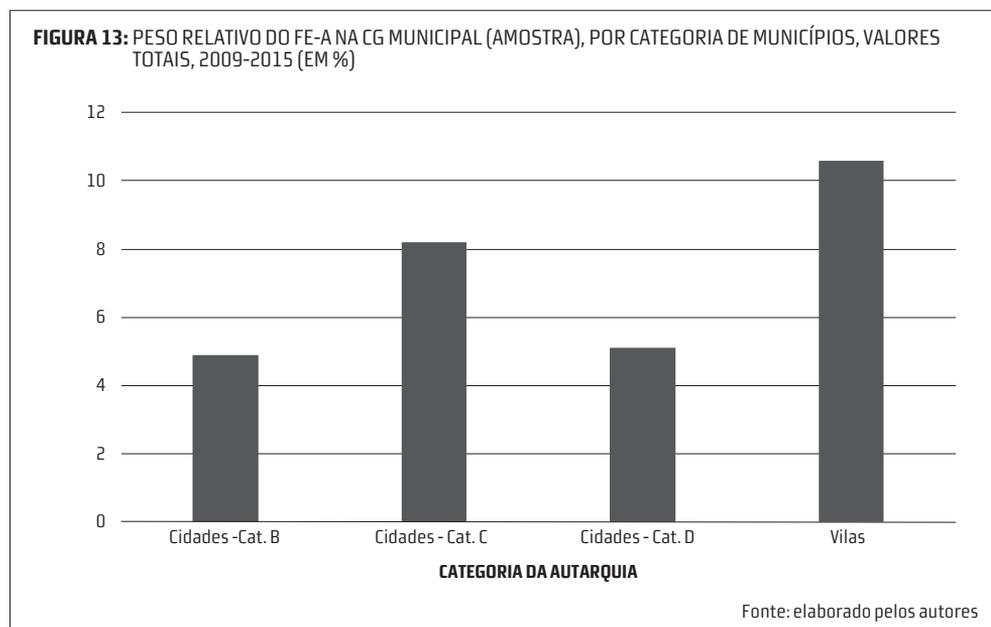
Podemos ver na Figura 12 que a alocação de recursos fiscais no âmbito do FE-A segue regras não facilmente percebíveis. Nesta amostra usámos apenas os critérios objectivos: a) a categoria da autarquia e b) densidade populacional¹⁹. As autarquias de Monapo (vila), Dondo (cidade D) e Inhambane (cidade C) têm uma densidade populacional relativamente baixa em comparação com a de Matola, que varia, em 2015, entre 236 (Monapo), 236 (Dondo) e 364 (Inhambane) habitantes por quilómetro quadrado. Todavia, Monapo recebe muito menos recursos do FE-A em comparação com todos os outros. Matola, uma cidade da categoria B com uma densidade populacional bastante alta (2924 habitantes/km² em 2015), não recebe mais do que os outros com densidade populacional muito mais baixa e em categorias inferiores. Por consequência, a variação do FE-A entre estas autarquias deve ser atribuível à influência do critério (objectivo), desconhecido pelos autores, da quilometragem da rede viária, assim como a factores subjectivos acima referidos. Contudo, esta combinação de factores dificulta uma distribuição equitativa, assim como uma certa coerência e previsibilidade da receita proveniente do FE.

A contribuição global do FE-A nos anos 2009-2015 para o orçamento municipal das autarquias da amostra, como registado nas suas CG durante este período, ou seja, o seu peso orçamental relativo, do FE-A é representada na Figura 13.

Na base deste cálculo, a contribuição orçamental relativa do FE-A na amostra é no máximo, aproximadamente, 10% dos orçamentos autárquicos agregados para o período 2009-2015, reflectindo-se nas várias CG entre aproximadamente 5% nas autarquias na categoria cidades B e D, 8,2% na categoria cidades C, 10,6% nas autarquias tipo vila. Tomando em conta o

¹⁹ Os autores não tiveram acesso à base de dados da quilometragem da rede viária autárquica.

fenómeno do underreporting (subcontabilização), aludido mais adiante, a contribuição do FE-A poderia ser ainda maior do que o reflectido na Figura 13.



O peso relativo do FE-A na receita total varia entre 5% e 10% em função de categoria da autarquia, com um peso maior para as vilas.

A capacidade municipal de absorção do FE-A é limitada devido ao processo técnico complexo estabelecido pelo FE para elaboração de projectos, concursos públicos/*procurements*, acompanhamento técnico e fiscalização das obras, pagamento em *tranches* e constrangimentos de recursos humanos a nível municipal. Contudo, existem “campeões” no uso do FE-A.

CONCLUSÃO

Os quatro estudos de caso mostram que a alocação de recursos fiscais segue regras de financiamento e de governação na prestação de serviços bastante diferentes. Apenas o FE pratica uma modalidade de transferências que é alinhada ao SFTI, também no sentido de usar uma fórmula com critérios estabelecidos para calcular não apenas o volume total da receita a ser transferida para as autarquias mas também para a distribuição entre os beneficiários autárquicos. Associado a isso, esta modalidade é uma forma moderna de prestar contas, apesar dos erros verificados na classificação e na contabilização. Contudo, outros fundos autónomos, tais como o FTC, não seguem esta abordagem, preferindo usar um sistema próprio, sem aquelas virtudes que o STFI oferece. Por isso, existe, na opinião dos consultores, a necessidade de

harmonizar as modalidades de transferências fiscais em uso pelas outras entidades autónomas (por exemplo, no caso do FTC) e alinhá-las com a prática estabelecida pelo existente STFI. O argumento de que este mostra défices institucionais e de gestão não torna inválido o caso em favor da aderência a lógica do STFI.

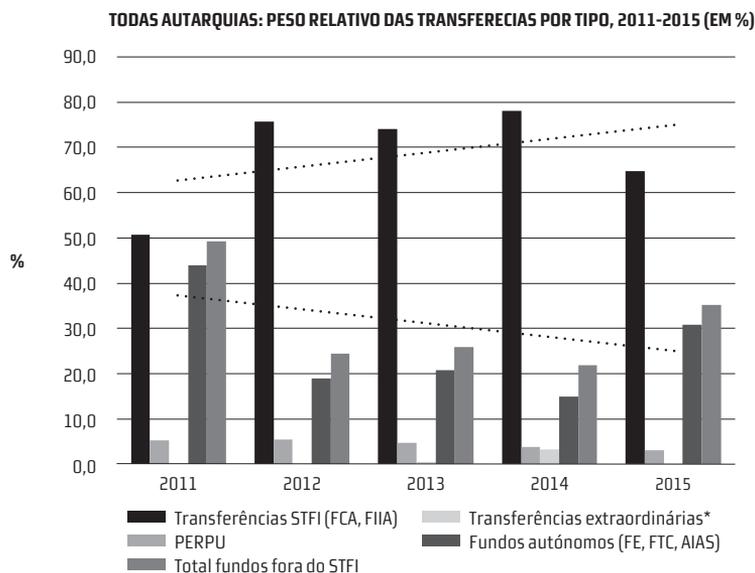
Quanto aos investimentos no sector das águas e saneamento, repetimos aqui a nossa conclusão anterior no sentido de uma parceria mais corrente e contratual entre os municípios, o operador privado e a AIAS, em pé de igualdade. Isso poderia tornar-se uma solução de *wim-wim* (ganho mútuo) para todas as instituições em geral, e a população urbana em particular.

Quanto aos investimentos no sector das CSP, no espaço municipal achamos ter conseguido mostrar acima que a abordagem actual do Governo baseada no Decreto n.º 33/2016, de 30 de Agosto, e a actual política e prática de transferir funções e recursos, segue um caminho errado. Não apenas não atingiu o objectivo em dez anos de experimentação e negociações como poderá resultar numa fragmentação do sector da saúde primária no espaço municipal numa situação em que já se notam fraquezas institucionais e no desempenho das unidades sanitárias. Aqui vemo-nos na necessidade de repensar sistematicamente a estratégia de descentralização sectorial, no âmbito de uma reforma profunda.

Na tentativa de estimar o peso das transferências “fora do STFI” pelas entidades analisadas neste estudo, foi necessário abandonar o uso da amostra em que a análise das “transferências dentro do STFI” se baseia. A razão é simples: os beneficiários dos investimentos efectuados pelo FTC e AIAS não são congruentes com a amostra de autarquias usada para este estudo. Por essa razão apresentamos na Figura 14 dados para as transferências dentro e fora do STFI dos casos seleccionados para todas as autarquias de Moçambique apenas para o período 2011-2015. Incluímos também algumas transferências extraordinárias (por exemplo, ajuda do Governo central para Xai-Xai, pós-cheia de 2013) nos cálculos.

A Figura 14 mostra que as transferências efectuadas fora do STFI, i.e., transferências e investimentos efectuados pelos fundos autónomos (inclusive FE-A), têm um peso relativo no financiamento de investimentos nos espaços autárquicos que varia entre 45%, em 2011, e 14%, em 2014. O ano 2011 representa, obviamente, um caso extremo (*outlier*), pois foi neste ano que o FTC adquiriu mais de 200 autocarros para as empresas municipais de transporte público de Maputo e Matola. Naquele ano, os financiamentos fora e dentro do STFI atingiram quase o mesmo nível. O peso relativo do PERPU é sempre abaixo de 10% durante o período analisado. A Figura 14 mostra também que as transferências fora do STFI consideradas neste cálculo representam uma parte considerável dos recursos fiscais que são transferidos anualmente para o espaço municipal, com o peso relativo médio acima de 30% de todas as transferências das instituições, com tendência crescente. Neste cálculo não são consideradas as “transferências” e os investimentos efectuados por outros fundos e empresas públicas (EDM, FIPAG, FFH, vários projectos, etc.). Se incluíssemos ainda o PERPU, esta percentagem subiria até 36% na média.

FIGURA 14: PESO RELATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS POR TIPO (TODAS AUTARQUIAS), 2011-2015 (EM %)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do e-Sistafe, REO, entrevistas

* inclui transferências extraordinárias para municípios criados em 2013; pós-cheia Xai-Xai; dotações para Jogos Pan-Africanos.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PROPOSTAS DE REFORMA

Neste artigo tentamos mostrar que o Governo e as autarquias moçambicanas não estão bem preparados para enfrentar os desafios da urbanização e a consequente a demanda crescente de serviços públicos e investimentos em infra-estruturas para a população. Em particular, as autarquias carecem de recursos fiscais para financiar estes serviços. De facto, são grosseiramente subfinanciadas e concorrem com recursos fiscais alocados a outras instituições que prestam serviços públicos no mesmo espaço, incluindo os governos distritais. Isso significa, a nível macro, que uma agenda de urbanização em Moçambique deve conceber as autarquias como um dos principais actores e deve considerar um aumento dos recursos financeiros, sob pena de sofrer consequências económicas e socioprimary de exclusão de cidadãos do acesso aos bens públicos primários.

Sob este ângulo, a descentralização no sentido de autarcização deve fazer parte da agenda de urbanização, por motivos fiscais, económicos e sociais. Na nossa opinião, isso também implica a revisão do actual modelo – bastante caro fiscalmente – de uma dupla governação local no espaço autárquico. Quanto a isso, vários actores, incluindo o Governo, os partidos políticos e a própria sociedade civil, deram contribuições importantes para o debate²⁰.

²⁰ Vide, por exemplo, MAEFP (2016); e CIP *et al.* (2016).

Também deveria ser considerada uma estratégia bem definida para tornar os “lugares centrais” urbanos centros de produção e transformação da matéria-prima agrícola, florestal, mineira, etc.; e uma outra estratégia de industrialização com ênfase, numa primeira fase, no mercado doméstico e no auto-sustento alimentar e na diversificação económica. O plano de urbanização deveria também ser associado a uma política e estratégia de habitação, que considere também camadas com menos posses, i.e., a classe média, e que não negligencie investimentos em redes de transportes públicos urbanos e na conectividade com o *hinterland*, e espaços comuns de recreação, jardins, etc. Na nossa opinião, deveria ser criada uma política macroeconómica que apoie esta estratégia, com as suas externalidades positivas multissetoriais. Obviamente deveria considerar incentivos e desincentivos fiscais, no último caso para contornar o crescimento de centros metropolitanos macrocefálicos.

Quanto a financiamento dos investimentos autárquicos para serviços públicos e infra-estruturas, é necessário considerar um aumento considerável dos recursos fiscais das autarquias, nomeadamente para financiar despesas de capital – um dos pontos mais fracos no actual cenário. Neste contexto, apresentamos propostas para a reforma do SFTI, assim como medidas de melhoramento do STFI numa visão estratégica para fortalecer e aprofundar a descentralização. A proposta tem os seguintes elementos-chave:

1. Reintroduzir o critério de desempenho na fórmula de distribuição do FCA

A Lei 11/97, de 31 de Maio, antecessora da Lei 1/2008, previa o critério de desempenho na mobilização de recursos próprios, e, na nossa opinião, esta abordagem deveria ser revisitada. Os efeitos principais que esta medida produzirá são, do ponto de vista técnico: i) o aumento da receita (fiscal) própria; ii) o incremento na sustentabilidade; iii) a redução da dependência do Governo central na parte do FCA. Além disso, produzirá iv) efeitos positivos sobre a produtividade da administração municipal e sobre a prestação horizontal de contas.

Tecnicamente e de acordo com propostas do Banco Mundial (2014), isso pode ser feito através da introdução do conceito do “*potencial fiscal*” de cada uma das autarquias na base de dados empíricos. O potencial tributário corresponde à receita que a autarquia poderia arrecadar se a taxa média de todos os municípios fosse aplicada num determinado imposto. Em caso de receitas abaixo desta taxa média do potencial tributário, o valor da transferência (através do FCA) não iria compensar a diferença. Existem duas opções técnicas, a saber:

- a. Opção A: alocar uma fracção do FCA que varia com a taxa de crescimento das receitas próprias: arrecadação acima da taxa, a autarquia recebe um bônus (transferência adicional).
- b. Opção B: *matching grant* (subsídio de contrapartida ou equivalente), na base da arrecadação de receitas próprias. O valor arrecadado determina a parte complementar transferida via FCA. Nesta opção pode incluir-se coeficientes de equalização adicionais, por exemplo para mitigar níveis diferentes de desenvolvimento, uma base económica e fiscal fraca ou vulnerabilidade face a efeitos das mudanças de clima.

2. Ajustar e consolidar a base tributária própria

Para fins de consolidar a base tributária própria das autarquias, propõe-se rever, para baixo, as alíquotas legalmente definidas para IPRA como estímulo ao contribuinte para pagar este imposto importante. Outra medida de ajustamento considerada é passar o Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC) – um imposto com características típicas de um imposto de governo local –, presentemente cobrado e arrecadado pelo Governo central (via Autoridade Tributária de Moçambique), para as autarquias.

3. Aumentar o volume de transferências para investimentos e serviços públicos

Face à escassez de recursos fiscais para investimentos e serviços públicos, por um lado, e às responsabilidades que os municípios têm para a provisão de serviços na sua área de jurisdição e à alta taxa de urbanização, por outro, parece ser uma escolha racional aumentar as transferências dedicadas para tais investimentos, i.e., transformar o FIIA numa modalidade principal de transferências fiscais. Por isso, os autores propõem potenciar o FIIA através de várias medidas, tais como concentrar várias fontes para fins de investimento (OE, FE-A, PERPU, sectores, financiamento externo). A visão é criar futuramente um Fundo Autárquico Comum para Investimentos e Serviços Públicos cuja modalidade de alocação, distribuição e transferência esteja alinhada com a do STFI. Elementos de competição intermunicipal e de desempenho podem ser considerados adicionalmente, bem como o reforço dos sistemas de prestação de contas (partilha e disseminação de informação, monitorização pelo cidadão, orçamento participativo, etc.). Simultaneamente, as intervenções dos fundos e empresas autónomos devem ser mais bem coordenadas com os planos de investimentos dos municípios.

4. Melhorar os instrumentos de gestão

Também queremos incluir a institucionalização da produção de uma base de dados sobre as finanças municipais que abranja todas as autarquias moçambicanas e que seja actualizada anualmente. Esta deveria ser da responsabilidade do MEF em colaboração e divisão de trabalho com a Associação Nacional de Municípios (ANAMM). A consolidação da base de dados deveria incluir uma colaboração de várias instituições que dispõem de dados relevantes para a gestão financeira e fiscal autárquica (a ATM, o Balcão Único de Atendimento – BAU, a EDM, o INE e a Conservatória de Registos e Notariado). Também existe a oportunidade de melhorar a gestão das finanças municipais através da iniciativa de construir e consolidar o Sistema de Gestão Autárquico (SGA), promovida pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Finanças (Cedsif), um assunto do interesse das autarquias, mas pendente há quase uma década, por motivos institucionais e de altos custos pela forma proposta pelo Cedsif. No fim desta reforma, os municípios teriam uma espécie de autoridade tributária municipal, de um tamanho diferente e ajustado a cada uma das categorias de autarquias, mas com os mesmos modelos principais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A necessidade faz o frade”, diz o provérbio. A actual crise fiscal, económica e de endividamento doméstico e internacional pode ser vista como consequência de uma crise das instituições governativas e de um Estado frágil incapaz de produzir e distribuir serviços públicos de uma forma eficiente, justa e responsável para fazer face aos desafios de urbanização e do desenvolvimento socioeconómico em benefício da grande parte da população moçambicana. A crise mostra que as funções clássicas do orçamento, i.e., estabilizar a economia, alocar recursos fiscais para serviços públicos básicos e assegurar uma distribuição social e geograficamente equilibrada, são apenas parcialmente realizadas. Isso aponta para uma deficiência e, por consequência, para a necessidade de uma reforma, não apenas do STFI mas também do sistema das finanças públicas. Quer o próprio Governo, no seu plano estratégico para as finanças públicas (MEF, 2016), quer a sociedade civil (Nuvunga, 2017) reconhecem esta reforma como prioridade. O Governo está apostado em integrar a planificação e orçamentação num único módulo no e-Sistafe (plataforma informática do Sistema de Administração Financeira do Estado), o instrumento principal da gestão das finanças públicas que permite também tornar a execução de projectos de investimentos públicos para os serviços básicos e a sua monitorização mais eficientes e transparentes, incluindo a nível dos governos provinciais, distritais e municipais. Por outras palavras, a reforma do STFI deve ser vista como fazendo parte da reforma do sistema da gestão das finanças públicas.

As forças políticas e a sociedade civil devem discutir a descentralização como parte de um “pacote de paz”, uma janela de oportunidade, para aprofundar a descentralização política e fiscal, com a reforma do sistema das finanças públicas fazendo parte do pacote de reformas. Isto tomaria em conta não apenas a questão da consolidação de paz, os desafios económicos e da urbanização, bem como a necessidade de um melhoramento palpável da planificação, orçamentação e execução dos serviços públicos e dos investimentos necessários, nomeadamente a nível subnacional. Para descrever um momento deste género, existe o conceito filosófico de *cairos*, i.e., o momento em que uma decisão se torna inevitável, e em que a não-actuação traria apenas desvantagens, ou seja, a agudização da crise e a fragilização do Estado.

REFERÊNCIAS

- ANAMM (2016). *Guião de Governação Autárquica*. Matola.
- Anwar Shah & Robin Boadway (eds.) (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability. Washington DC.: Banco Mundial.
- Arndt, M. & Schimanski, C. (2017). On the poverty-growth elasticity. *WIDER Working Paper*, 149. Helsinki: UNU-WIDER.
- Bailey, S.J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Banco Mundial (2014). *Mozambique Public Expenditure Review. Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunities of Tomorrow*. Report N.º 91153-MZ. Washington DC.
- Banco Mundial (2017a). *Mozambique Economic Update: a two-speed economy*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/790351501245021584/pdf/117784-WP-P156495-PUBLIC-ADD-SERIES-JULY-2017-40p-MozambiqueEconomicUpdateJulyEN.pdf>.
- Banco Mundial (2017b). *Republic of Mozambique. Mozambique Urbanization Review. Accelerated Urbanization to support structural transformation in Mozambique*. Report AUS 15538. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2017c). *Republic of Mozambique. Urban Poverty and Inclusive Growth. Greater Maputo*. Report AUS 22437. Washington DC.: Banco Mundial.
- Bartlett, J. (2017). Return of the city state. The end of world of nation states may be upon us. Disponível em: https://aeon.co/essays/the-end-of-a-world-of-nation-states-may-be-upon-us?utm_source=Aeon+Newsletter&utm_campaign=47ab2b2f7c-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_05&utm_medium=email&utm_term=0_411a82e59d-47ab2b2f7c-68667649.
- Bird, R., M. & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries. *World Development*, 30 (6), 899-912.
- Castel-Branco, C.N. *et al.* (2016). A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas. *Ideias 86*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias86.pdf.
- Christaller, W. & Gustav Fischer, J. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*.
- CIP *et al.* (2016). Que reformas de descentralização para Moçambique? In *Contribuições para Uma Paz Sustentável em Moçambique*. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/contribuicoes-para-uma-paz-sustentavel-em-mocambique/>.
- Cistac, G. (2012). Moçambique: Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Local. Curso de Pós-Graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Módulo II: Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono. Lisboa, Abril de 2012.

- Dickovick, J.T. & Riedl, R.B. (2014). African decentralization in comparative perspective. In James Wunsch (ed.), *Decentralization in África: The Paradox of State Strength*. Boulder: Lynne Rienner.
- Fjeldstad, O.-H. (2001). *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. a review of issues*. CMI Working Paper, 11. Bergen: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights (CMI).
- Francisco, A. et al. (2011). Protecção financeira e social em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. *Cadernos IESE*, 10.
- Freire, M.E. et al. (2014). Africa's urbanization: challenges and opportunities. *Working Paper*, 7. Washington DC: The Growth Dialogue.
- Governo de Moçambique (GdM) (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique, Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Outubro 2010*. Terceira Avaliação Nacional. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas.
- Hove, M. et al. (2013). The urban crisis in Sub-Saharan África: a threat to human security and sustainable development. stability. *International Journal of Security and Development*, 2 (1), 1-7.
- Jibao, S.S. & Prichard, W. (2016). Local government finances after conflict: lessons from a property tax reform programme in post-conflict Sierra Leone. *The Journal of Development Studies*, 52 (12), 1-17.
- Kirshnera, J. & Power, M. (2015). Mining and extractive urbanism: postdevelopment in a Mozambican boomtown. *Geoforum*, 61, 67-78.
- Knight, J. & Shim, L. (1999). *Fiscal Decentralization: incentives, redistribution and reform in China*. Oxford: Oxford Development Studies.
- MAEFP (2017a). *Breve Avaliação Situacional das Cidades e Vilas em Moçambique*. Relatório Final. Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Projecto Cidades e Mudanças Climáticas – Componente 1. Maputo, 21 de Janeiro de 2017.
- MAEFP (2017b). *Estratégia de Promoção de Desenvolvimento Autárquico e Urbano*. Ministério de Administração Estatal e Função Pública. Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Projecto Cidades e Mudanças Climáticas – Componente 1. Maputo, 16 de Junho de 2017.
- MAEFP (2016). *Plano de Implementação do Plano e Estratégia de Descentralização 2016-2019 (PIPED)*. Maputo.
- MAP Consultoria (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique. Uma Análise Fiscal e Institucional*. Relatório Final. Maputo: Ministério de Economia e Finanças/Cooperação Internacional Alemã-GIZ (não publicado).
- Martinez-Vasquez, J. (2011). *The Impact of Fiscal Decentralization: issues in theory and challenges in practice*. Mandaluyong City. Philippines: Asian Development Bank.

- Martinez-Vasquez, J., *et al.* (2006). Revenues and expenditures in an intergovernmental framework. In R. M. Bird & F. Vaillancourt (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, 15-34. Washington D.C.: Banco Mundial Institute.
- Matusse, J.M. & Pimentel, A.E. (2013). *Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD): funcionamento, entraves e potencialidades*. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de Abril de 2013. Araraquara, São Paulo: UNESP. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st12-trab-aceito-0277-9.pdf>.
- MEF (2016). *Plano Estratégico das Finanças Públicas 2016-2019*.
- Metier (2009). Análise da execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OUIL) nos distritos. *Discussion papers*, 64P. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas/Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- Morange, M. *et al.* (2012). The spread of a transnational model: “Gated communities” in three Southern African cities. *Journal of Urban and Regional Research*, 36 (5), 890-914.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance: a study in public economy*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Nguenha, E. *et al.* (2012). Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos. In Bernhard Weimer (ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos, Resultados*, 197-215. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf.
- Nuvunga, A. (2017). *Mozambique: PFM processes as key anti-corruption tool*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120-1149.
- Openshaw, S. & Veneris, Y. (2003). Numerical experiments with central place theory and spatial interaction modelling. *Environment and Planning A*, 35 (8), 1389-1403.
- Pereira, P.T. *et al.* (2016). *Economia e Finanças Públicas*. 5.^a ed. Lisboa: Escolar Editora.
- Perroux, F. (1955). La notion de pôle de croissance. In *L'économie du xx^e siècle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Porter, M. (1996). Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy. *International Regional Science Review*, 19 (1), 85-94.
- Rawls, J. (1971). *Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

- Ryan, R. & Woods, R. (2015). Decentralisation and subsidiarity: concepts and frameworks for emerging economies. *Occasional Paper Series*, 15. Forum of Federations. The Global Network on Federalism and Multi-level Governance. Disponível em: https://www.uts.edu.au/sites/default/files/Decentralisation_Subsiarity.pdf.
- Stoa, R. (2014). Subsidiarity in principle: decentralization of water resources management. *Utrecht Law Review*, 10 (2), 31-45.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64 (5), 416-424.
- UNICEF, Fórum de Monitoria do Orçamento, ROSC. (2015). Mozambique. 2015 *Health Budget Brief*. Maputo: UNICEF
- Van Noorloos, F. & Kloosterboer, M. (2017). Africa's new cities: the contested future of urbanisation. *Urban Studies*. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098017700574>.
- Weimer, B. (2012). *Municipal Tax Base in Mozambique: High Potential – low degree of utilisation*. Bonn: German Development Institute (GDI-DIE). Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-8RJBW2/\\$FILE/DP%201.2012.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8RJBW2/$FILE/DP%201.2012.pdf).
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Resultados, Desafios*. Maputo: IESE.
- Weingast, B.R. (2014). Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. Decentralization and governance. *World Development*, 53, 14-25.
- Weingast, B.R. & Poschl, C. (2013). *The Fiscal Interest Approach: the design of tax and transfer systems*. Londres: Stanford University.
- Wong, Y.H. & George, A. (2011). The challenges of urbanization in Sub-Saharan Africa: a tale of three cities. *MasterCard Worldwide Insights*, 3Q. Disponível em: <https://mastercardcenter.org/wp-content/uploads/2015/01/The-Challenge-of-Urbanization-in-Sub-Sahara-Africa-Q3-2011.pdf>.



UMA ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE

Marc De Tollenaere

“Como é que uma pessoa pode perder umas eleições que ela própria organiza?”

Reacção de Mobutu Sese Seko à derrota de Kenneth Kaunda nas primeiras eleições multipartidárias na Zâmbia em 1991.

A reforma eleitoral tem sido uma característica permanente da política moçambicana desde a introdução das eleições multipartidárias em 1994. O pressuposto subjacente foi sempre o de que estas sucessivas reformas consolidariam a democracia moçambicana; que eleições transparentes, livres e justas seriam essenciais para pacificar a concorrência política; e que as eleições dariam a todos os cidadãos moçambicanos uma voz e uma representação significativas no processo político. Desde as eleições de 1994 houver sempre discussões permanentes sobre a legislação que rege as eleições. Foram aprovados novos “pacotes eleitorais” antes de todos os ciclos eleitorais: 1997-98, 2003, 2007-08, 2013. Porém, apesar de todas as negociações e reformas, as eleições continuam a ser uma fonte de conflito (e até mesmo razão para voltar ao conflito violento), e a maioria dos potenciais eleitores virou as costas às eleições desde 2004. Este artigo tenta explicar por que razão as eleições não se tornaram os alicerces da democracia em Moçambique. O artigo reflecte também sobre alguns elementos que podem alterar o padrão actual.

PORQUÊ REFORMAS ELEITORAIS PERMANENTES?

As bases do actual sistema eleitoral são a Constituição aprovada em 1990 pela Assembleia Nacional da Frelimo e o Acordo Geral de Paz (AGP) de 1992. O Protocolo II trata dos partidos políticos e o Protocolo III, Capítulo V, define o sistema eleitoral. O AGP está em consonância com o conteúdo da Constituição, mas vai muito além desta, ao introduzir, por exemplo, o princípio da proporcionalidade nas eleições para a Assembleia

Nacional e ao determinar a criação de uma Comissão Nacional de Eleições (CNE)¹. Nuvunga & Salih (2013) explicam como a Frelimo assumiu e manteve a liderança da transição democrática no momento crítico em que esta foi definida (1990-1994). A Frelimo construiu um equilíbrio de poder na governação eleitoral que penderia (e continuaria a pender) a seu favor. Após quatro anos (1990-1994) de tomada de posições e estratégias políticas, a Frelimo e o seu candidato presidencial ganharam as primeiras eleições competitivas. Nuvunga & Salih (2013: 33) afirmam que as primeiras eleições multipartidárias criaram uma dupla herança: (i) a natureza institucional da CNE (composição dinâmica; politizada; não profissionalizada) e (ii) o abuso do enquadramento legal e regulatório da administração eleitoral. Donno (2013: 705), por sua vez, reitera essa alegação:

A estrutura da economia, as heranças do colonialismo e as escolhas da elite durante o primeiros anos do regime determinam crucialmente a sua capacidade de consolidar o poder a longo prazo.

A Renamo aceitou os resultados pela primeira e última vez. Depois disso, boicotou as primeiras eleições municipais em 1998, deixando à Frelimo o controlo total de todos os municípios. A Frelimo entrou confiante nas eleições nacionais de 1999, mas viu-se perante o seu maior desafio eleitoral quando a reduzida margem entre Chissano e Dhlakama suscitou vigorosas acusações de fraude. A Frelimo perdeu alguns municípios em 2003, 2008 (apenas Beira) e 2013, mas, nas eleições gerais, ganhou com margens substanciais. Apesar de ter sido claramente documentada a ocorrência de fraude durante as três últimas eleições, a legitimidade da Frelimo para governar não foi fundamentalmente posta em causa, pois “o nível de irregularidades não afectaria o resultado final”².

Os problemas ocorridos são múltiplos, dinâmicos e estão bem documentados³: enchimento de urnas; problemas com os cadernos eleitorais; exclusão das assembleias de voto do apuramento; falsificação de folhas de resultados; anulação de votos válidos; exclusão de candidaturas; etc. De cada vez, a conclusão era, pois, que (na sua maioria) esses problemas se poderiam resolver melhorando a legislação.

A alteração da legislação é uma prerrogativa da Assembleia da República, onde a Frelimo mantém a maioria desde 1994, e de que tem, portanto, firme controlo. Durante as duas primeiras rondas de reforma eleitoral (1997 e 2001-2003), a Frelimo engajou-se voluntariamente num processo consensual: o resultado deveria ser acordado por ambas as partes. Esta estratégia fez a Renamo adoptar a lógica de introduzir “democracia do topo para as bases” (Nuvunga

¹ É digno de nota que a Constituição de 1990 previa órgãos representativos eleitos em todos os Órgãos Locais do Estado. Esta disposição foi cuidadosamente reinterpretada depois das eleições de 1994.

² Isto tornou-se já uma expressão *standard* em Moçambique, ignorando completamente o facto de a fraude repetida pôr em causa a credibilidade das eleições. Será esta a causa da enorme abstenção?

³ Ver, por exemplo, a cobertura de todas as eleições pelo *Mozambique Political Process Bulletin*.

& Salih, 2013), porque julgou que isso lhe traria vantagens. Na realidade, foi apanhada numa armadilha de minoria. Negociação após negociação, as partes acabaram por assentar num acordo que assegurava a continuação de um firme controlo da Frelimo das deliberações dos órgãos da administração eleitoral a todos os níveis, mesmo que a maioria dos membros da CNE fosse indicada pela sociedade civil. Os procedimentos vagos de selecção e nomeação permitiriam efectivamente a dominação por parte do partido no poder.

Houve um significativo ponto de viragem na relação entre a Frelimo e a Renamo quando a Frelimo decidiu aprovar um novo pacote eleitoral com a sua própria maioria. Desde as negociações do AGP que as questões eleitorais eram negociadas e acordadas entre os dois principais partidos, mesmo quando, após as eleições de 1994, isso já não era formalmente necessário. As discussões centravam-se, sem excepção, na composição da CNE, e acabava-se por se chegar a um compromisso (como aconteceu em 1997 e 2003). Estimulada por um forte desempenho eleitoral em 2004 (e pelo enfraquecimento da Renamo), a Frelimo cessou, em 2007, as negociações que vinha mantendo há um ano e aprovou unilateralmente um novo pacote eleitoral de legislação. Isto veio alterar a natureza das relações entre os dois partidos e pode ser considerado o início de um período em que a linguagem e as posições se foram gradualmente tornando mais radicais de ambos os lados. A Renamo perdeu os seus direitos de co-parenteio relativamente à democracia moçambicana. Ainda assim, a reforma eleitoral continuou a fazer parte da agenda política. Após as eleições de 2009, os doadores chegaram até a condicionar a continuação do apoio orçamental a um compromisso por parte do Governo de realização de uma reforma eleitoral. Como pôde a reforma eleitoral manter-se tanto tempo no topo da agenda política? Porque a comunidade internacional e a sociedade civil a consideraram “a” maneira de impedir o retorno a conflitos violentos resultantes de disputas eleitorais, a melhor maneira de promover ou aprofundar a democracia em Moçambique, a única maneira de eliminar as imperfeições de uma democracia emergente e criar confiança entre os arqui-rivais. A Renamo tentou defender a herança do Acordo de Paz em que as questões eleitorais tinham de ser acordadas com ela. A reforma eleitoral confere-lhe um estatuto que, como minoria impotente que é, não tem noutras matérias de definição de políticas (excepto as alterações à Constituição), e parece ter havido uma firme convicção de que obtendo da Frelimo as concessões suficientes aumentaria as suas hipóteses de ganhar as eleições seguintes. Ao participar repetidamente na reforma eleitoral, a Frelimo podia mostrar a sua boa vontade, a sua abertura e o seu empenho na melhoria do sistema existente.

Entretanto, a afluência às urnas baixou drasticamente. Em 1994, votaram oito em cada dez moçambicanos com direito a voto; a partir de 2004, esse número baixou para cerca de quatro em cada dez. Esse nível de participação está bem abaixo das médias da região. Além disso, um estudo recente do IESE (Brito, 2016: 12) mostrou que a abstenção na faixa etária dos 18 aos 34 anos é, em média, 50% mais elevada do que entre os eleitores mais velhos. Ao mesmo tempo, a confiança do público na CNE foi diminuindo gradualmente, de 72% em 2005/2006 para

48% em 2014/2015 (Penar *et al.*, 2016). Esta é uma das mais acentuadas quedas dos 32 países estudados em África (Afrobarómetro 2016). Verifica-se uma diminuição igualmente acentuada na percepção da liberdade e justiça eleitorais, de 77% em 2005 para 52% em 2015⁴. Booth (2012: 48) conclui também que a insatisfação com o partido no poder é muitas vezes expressa como insatisfação com instituições democráticas.

No Índice de Integridade Eleitoral (PEI) (Grömping & Coma, 2015), Moçambique tem uma pontuação abaixo da média africana em todas as onze subdimensões, com as maiores discrepâncias (portanto, pontuação mais fraca) relativamente a contagem de votos, resultados e autoridades eleitorais. Apesar das reformas eleitorais quase permanentes e do “bom aconselhamento” repetido por observadores e especialistas eleitorais, alguns problemas nunca chegaram a ser resolvidos: o processo de apuramento continua a ser excepcionalmente longo e pouco transparente, os procedimentos de apelação e contestação não funcionam na prática, a impunidade continua a prevalecer e os órgãos de administração eleitoral são politizados em vez de serem neutros. Houve missões de observação e artigos dos meios de comunicação social⁵ que identificavam e expunham estas fraquezas estruturais nos processos eleitorais de Moçambique, mas o tom prevalecente foi que as deficiências não tinham uma escala e um impacto suficientes para afectarem os resultados oficiais.

A questão essencial que aqui se põe, todavia, não é o impacto que a fraude e a má conduta têm tido nos resultados, mas sim o efeito adverso que tiveram sobre o empenhamento dos cidadãos nos processos eleitorais. As percepções de 2016 do Índice de Integridade Eleitoral (PEI) dão a Moçambique uma pontuação geral de 35, contra 48 em 2014. Moçambique está agora na 146.^a posição entre 158 países (Norris & Grömping, 2017). A última pesquisa do Afrobarómetro (Isbell, 2017) mostra que o número de cidadãos que têm uma percepção das eleições como estas não sendo livres nem justas ou sendo livres e justas mas com grandes problemas mais do que triplicou entre 2008 (11%) e 2015 (35%). A falta de confiança nas autoridades eleitorais aumentou de 17% em 2005 para 38% em 2015. Mais importante ainda, o apoio popular à democracia foi gradualmente ganhando terreno entre 2002 (54%) e 2012 (63%), mas reduziu-se drasticamente entre 2012 e 2015: de 63% para 45%. A conclusão final de todas estas cifras é que cerca de quatro em cada dez moçambicanos adultos ainda acreditam em eleições, mas os outros deixaram de participar. Cheeseman (2017) pôs a questão desta forma:

Em países onde partidos rivais ainda não chegaram a pleno acordo sobre como se devem realizar as eleições e em que o resultado das eleições anteriores continua a ser controverso, as eleições enfraquecem a noção de que o Estado é neutro e actua no interesse dos cidadãos.

⁴ *Afrabarameter*, N.º 35, op. cit. página 12.

⁵ Ver em particular a cobertura sistemática de todos os processos eleitorais no *Mozambique Political Process Bulletin*, editado por Joseph Hanlon.

PORQUE É QUE AS REFORMAS NÃO CRIARAM ESTABILIDADE ELEITORAL E APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA?

Moçambique enquadra-se no que Schedler denomina como um regime autoritário eleitoral:

... regimes autoritários eleitorais estabelecem eleições plurais como percurso oficial para o poder, não (...) estabelecem a competição eleitoral como único jogo aceitável. Ao mesmo tempo que instituem o jogo eleitoral (a disputa por votos), introduzem dois metajogos simétricos: o jogo da manipulação autoritária, no qual os partidos no poder procuram controlar os resultados da competição eleitoral, e o jogo da reforma institucional, em que os partidos da oposição procuram dismantelar as restrições não democráticas que prejudicam a sua luta pelos votos. As eleições autoritárias não são, portanto, jogos convencionais, em que os jogadores competem dentro de um determinado quadro institucional, conhecido, aceite e respeitado por todos. São jogos fluidos, adaptáveis e disputados, cujas regras básicas os jogadores tentam redefinir durante a disputa do próprio jogo, (...) e a interação estratégica dentro das regras se faz paralelamente à interação estratégica sobre as regras. A luta partidária pelos votos está inserida numa luta partidária pelas condições fundamentais do voto (Schedler, 2006: 12-13).

As eleições autoritárias não são monolíticas. Variam muitíssimo, indo de eleições relativamente livres e justas a eleições altamente restritas. As variáveis que determinam as diferenças são a adaptabilidade e a coesão do partido no poder; o carácter da oposição (desistente ou não, violenta ou não, coordenada ou não); e os recursos disponíveis a todos as partes (Lebas, 2014: 19). Estas variações afectam diferentemente o comportamento dos participantes, pelo que a dinâmica ao nível micro dos regimes autoritários eleitorais difere de caso para caso (Gandhi & Lust-Okar, 2009: 402). Isso explica as características diferentes que se observam, digamos, na Namíbia, na Tanzânia e em Moçambique, mas, nos três casos, as eleições servem principalmente para perpetuar o domínio do partido no poder e são também, como tal, geridas⁶. A capacidade de definir e violar as regras da competição política é uma pedra angular de uma dominação duradoura.

A estratégia de um regime autoritário eleitoral é “colher os frutos da legitimidade eleitoral sem correr o risco de incerteza democrática” (Magaloni, 2007: 2). Magaloni descreve também o equilíbrio autocrático como trágico e brilhante ao mesmo tempo:

⁶ Quando parecia que o CCM estava a perder as eleições em Zanzibar, em Outubro de 2015, o apuramento foi interrompido e as eleições foram anuladas. Foi organizada uma segunda votação, boicotada pela oposição. Resultado final: o CCM tem pleno controlo executivo e legislativo em Zanzibar.

trágico porque os autocratas usam os instrumentos da democracia para sustentar o seu regime, e brilhante porque as elites e os eleitores do partido da oposição acabam por desempenhar um papel activo na manutenção do equilíbrio (Magaloni, 2007: 7).

O facto de a Frelimo ter conseguido liderar a transição democrática desde a sua fase inicial, manter-se na liderança e manter a Renamo bloqueada nos seus próprios termos resultou em instituições eleitorais reféns da competição entre a Frelimo e a Renamo, não se desenvolvendo como árbitro independente da concorrência política.

De forma brilhante, a Frelimo convenceu a oposição, a sociedade civil e a comunidade internacional de que a reforma eleitoral era uma procura constante da democratização do sistema político. Na realidade, tinha como função essencial manter o controlo, garantir a dominação, manter no jogo a oposição. Mas as eleições não serviram apenas para o fim de controlar o terreno de jogo exterior. Desde o choque eleitoral de 1999, a corrida a cada novo ciclo eleitoral também tem servido cada vez mais como processo para resolver a competição interna entre elites dentro da Frelimo⁷. É a competição interna que determina o acesso ao poder e, portanto, o acesso aos recursos. A Frelimo precisa dos ciclos eleitorais para continuar o processo de acordos políticos internos, essencial para manter a unidade.

A capacidade de mediação intra-elite do partido no poder é particularmente importante em cenários não democráticos, em que a manutenção da dominação depende da coesão do regime (Brownlee, 2004: 5).

Assim, as eleições não são exercícios pró-forma ou meros rituais de aclamação, são o palco central da disputa, porque o regime segue a primazia da legitimação popular e as eleições determinam o jogo político, os seus actores e as respectivas estratégias (Schedler, 2006: 12). Determinam uma cultura política que reforça a posição dos partidos dominantes (Doorenspleet & Remke, 2013: 16): a Frelimo adquire uma aura de invencibilidade; muitos cidadãos sentem que é inútil votar, porque, de qualquer forma, já se sabe quem é o vencedor. Essa cultura política também impede o surgimento de novas iniciativas políticas: para quê travar uma batalha perdida? No seu estudo comparativo de 35 regimes de partido dominante entre 1975 e 2000, Brownlee (2004: 2) descobriu que as eleições manipuladas reforçam a posição dos partidos dominantes no poder, porque desincentivam a participação e a competição.

⁷ Ironicamente, as eleições internas são também ensombradas por denúncias de fraudes no apuramento e compra de votos.

O QUE PODERIA CAUSAR UMA MUDANÇA?

Um quarto de século de reforma eleitoral contribuiu para o que Schedler (2006) descreve como autoritarismo eleitoral. As eleições não têm constituído os alicerces de uma maior democratização, têm antes sido o alicerce da contínua dominação pela Frelimo das esferas política e económica. Tem havido alternância de poder em vários municípios, mas, a nível nacional, está firmemente estabelecida a hegemonia eleitoral da Frelimo. As cinco eleições foram ganhas com dois a três milhões de votos. O voto em Dhlakama (a Renamo, como partido, teve sistematicamente votações inferiores) varia entre os 0,6 milhões (2009) e os 2,1 milhões (1999). Durante as três últimas eleições, a diferença entre os dois principais candidatos foi de um milhão de votos ou mais. Se a Frelimo puder manter o actual sistema eleitoral e puder manter o seu apoio eleitoral, nada lhe poderá correr mal num futuro previsível. Mas isso são duas vezes “se”.

Até agora, a Frelimo foi forçada a aceitar modificações no sistema eleitoral de que não teria tomado a iniciativa (por exemplo, representantes partidários a todos os níveis do STAE), em algumas eleições municipais teve de aceitar a derrota (em 1999, escapou por pouco), e defronta-se novamente com desafios, por exemplo em relação à possível eleição de governadores provinciais. Mostra, pelo menos, que manter o controlo sobre o sistema eleitoral nunca é infinito. Tem de ser activamente preservado e requer uma vigilância e uma intervenção constantes. Os limites legais já foram e voltarão a ser violados, mas só em parte e com uma subtilidade que garante reconhecimento internacional e legitimidade. As eleições são condimentadas, mas não demasiado picantes.

Tal como fez relativamente aos desafios anteriores, a Frelimo assegurar-se-á de que não serão introduzidas alterações ao sistema eleitoral que possam complicar os resultados das eleições. A essência do sistema será preservada. O PRI perdeu o seu domínio no México, entre outras coisas, porque foi forçado a concordar com reformas eleitorais que fizeram das instituições eleitorais mexicanas das mais robustas e avançadas do mundo⁸. O segundo “se” é mais difícil. Há poucas dúvidas de que o eleitorado da Frelimo já não está imbuído de convicções ideológicas. Foi construída uma vasta rede clientelista que rende até três milhões de eleitores. Apesar de grandes esforços em campanhas, total controlo dos recursos do Estado e intimidação mais ou menos dissimulada ou aberta, o partido no poder não consegue mais de três milhões de votos. O clientelismo revelou-se uma base fiável para dominar as eleições, mas é também um calcanhar de Aquiles. São imprevisíveis os efeitos de uma erosão da capacidade de sustentar a rede clientelista existente. No seu estudo comparativo sobre como os partidos dominantes perdem poder, Greene (2010) identifica como causa fundamental uma perda de acesso aos

⁸ O PRI teve de formar um governo de coligação para permanecer no poder com um pequeno partido da oposição, mas, em troca, teve de aceitar mudanças sistémicas na administração eleitoral.

recursos do Estado. Em Moçambique, a ajuda externa diminuiu, a carga da dívida é elevada e comprime o Orçamento do Estado, várias empresas estatais passam por crises de liquidez, as notações de crédito estão baixas, limitando o acesso ao crédito comercial; os funcionários públicos perderam privilégios, o conflito armado interno absorveu recursos, o custo de vida aumentou, a qualidade e quantidade dos serviços estão sob maior pressão do que antes. Em suma, há menos recursos para manter os clientes satisfeitos e torna-se mais difícil convencer um número suficiente de cidadãos de que podem contar com o partido no poder para melhorar o seu nível de vida.

Trata-se aqui de um novo desafio para a Frelimo, pelo menos na era multipartidária, e que pode ser muito mais difícil de controlar do que a administração das eleições. A economia política da reforma eleitoral é benigna para o partido no poder, mas a economia política do seu clientelismo pode revelar-se diferente. A ausência de rivais no acesso aos recursos do Estado significa que não são necessárias fraudes que alterem os resultados nem repressão violenta para manter o domínio (Greene, 2010). No entanto, uma redução repentina e considerável de recursos pode forçar o partido no poder a voltar a essas medidas mais radicais.

Podem conceber-se vários cenários, mas considera-se que os mais pertinentes neste contexto são os seguintes:

- Um número suficientemente elevado de eleitores permanece fiel, apesar das dificuldades, porque considera que a Frelimo continua a ser a melhor aposta a médio prazo; os eleitores permanecem fiéis aguardando benefícios de recursos naturais.
- Os eleitores abandonam o partido (não necessariamente para a oposição – também podem abster-se) e será preciso assegurar de uma maneira menos subtil resultados eleitorais favoráveis.
- Na ausência (temporária) de recursos para manter uma rede de clientes suficientemente grande, o regime volta à repressão. Desde os protestos populares de 2010 – verdadeiramente chocantes para a elite dominante –, a repressão tem aumentado: investimento em equipamento e treino de forças policiais especializadas; exibição pública de poder repressivo em manifestações pacíficas; intimidação; agressões politicamente motivadas à integridade física dos cidadãos; e assassinios. Se comparamos com outros países, o regime ainda tem aqui uma margem de manobra.

É famoso o aforismo escrito por Einstein, segundo o qual “é improvável um problema ser resolvido por aqueles que o criaram”. Isso significa que a reforma eleitoral que aprofunda a democracia (todas as partes aceitam as regras do jogo; há muito mais transparência e um terreno de jogo mais nivelado) provavelmente não surgirá de negociações entre a Frelimo e a Renamo, como nos têm feito crer nos últimos 20 anos.

Dada a economia política das eleições em Moçambique, é altamente improvável que a reforma eleitoral tenha como resultado um aumento da democratização. Tem havido alternância de

poder em alguns municípios, mas, no geral, o actual sistema eleitoral conseguiu manter a supremacia da Frelimo. Isso não significa que todos os esforços para mudar as regras do jogo sejam completamente supérfluos e insignificantes. As regras do jogo e a procura de alterações a essas regras fazem parte integrante da forma de autoritarismo eleitoral que existe em Moçambique. O que aqui se argumenta é que a forma moçambicana de autoritarismo eleitoral visa fundamentalmente reproduzir o poder do partido dominante e a reforma eleitoral faz parte integrante dessa função.

A reforma eleitoral não alterará a natureza do autoritarismo competitivo em Moçambique (tanto dentro do partido no poder como relativamente à oposição). Este autoritarismo poderá mudar devido a uma crise de sucessão dentro do partido no poder que leve a uma deserção significativa e/ou devido a uma crise de recursos que reduza os meios necessários para sustentar o clientelismo político de uma fracção suficientemente grande do eleitorado (neste caso, cerca de três milhões de eleitores).

REFERÊNCIAS

- Booth, D. (2012). Development as a collective action problem: Addressing the real challenges of African governance. *African Power and Politics Synthesis Report*. Londres., ODI.
- Brito, L. de (2008). *Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique*. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Discussion Paper n° 4.
- Brito, L. de (2009). Sobre a transparência eleitoral. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. *IDeLAS* n°20.
- Brito, L. de (2011a). Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. *IDeLAS* n° 38.
- Brito, L. de (2011b). Revisão da Legislação Eleitoral Algumas propostas para o debate. In: Luís de Brito *et al.* (orgs). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. 91-107.
- Brito, L. de (2010). O sistema eleitoral: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: Luís de Brito *et al.* (orgs). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE. 17-29.
- Brito, L. de (2016). Rever o sistema eleitoral. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. *IDeLAS* n°83.
- Brito, L. de (2016). *2014 – Um Inquérito sobre Abstenção*. Maputo: IESE.
- Brownlee, J. (2004). Ruling parties and durable authoritarianism. *CDDRL Working Papers*, 23. Stanford: Center on Democracy, Development, and The Rule of Law.
- Chaimite, E. (2016). Administração eleitoral em Moçambique: reformas necessárias, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos *IDeLAS* Boletim No. 92.
- Cheeseman, N. (2017). Are elections bad for you? *Blogpost*.
- Donno, D. (2013). Elections and democratization in authoritarian regimes. *American Journal of Political Science*, 57 (3), 703-716.
- Nijzink, Lia & Doorenspleet, Remke (eds.) (2013). *One-Party Dominance in African Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Gandhi, J. & Lust-Okar, E. (2009). Elections under authoritarianism. *The Annual Review of Political Science*, 12, 403-422.
- Greene, K.F. (2010). The political economy of authoritarian single-party dominance. *Comparative Political Studies*, 43 (7), 807-834.
- Greene, K. F. (2013). The political cost of privatization: Why democratic and authoritarian dominant parties meet their doom, in, *DE JAGER Nicola & DU TOIT Pierre, Friend or Foe? Dominant Party Systems in Southern Africa. Insights from the developing world*, UCT Press, pp. 23-49.

- Grömping, M. & Coma, F.M. (2015). *Electoral Integrity in Africa*. Policy Report. Sydney: The Electoral Integrity Project.
- Isbell, T. (2017). A no-confidence vote? Mozambicans still vote, but faith in democracy is slipping. *Afrobarometer*, 139.
- Lebas, A. (2014). The sources of dominant-party survival & defeat in Africa. *The Dominant Party Systems Conference*. University of Michigan.
- Magaloni, B. (2007). *Elections Under Autocracy and the Strategic Game of Fraud*. Stanford: Stanford University Press.
- Mahoney, J. (2001). *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective, Studies in Comparative International Development*, Spring 2001, Vol. 36, NO. 1, pp. 111-141.
- Melber, H. (2010). *The legacy of Anti-Colonial Struggles in Southern Africa: Liberation Movements as Governments*, Paper presented to the Conference on Election Processes, Liberation Movements And Democratic Change in Africa Organized by IESE and CMI, Maputo, 8-11 April 2010.
- Norris, P. & Grömping, M. (2017). *Populist threats to Electoral Integrity: the year in elections, 2016-2017*. Sydney: The Electoral Integrity Project.
- Nuvunga, A. & Salih, M.M.A. (2013). Party dominance and electoral institutions: framing Frelimo's dominance in the context of an electoral governance deficit 5. *Africa Review*, 5 (1), 23-42.
- Olsson, M. (2011). *Explaining Regime Persistence in Khazakstan and Tanzania: Dominant Party Strategy and Neo-Patrimonialism*, Paper presented at ECAS Conference in Uppsala, 15-18 June 2011.
- Penar, P., Aiko, R., Bentley, T. & Han, K. (2016). Election quality, public trust are central issues for Africa's upcoming contests. *Afrobarometer*, 35.
- Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner.
- Templeman, Kharis (2014). *The Origins of Dominant Parties*, Paper prepared for the Dominant Party Systems Conference, May 9-10 2014, University of Michigan.



ESTUDOS ELEITORAIS EM ÁFRICA

DESAFIOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E CONCEPTUAIS

Zefanias A. Matsimbe

INTRODUÇÃO

Até princípios da década de 1990, a área de estudos eleitorais era praticamente desconhecida em África, dada a inexistência de democracia em grande parte dos países do continente. Experiências democráticas, consubstanciadas em processos eleitorais e multipartidários, começam a florir com o fim da Guerra Fria, com uma transição política de larga escala que ficou conhecida como “terceira onda de democratização” (Huntington, 1991), que abrangeu quase toda a África Subsariana. Muitos países desta região estão na fase de consolidação democrática, tendo realizado apenas quatro ou cinco eleições democráticas e multipartidárias, numa periodicidade de quatro ou cinco anos de intervalo entre os pleitos eleitorais.

A área de estudos eleitorais é bastante vasta; pode incluir a análise do quadro legal que determina os critérios de elegibilidade dos eleitores e dos candidatos para votarem e serem eleitos e as estratégias de campanha eleitoral dos partidos, só para mencionar alguns.

Será que já podemos falar de estudos eleitorais em África, dada a fase embrionária das suas democracias? Se sim, em que estágio é que se encontram, quando comparado com estudos realizados em democracias mais avançadas? A resposta é que sim, já há esforços a nível do continente, por eruditos africanos, e não só, mas ainda são limitados, dado o estágio em que se encontram as próprias democracias. As limitações estão também associadas aos desafios teóricos, conceptuais e metodológicos para a sua operacionalização.

A pesquisa no continente tem ainda o seu enfoque na compreensão do fenómeno da transição de um regime de partido único para o multipartidarismo; na análise de funcionamento das instituições democráticas emergentes, como, por exemplo, os partidos políticos, órgãos de gestão eleitoral, órgãos eleitos, etc. Existe também grande interesse na avaliação qualitativa dos processos eleitorais, dos quais surgiram duas conclusões divergentes, uma que afirma que a democracia no continente tende a consolidar-se nos moldes das democracias liberais mais consolidadas da Europa Ocidental e da América do Norte, e uma outra, bastante reservada, a defender que África apresenta sistemas híbridos que não são nem totalmente autoritários, nem

completamente democráticos. Independentemente desta aparente contradição, as eleições multipartidárias e periódicas já são uma realidade, e, inclusive, servem para legitimar regimes autoritários.

Este artigo versa sobre os estudos eleitorais que têm como enfoque a análise do eleitorado e o processo de construção de escolha eleitoral do partido político concorrente ou candidato, o comportamento eleitoral. O argumento para esta escolha é que as eleições só ganham relevância como mecanismos de fortalecimento da democracia quando encaradas do ponto de vista da racionalidade do eleitorado nas suas escolhas eleitorais. Além de as eleições serem a pedra angular nas democracias liberais modernas, em democracias emergentes africanas constituem a principal, senão mesmo a única, forma de participação política dos cidadãos (Goerres, 2007; Lindberg & Morrison, 2008), daí que se afigure importante compreender as motivações individuais dos eleitores.

No tocante à pesquisa eleitoral, o nosso argumento é que ela não é imune às mudanças político-económicas e sociais. Mais adiante mostraremos como o avanço teórico, conceptual e metodológico desta área de saber foi larga e positivamente influenciado pelo progresso tecnológico que se registou ao longo dos tempos; obviamente, os estudos eleitorais também podem sofrer dos efeitos negativos e perversos que ocorrem numa sociedade. Na verdade, as actuais crises políticas, sociais e económicas que têm abalado o mundo influenciam negativamente esta área de saber; por exemplo, as crises aumentaram os custos para a realização de estudos eleitorais, devido, principalmente, ao aumento dos custos para a aquisição de instrumentos de pesquisa sofisticados usados para a recolha e análise de dados numa larga amostra populacional e territorial, próprios da exigência metodológica deste tipo de estudos. Estas limitações são agudizadas pelo contexto de pobreza de infra-estruturas e material que a grande parte das democracias emergentes enfrenta. Também é indiscutível que sem investigação contínua e permanente não há possibilidades de progresso teórico, conceptual, nem metodológico.

Este texto analisa os desafios de âmbito teórico, conceptual e metodológico agudizados por questões de natureza política, como, por exemplo, o endurecimento das condições políticas em algumas democracias, os desafios de natureza económica e fraco financiamento das pesquisas, e desafios sociais como o impacto das condições sociais das sociedades africanas na sua sofisticação política e conseqüente vontade de participação na pesquisa eleitoral como informantes; quando possível, em alguns desafios o texto procura mostrar também os avançados registados.

DESAFIOS TEÓRICOS DE ESTUDOS ELEITORAIS EM ÁFRICA

A área de estudos eleitorais, mais particularmente de comportamento eleitoral, é uma das mais antigas e mais avançadas da ciência política, e a que mais desenvolvimento teórico-conceitual e metodológico registou no século xx, no âmbito da pesquisa social empírica, nas democracias mais consolidadas da Europa Ocidental e América. O progresso tecnológico registado depois da II Guerra Mundial, e mais concretamente a introdução de computador e de métodos e técnicas estatísticas, influenciou positivamente o desenvolvimento de análises do processo de tomada de decisão na escolha eleitoral em democracias.

A literatura específica que as decisões eleitorais dos cidadãos seguem dois tipos de racionalidade: a *avaliativa* (escolha eleitoral baseada na avaliação de desempenho vivido ou potencial do candidato ou partido concorrente) e a *não-avaliativa* (escolha baseada em afinidades e identidades, principalmente com o partido concorrente) (Lindberg & Morrison, 2008). Estes dois grandes pólos deram origem a três correntes teóricas clássicas que procuram explicar a formação de ideias e preferências que conduzem o cidadão a uma decisão eleitoral, designadamente a Teoria Sociológica, a Teoria Psicossociológica (Identidade Partidária) e a Teoria de Escolha Racional. O quadro teórico em torno das duas racionalidades foi-se expandindo ao longo do tempo, mas para o propósito deste artigo centrar-nos-emos nestes três modelos teóricos.

A Teoria Sociológica tem como pressuposto básico que o voto é determinado pelas estruturas sociais; isto é, o eleitor escolhe o partido político ou candidato que mais se identifica com o seu grupo social (Andersen & Heath, 2000; Andersen & Heath, 2003; Evans, 2004; Pereira, 2008; Achen, 2002; Brooks *et al.*, 2006; Andersen & Yaish, 2003). Este é o modelo que explica porque é que alguns eleitores se identificam com um mesmo partido por um longo período da vida, independentemente do seu desempenho, e enquanto partilharem a mesma identidade social.

Da Teoria Sociológica surgiu uma subteoria, a de Clivagens Sociais, que tem como precursores Lipset & Rokkan (1967). Esta subteoria acrescenta que a identidade social influencia a escolha eleitoral dos indivíduos mas também a formação de partidos políticos; isto é, os partidos procurarão incorporar a estrutura de clivagens ou identidades sociais existentes numa determinada sociedade (Andersen & Heath, 2000; Evans, 2004; Andersen & Heath, 2003; Zielinski, 2002; Basedau *et al.*, 2011). No contexto europeu, onde a subteoria é originária e teve muita influência, Lipset & Rokkan (1967) identificaram quatro tipos de clivagens que guiavam a formação de partidos políticos da época, nomeadamente o *centro vs. periferia*, *Igreja vs. Estado*, *terra vs. indústria* (rural *vs.* urbano) e *capital vs. proletariado* (Lipset & Rokkan, 1967; Colomer & Puglisi, 2005; Norris & Mattes, 2003; Erdmann, 2007b; Evans, 2004; Himmelstrand, 1969; Zielinski, 2002).

A Teoria Psicossociológica, iniciada por Campbell e pelos seus colegas da Universidade de Michigan, a partir de uma pesquisa empírica que deu origem a uma publicação bastante

famosa, *The American Voter* (Campbell *et al.*, 1960), tem como principal pressuposto que o voto é largamente moldado pela lealdade partidária do indivíduo (Harrop & Miller, 1987; Dalton, 2007). A pesquisa de Campbell e dos seus colegas deu origem ao conceito de Identificação Partidária, definido como uma lealdade ou um apego psicológico duradouro que o eleitor desenvolve em favor de um determinado partido político (Campbell *et al.*, 1960; Weinschenk, 2010; Bartle & Griffiths, 2002; Greene, 2002; Thomassen & Rosema, 2009; Marthaler, 2008). Esta forte e prolongada identificação partidária é transmitida de geração em geração no seio familiar através de um processo de socialização, e vai-se fortalecendo com a idade (Campbell *et al.*, 1960; Chandler, 1998; Pereira, 2008; Andersen & Heath, 2000; Achen, 2002; Schoeman & Puttergill, 2007; Weinschenk, 2010). Portanto, o voto de um eleitor torna-se uma expressão de identidade com o partido. Este modelo explica porque é que alguns eleitores votam no mesmo partido de eleição em eleição, independentemente das circunstâncias (Erdmann, 2007b).

Por último, a Teoria de Escolha Racional, que tem como seu precursor Downs (1957), explica a razão de escolha eleitoral baseada em pressupostos económicos. Para esta teoria, a decisão de votar num determinado partido político ou candidato será influenciada pela avaliação que o eleitor fizer dos custos e benefícios que esperar, resultantes da sua escolha (Lewis-Beck & Nadeau, 2011; Andersen & Heath, 2000; Lindberg & Morrison, 2008; Pereira, 2008). O voto é resultado de uma pura racionalidade. Este modelo teórico foi mais tarde adaptado por Fiorina (1981) ao recuperar o conceito de Identificação Partidária. Fiorina (1981) defende que, mesmo nas condições de cálculo económico, o voto continua a ser uma expressão de identidade partidária; a diferença é que desta vez a identidade não é afectiva, mas resulta, sim, de um cálculo racional que o eleitor faz. Como resultado deste cálculo, o eleitor usará o seu voto para premiar o partido que mostrar melhor desempenho governamental; mas se ele não estiver satisfeito com o seu desempenho, puni-lo-á atribuindo o seu voto a outro. Este modelo explica porque é que alguns eleitores mudam sistematicamente de preferência partidária.

Apesar de baseadas em diferentes pressupostos, as três teorias estão intelectualmente ligadas na sua explicação do voto; aliás, umas são originadas a partir de outras em forma de complementaridade (Evans, 2004; Andersen & Heath, 2000).

Com estas teorias disponíveis para a explicação do voto, por que razão a África continua a registar limitações no avanço dos estudos eleitorais? A resposta está no facto de que, estando estes modelos teóricos desenvolvidos em contexto de democracias europeias e americanas, dificilmente encontram enquadramento na explicação da racionalidade do voto em muitas das democracias africanas, dadas as diferenças nas condições políticas, económicas e mesmo sociais. A África ainda não desenvolveu teorias próprias adequadas ao contexto das suas democracias e aos contextos políticos, económicos e sociais. Este é o primeiro desafio teórico. Sem um quadro teórico próprio, estudiosos de comportamento eleitoral em África recorrem a empréstimos de modelos teóricos das democracias consolidadas para a interpretação do

fenómeno de escolha eleitoral em África (Keulder, 2000), mas nem sempre são felizes. O recurso a modelos teóricos europeus tem sido recorrente noutras áreas de saber; por exemplo, Erdmann & Basedau (2007) explicam que o estudo de partidos políticos e sistemas partidários africanos também se tem baseado em modelos teóricos europeus, o que resulta na sua errónea categorização generalizada como “partidos de massas”, ao estilo europeu [ver também Basedau, Erdmann & Mehler (2007)].

Estudiosos que queiram usar a Teoria de Identificação Partidária na explicação do voto em África também se deparam com o desafio de quase inexistência de fenómeno ou conceito de Identificação Partidária, nos moldes em que foi achado e definido por Campbell e a sua equipa, dado o carácter recente dos próprios partidos políticos e a sua fraca institucionalização (Pereira, 2008). Por exemplo, estudos conduzidos por Mattes (1995) e mais tarde por Schoeman & Puttergill (2007) na África do Sul concluíram que a forte identificação partidária com o partido histórico e libertador, o African National Congress (ANC), era mais uma identificação situacional que só podia ser compreendida quando analisada em conjunto com outros factores socioeconómicos, bem como com as questões de identidade de raça. Portanto, torna-se difícil falar de uma identificação partidária pura numa situação em que os partidos políticos existentes carecem ainda de uma sólida institucionalização.

Num outro estudo, relativamente mais recente, Bratton *et al.* (2012) acharam que a identificação partidária era mais estratégica do que psicológica, uma vez que as pessoas se identificavam com o partido em troca de benefícios ou para evitar sanções. Foi a mesma lógica encontrada no estudo de Matsimbe (2017) em Maxixe, em que os inquiridos insistentemente afirmavam serem membros da Frelimo porque identificarem-se com uma outra formação partidária era praticamente um suicídio político e económico. Portanto, a inexistência de conceito central da Teoria Psicossociológica, o de Identificação Partidária, impõe uma considerável barreira na sua utilização para estudar o comportamento eleitoral em África.

No continente africano há também registo de tentativas de empréstimo de elementos da Teoria de Escolha Racional para explicar o voto com base na economia. O Gana, talvez pela sua história de êxito democrático e alternância de poder, tem sido o país com mais estudos sobre voto económico. A principal conclusão destes estudos é que a avaliação do desempenho do Governo na economia é determinante na escolha do eleitorado (Youde, 2005; Fridy, 2007; Lindberg & Morrison, 2008; Lindberg & Morrison, 2005); eleitores no Gana tendem a acarinhar o partido governamental que mostre um bom desempenho económico, mas retiram-no do poder logo que comece a mostrar fracassos. Noutro estudo, analisando a influência das condições económicas na Zâmbia, Posner & Simon (2002) observaram que o apoio ao Presidente em exercício havia diminuído com o declínio e o endurecimento das condições de vida dos cidadãos; contudo, um aspecto que constituiu um desafio para a aplicação da teoria económica na interpretação do comportamento eleitoral dos zambianos, válido também

para o continente, é a descoberta de que os eleitores insatisfeitos com o Governo, em vez de o punir atribuindo o seu voto à oposição, preferiram abster-se das urnas. Schoeman & Puttergill (2007) chegaram à mesma conclusão na África do Sul, em que os eleitores que mostraram insatisfação com o desempenho do ANC, principalmente na prestação de serviços, preferiram puni-lo abstendo-se do que atribuir o seu voto à oposição. Estes estudos levam-nos à conclusão de que os postulados de Fiorina (1981) sobre o voto económico não podem ser aplicados directamente nas democracias africanas sem que se faça sua adaptação.

Bratton *et al.* (2012) são os únicos que fizeram uma referência clara ao facto de as condições económicas desempenharem um papel preponderante na determinação das escolhas eleitorais e defendem que o papel da economia na determinação da votação em África é ainda maior do que nas democracias mais consolidadas. É uma conclusão que encaramos com alguma reserva. Examinemos de perto a Teoria de Clivagens Sociais de Lipset & Rokkan (1967), em termos de sua aplicabilidade na explicação do voto em África. Esta tem sido a teoria mais testada em África por se acreditar que usa variáveis que estão presentes em muitas democracias africanas; contudo, o primeiro desafio que os investigadores encaram na sua aplicação é que as clivagens sociais tradicionais referidas por esta teoria como sendo as que influenciam grandemente a escolha eleitoral e sistemas partidários, nomeadamente o centro *vs.* periferia, Igreja *vs.* Estado, terra *vs.* indústria (rural *vs.* urbano) e capital *vs.* proletariado, não são suficientemente desenvolvidas em democracias africanas, o que as torna politicamente pouco relevantes e incapazes de influenciar as escolhas eleitorais e muito menos a formação de partidos políticos. Num esforço frenético, investigadores africanos têm-se empenhado na adaptação desta teoria para a sua empregabilidade em África com a consideração ou integração de etnicidade como uma das clivagens (semelhante à de centro *vs.* periferia) para explicar o comportamento eleitoral e formação de partidos políticos [veja, por exemplo, Erdmann (2007b)]. De facto, é notório que estudos eleitorais em África tendem a incluir etnicidade, a pertença a um determinado grupo tribal, o clientelismo, as relações interpessoais, as clivagens regionais, rurais ou urbanas, como variáveis mais comuns para a explicação do voto em África (Horowitz, 1985; Keulder, 2000; Lindberg & Morrison, 2008; Erdmann, 2004; Pereira, 2008; Basedau *et al.*, 2011; Fridy, 2007; Basedau & Stroh, 2009). Estudos conduzidos em Moçambique, por exemplo, mostram que o factor regional (urbano *vs.* rural) é uma importante clivagem no alinhamento do eleitorado (Brito, 1996; Shenga, 2008; Pereira *et al.*, 2002; Pereira, 2007).

Mas a consideração da etnicidade como a principal clivagem social em África coloca dois desafios teóricos. O primeiro é que o enfoque na etnia como variável monolítica para a explicação das decisões eleitorais dos africanos (Keulder, 2000) praticamente elimina a possibilidade de análise de outras variáveis que eventualmente poderão ter alguma influência na explicação do voto, como é o caso da classe, do género, da idade, do estatuto social, do emprego e da orientação ideológica (Lindberg & Morrison, 2008). O segundo desafio prende-se com a fraca

institucionalização dos partidos políticos e sistemas partidários, o que torna quase impossível afirmar com certeza que a etnicidade influencia a formação partidária. É preciso recordar também que a ideia de construção de partido-Estado que caracterizou muitos países a seguir à independência, incluindo Moçambique, não permitiu a polarização e a politização da etnia (Basedau *et al.*, 2011).

A conclusão de que a etnicidade é uma clivagem social bastante válida para a explicação do voto tem sido bastante contestada. Lindberg & Morrison (2008), por exemplo, são de opinião de que a ideia largamente assumida de que etnia é um factor importante na explicação do alinhamento dos eleitores em África está despida de evidência empírica, um problema causado por questões metodológicas, como demonstraremos na secção que se segue.

Um outro desafio importante na pesquisa empírica tem sido a tendência para decalcar estudos realizados em democracias europeias que se baseiam apenas numa única teoria de análise. O uso de modelos teóricos combinados serviria para captar a complexidade do fenómeno, porque questões sobre como os eleitores decidem votar ou não num determinado candidato ou partido político, ou simplesmente não participar em pleitos eleitorais, são complexas e não podem ser explicadas por um modelo teórico isolado (Erdmann, 2007b).

DESAFIOS METODOLÓGICOS E CONCEPTUAIS

Como já referimos na secção anterior, a área de estudos eleitorais foi uma das que registaram um progresso metodológico bastante assinalável no século passado, graças à sofisticação tecnológica e ao avanço da estatística, o que permitiu rapidez na agregação, categorização, cruzamento e regressão de dados. É surpreendente a complexidade de modelos estatísticos usados em democracias mais avançadas no seu estudo do comportamento eleitoral. O que dizer de África sobre este progresso técnico-metodológico?

Olhando para os poucos estudos eleitorais já disponíveis no continente, fica claro que ainda se baseiam em métodos mais básicos como entrevistas individuais ou em grupo e inquéritos por questionário presencial. Contudo, apesar da sua simplicidade, o uso destas técnicas de recolha de dados não é imune a desafios. Por exemplo, estudos que recorrem ao inquérito por questionário reportam, não raras vezes, incoerência dos respondentes. A falta de cultura de participação e respostas a inquéritos pode ser uma das causas, associada à deficiente formação dos inquiridores. Uma outra causa do problema é o contexto político em que os inquéritos decorrem, em que muitas vezes os inquiridos tendem a responder usando uma linguagem politicamente correcta para não sofrerem exclusão dos benefícios e também para evitar sanções pelo partido governante. Ademais, dado o ainda limitado domínio da tecnologia e das técnicas de estatísticas, a análise de resultados de inquéritos muitas vezes não passa de uma simples análise de frequências, moda e mediana.

Sendo estudos baseados em teorias emprestadas de outros contextos, a pesquisa eleitoral em África também enferma de problemas conceptuais. Já mostrámos, por exemplo, que conceitos como identificação partidária e os tipos de clivagens que são usados para estudar comportamento eleitoral noutras democracias são de difícil interpretação e aplicabilidade no continente. Apesar de ser largamente usado em estudos eleitorais no continente, o próprio conceito de etnia tem sofrido de uma fluidez que o torna de difícil definição (Erdmann, 2007b). Retomemos o debate sobre a presumível influência da etnicidade na explicação do voto em África, desta vez com um enfoque nas questões metodológicas. Como ressalta, resultados inconclusivos e contraditórios sobre se o voto africano é ou não uma expressão da identidade étnica podem estar associados a problemas metodológicos e conceptuais, problemas que só poderão ser ultrapassados com o refinamento da pesquisa e a sofisticação das ferramentas analíticas. Explicitamente, Erdmann (2007b) e outros autores afirmam que o conhecimento que se torna quase convencional do determinismo de etnicidade é uma falácia ecológica, uma vez que estudos que chegam a este tipo de conclusão usam dados agregados ou resultados eleitorais nacionais (Basedau *et al.*, 2011; Basedau & Stroh, 2012: 5; Lindberg & Morrison, 2008). Tratemos de algumas evidências destes problemas metodológicos. Dois estudos conduzidos no mesmo país (Gana) e no mesmo ano (2007) produziram resultados contraditórios; Lindberg & Morrison (2008), baseados em entrevistas individuais, chegaram à conclusão de que a etnicidade desempenhava um papel diminuto na predisposição dos eleitores para o voto. Porém, Fridy (2007) conduziu um estudo baseado em análise regressiva de dados agregados e entrevistas com grupos focais que o levaram a uma conclusão contraditória. Fridy (2007) concluiu que o papel da etnicidade nas escolhas eleitorais não era tão diminuto como os outros diziam; a etnicidade era muito relevante, mas não era o único factor determinante. Certamente que o tamanho do N poderá ter influenciado estes resultados contraditórios, uma vez que utilizaram coberturas regionais diferentes em termos de tamanho geográfico. Ainda no mesmo ano, um outro estudo conduzido por Erdmann (2007a) na Zâmbia concluía que a etnia exerce grande influência não só no alinhamento eleitoral como na formação e filiação partidária dos cidadãos. Surpreendente!

Existem quatro aspectos metodológicas que levam a estas conclusões. O primeiro tem que ver com o uso de dados agregados de resultados eleitorais nacionais para se fazer inferências sobre o comportamento individual dos eleitores, quando na verdade não se sabe ao certo quem votou em quem. Esta situação leva a que as vitórias eleitorais repetitivas alcançadas por um partido ou candidato numa determinada região, ou círculo eleitoral, que é maioritariamente habitada por um determinado grupo étnico sejam automaticamente interpretadas como indício de predominância de voto étnico. Comentários sobre a presença de voto étnico em Moçambique têm sido ouvidos, pelo simples facto de a Frelimo obter sempre resultados favoráveis na região sul do País, região maioritariamente habitada por um grupo linguístico,

e a Renamo ter maior aceitação eleitoral no centro do País, região habitada por um outro grupo linguístico diferente.

O segundo aspecto metodológico é que estudos que optam por uma abordagem mais qualitativa (entrevistas individuais ou em grupo e observação participativa) tendem a interpretar erradamente as estratégias partidárias de nomeação de um candidato partidário com elevada probabilidade de ganhar a simpatia popular num círculo eleitoral que seja maioritariamente habitado por eleitores do seu grupo étnico como sendo um sinal inequívoco de presença de etnicidade. A fraqueza dos estudos qualitativos também reside no facto de se basearem em opiniões, as quais podem ser influenciadas pelo contexto. Por exemplo, o estudo de Erdmann (2007a), baseado em grupos focais na Zâmbia, mostra que, embora quase todos os seus respondentes tenham admitido que a votação na Zâmbia é largamente influenciada pela pertença tribal, os respondentes urbanos se recusaram a admitir ou a identificar-se como tribalistas; eles atribuíam o carácter tribal aos cidadãos das zonas rurais. Esta é também uma barreira significativa ligada à questão do sentido conotativo a alguns conceitos. Os urbanos não queriam ser conotados como etnicistas.

Um terceiro aspecto metodológico está ligado ao facto de alguns investigadores olharem para a composição de um governo em termos de representação de grupos étnicos; e em caso de notarem que parte considerável dos seus membros provém de um determinado grupo étnico, precipitadamente concluem a relevância da etnia no país.

Estudos baseados em dados agregados também pecam por ignorar dinâmicas locais ou factores regionais, os quais podem influenciar grandemente a estratégia de voto dos eleitores. Por outro lado, estudos que confiam largamente em análise socio-histórica têm a desvantagem de ignorar o papel do indivíduo na escolha eleitoral, o que é inconcebível, uma vez que o voto é individual, e não colectivo.

Por último, o continente tem mostrado poucos esforços de cooperação interinstitucional entre centros de pesquisa e de produção de conhecimento de modo a unir esforços para minimizar os desafios ora identificados. Mais ainda, o facto de estudos eleitorais se terem concentrado em democracias de expressão inglesa limita as possibilidades de estabelecimento de comparação entre países africanos de outras línguas. Alguns avanços incluem tentativas de estudos comparativos, como fez Bratton *et al.* (2012) usando dados do Afrobarómetro. De facto, o Afrobarómetro tem sido um dos mais salientes projectos de impacto continental, sendo que em cada país onde conduz o inquérito procura associar-se a algumas instituições locais de pesquisa e usa investigadores locais. Mais ainda, o Afrobarómetro tem a vantagem de colocar os dados agregados dos inquéritos disponíveis para interpretação pelos interessados.

DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DE ESTUDOS ELEITORAIS

Se o progresso tecnológico pode ser visto como oportunidade, ao mesmo tempo pode também constituir um desafio para o crescimento da pesquisa. No caso da área de estudos eleitorais, vimos que a introdução do computador veio estimular o progresso científico, mas o acesso ao computador e o domínio de técnicas estatísticas representam um custo que muitas vezes não está ao alcance dos investigadores africanos.

Segundo, a administração de um inquérito por questionário envolve um elevado custo financeiro, dada a exigência de um N maior, o que implica uma grande logística humana, financeira e material, o que constituindo um desafio enorme nas democracias africanas, que operam num ambiente pobre em infra-estruturas.

O debate sobre a relevância ou não da etnicidade na determinação do voto seria bem esclarecido através de um inquérito por painel, pois este permitiria captar e mapear as oscilações ou persistências das escolhas individuais ao longo do tempo (Erdmann, 2007b). No entanto, esta técnica tem-se revelado bastante onerosa. É um dos desafios.

A maioria dos Estados africanos vive necessidades económicas extremas. As crises económicas que vêm abalando estes países têm estado a agudizar a situação de escassez financeira e material; isto leva a que os governos reduzam os fundos de pesquisa para os sectores considerados prioritários para a satisfação das necessidades primárias de alimentação e cuidados de saúde dos seus cidadãos. Como resultado, as instituições de pesquisa social ficam com capacidade limitada e reféns da boa vontade de doadores, alguns destes impondo as suas próprias agendas.

CONCLUSÃO

Este artigo mostra que os estudos eleitorais em África ainda estão na fase embrionária, tal como está a própria democracia multipartidária. Argumenta ainda que os estudos eleitorais enfrentam desafios de natureza teórica, uma vez que o continente ainda não desenvolveu teorias próprias baseadas no contexto de funcionamento das suas democracias, o que leva a que os investigadores de comportamento eleitoral em África fiquem com opções limitadas à adaptação de modelos teóricos emprestados das democracias consolidadas. O problema aqui é que raramente estes logram sucessos na explicação da racionalidade do voto, dadas as diferenças nas condições políticas, económicas e sociais em que estas teorias são aplicadas. Sendo estudos baseados em teorias emprestadas de outros contextos, a pesquisa eleitoral em África também enferma de problemas conceptuais.

O artigo argumenta ainda que o progresso metodológico e tecnológico registado nas democracias mais avançadas ainda não beneficia os investigadores africanos, os quais ainda conduzem os seus estudos com base em métodos mais qualitativos ou técnicas pouco

sofisticadas, como o uso de estatísticas que não vão muito além do cálculo das frequências simples, moda e mediana.

Um outro factor que tem impacto no progresso de estudos eleitorais no continente são as limitações financeiras. As crises económicas que têm abalado o mundo têm agudizado a situação de escassez financeira, o que leva a que os estudos sociais não sejam considerados prioridade.

REFERÊNCIAS

- Achen, C.H. (2002). Parental socialisation and rational party identification. *Political Behavior*, 24(2), 151-170.
- Andersen, R. & Heath, A. (2000). Social cleavages, attitudes and voting patterns: a comparison of Canada and Great Britain. *Working Paper*, 81. Edimburgo: Centre for Research into Elections and Social Trends.
- Andersen, R. & Heath, A. (2003). Social identities and political cleavages: the role of political context. (Statistics in society). *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*, 166(3), 301-327.
- Andersen, R. & Yaish, M. (2003). Social cleavages, electoral reform and party choice: Israel's "natural" experiment. *Electoral Studies*, 22(3), 399-423.
- Bartle, J. & Griffiths, D. (2002). Social-psychological, economic and marketing models of voting behaviour compared. In *The Idea of Political Marketing*, 19-37.
- Basedau, M. et al. (2011). Ethnicity and party preference in sub-Saharan Africa. *Democratization*, 18(2), 462-489.
- Basedau, M. et al. (2007). Introduction: research on electoral systems, parties and party systems in Africa. In M. Basedau, G. Erdmann, & A. Mehler (eds.), *Votes, Money and Violence: Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*. Kwazulu-Natal: Nordiska Afrikainstitutet Press.
- Basedau, M. & Stroh, A. (2009). Ethnicity and party systems in francophone sub-Saharan Africa. *Working Paper*, 100. GIGA Research Programme.
- Basedau, M. & Stroh, A. (2012). How ethnic are African parties really? Evidence from four Francophone countries. *International Political Science Review*, 33(1), 5-24.
- Bratton, M. et al. (2012). Voting intentions in Africa: ethnic economic or partisan? *Commonwealth & Comparative Politics*, 50(1), 27-52.
- Brito, L. de (1996). Voting behaviour in Mozambique's first multiparty elections. In Brazão Mazula (ed.), *Mozambique: Elections, Democracy and Development*, 455-481. Maputo: Elo Gráfica.
- Brooks, C. et al. (2006). Cleavage-based voting behavior in cross-national perspective: evidence from six postwar democracies. *Social Science Research*, 35(1), 88-128.
- Campbell, A. et al. (1960). *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chandler, M. (1998). Models of voting behavior in survey research. *Synthese*, 76(1), 25-48.
- Colomer, J. & Puglisi, R. (2005). Cleavages, issues and parties: a critical overview of the literature. *European Political Science*, 4(4), 502-520.
- Dalton, R.J. (2007). Partisan mobilization, cognitive mobilization and the changing American electorate. *Electoral Studies*, 26(2), 274-286.

- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Erdmann, G. (2004). Party research: Western European bias and the “African labyrinth”. *Democratization*, 11(3), 63-87.
- Erdmann, G. (2007a). Ethnicity, voter alignment and political party affiliation-an African case: Zambia. *Working Paper*, 45. GIGA.
- Erdmann, G. (2007b). The cleavage model, ethnicity and voter alignment in Africa: Conceptual and methodological problems revisited. *Working Paper*, 63. GIGA.
- Erdmann, G. & Basedau, M. (2007). Problems of categorizing and explaining party systems in Africa. *Working Paper*, 40. GIGA.
- Evans, J.A. (2004). *Voters and Voting: an introduction*. Londres: SAGE Publications.
- Fiorina, M.P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fridy, K.S. (2007). The elephant, umbrella, and quarrelling cocks: disaggregating partisanship in Ghana’s fourth republic. *African Affairs*, 106(423), 281-305.
- Friedman, S. (1999). Who we are: voter participation, rationality and the 1999 election. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 26(2), 213-223.
- Goerres, A. (2007). Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe. *The British Journal of Politics & International Relations*, 9(1), 90-121.
- Greene, S. (2002). The social-psychological measurement of partisanship. *Political Behavior*, 24(3), 171-197.
- Harrop, M. & Miller, W.L. (1987). *Elections and Voters: a comparative introduction*. Nova Iorque: New Amsterdam Books.
- Himmelstrand, U. (1969). Book Review: *Party Systems and Voter Alignments: cross-national perspectives*. *Acta Sociológica*, 12(4), 234-237.
- Horowitz, D.L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Califórnia: University of California Press.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Keulder, C. (2000). Voting behaviour in Namibia. In C. Keulder (ed.), *State, Society and Democracy: A Reader in Namibian Politics*. Windhoek: Namibian Institute for Democracy (NID).
- Lewis-Beck, M.S. & Nadeau, R. (2011). Economic voting theory: Testing new dimensions. *Electoral Studies*, 30(2), 288-294.
- Lindberg, S.I. & Morrison, M.K. (2008). Are African voters really ethnic or clientelistic? Survey evidence from Ghana. *Political Science Quarterly*, 123(1), 95-122.
- Lindberg, S.I. & Morrison, M.K. (2005). Exploring voter alignments in Africa: core and swing voters in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 43(4), 565-586.

- Lipset, M. & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In M. Lipset & S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national perspectives*. Nova Iorque: Free Press.
- Marthaler, S. (2008). The paradox of the politically-sophisticated partisan: The French case. *West European Politics*, 31(5), 937-959.
- Mattes, R. B. (1995). *The election book: Judgement and choice in South Africa's 1994 election*. IDASA, Public Information Centre.
- Matsimbe, Z.A. (2017). *Voting Behaviour in Mozambique: a case study of Maxixe District*. Doctoral Dissertation. Pretória: University of Pretoria.
- Norris, P. & Mattes, R.B. (2003). *Does Ethnicity Determine Support for the Governing Party?* Institute for Democracy in South Africa (IDASA).
- Pereira, J.C. (2007). Onde é que os eleitores moçambicanos adquirem as suas informações políticas? In *Conferência Inaugural do IESE*. Maputo.
- Pereira, J.C. (2008). *Partisan identification in Africa: an exploratory study in Mozambique*. Doctoral Dissertation. Cape Town, University of Cape Town.
- Pereira, J.C. et al. (2002). *Mozambicans' Views of Democracy and Political Reform: a comparative perspective*. Institute for Democracy in South Africa (IDASA).
- Posner, D.N. & Simon, D.J. (2002). Economic conditions and incumbent support in Africa's New democracies. Evidence from Zambia. *Comparative Political Studies*, 35(3), 313-336.
- Schoeman, M. & Puttergill, C. (2007). Voting behaviour in the SA local government elections of 2006 with specific reference to the youth. *Journal of African Elections*, 6(1), 152-173.
- Shenga, C. (2008). The influence of ethnicity on electoral processes in Mozambique. In *Opening Societies Through Advocacy*. Open Society Initiative for Southern Africa.
- Thomassen, J. & Rosema, M. (2009). Party identification revisited. In J. Bartle & P. Belluci (eds.), *Political Parties and Partisanship: social identity and individual attitudes*, 42-95. Londres: Routledge
- Weinschenk, A.C. (2010). Revisiting the political theory of party identification. *Political Behavior*, 32(4), 473-494.
- Youde, J. (2005). Economics and government popularity in Ghana. *Electoral Studies*, 24(1), 1-16.
- Zielinski, J. (2002). Translating social cleavages into party systems: the significance of new democracies. *World Politics*, 54(2), 184-211.

ANALFABETISMO POLÍTICO ENTRE MOÇAMBICANOS ALFABETIZADOS

DIGITALIZAÇÃO E EROSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Ilídio S. Nhantumbo

... a educação serve para inculcar a virtude cívica e várias habilidades que tornam a participação mais fácil (Lipset, 1960, *apud* Franklin, 2004: 14).

INTRODUÇÃO

Na pesquisa do comportamento político, alguns factores como a educação, a idade e a disponibilidade dos *media* têm sido apontados como inevitáveis para o nível de participação política. Mas será esse argumento válido? Neste ensaio recuo no tempo e revejo conceitos dados como adquiridos. Neste contexto, avalio o significado e a aplicabilidade de alguns destes factores e o seu impacto no comportamento político na era digital. Na verdade, a digitalização tornou-se um factor determinante na política. Esta evolução ajuda-nos a prognosticar o comportamento político do cidadão. Especificamente, abordo a teoria da modernização, alargando a abordagem a outras escolas de pensamento. A medição do impacto pode mudar devido a novos acontecimentos e circunstâncias renovadas pela digitalização.

O tópico fundamental deste ensaio é a participação política nos países em democratização e simultaneamente em digitalização. A astronómica expansão das fontes de informação e a sua superabundância, incluindo “redes sociais” e entretenimento, interferem nos factores assumidos no passado, invalidando discussões teóricas. Embora haja tendência para a redução de material impresso, devido às críticas dos defensores do ambiente, os efeitos são pouco observáveis. Esta conclusão apoia estudos anteriores segundo os quais a informação lida nos *media* impressos é mais absorvida do que a do audiovisual.

Material digital e electrónico é superabundante entre potenciais eleitores no Ocidente; e a tendência estende-se aos países em desenvolvimento. Nos países africanos em democratização, o acesso e uso de fontes de informação, incluindo a Internet, também se expandem rapidamente. Concentrando-me em Moçambique, uma economia em crescimento, estudo o impacto da digitalização nos municípios de Maputo e Matola, examino o impacto da digitalização na

participação política, eleitoral em particular. Selecciono estas cidades por serem das mais avançadas no uso de dispositivos como *smartphones*, *laptops*, computadores de mesa, *tablets*, televisão, entre outros. Comparando o comportamento eleitoral entre os períodos de pré-digitalização e digitalização, que diferenças podemos encontrar na participação política?

No fluxo de formas convencionais e inconventionais de participação, os estudiosos estão motivados a melhorar cada vez mais os argumentos no comportamento político. Mas qual é a influência da digitalização nos países pobres como Moçambique? A teoria da modernização tem sido aplicada na análise da participação política tanto em países democráticos como em países em democratização. Desde a sua emergência, muitos investigadores da democratização e do comportamento eleitoral têm discutido a complexidade da democracia, da participação e da cidadania do ponto de vista causal, mas os resultados são contraditórios tanto na pesquisa quantitativa como na qualitativa. A discussão emerge com Lipset (1959) entre as décadas de 1950 e 1960, desde então, as principais variáveis têm sido essencialmente limitadas à educação, idade e exposição aos *media*. Porém, o problema emerge nestas contradições de causa-efeito. Embora as variáveis de Lipset sejam válidas, na altura, as sociedades não estavam digitalizadas como observamos nas últimas décadas. Seguidores modernistas de Lipset não perspectivaram o pico da digitalização, daí os efeitos actuais. A participação política, como defendo, tem estado em descarrilamento nas formas convencionais e possivelmente nas inconventionais. Em alguns países em democratização, formas como a votação têm estado a promover formas extremas de participação, tanto legais como ilegais. Por estas razões, é problemático assumir a relação causal entre educação e aumento da participação. Olhando para os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vários países, incluindo Moçambique, estão no nível baixo de desenvolvimento humano, mas os níveis de educação (componente do desenvolvimento humano) têm estado a melhorar desde o fim da Guerra Fria. Com o aumento no acesso à “educação”, *media* e melhoramento da esperança de vida, não seria de esperar maior participação política em Moçambique?

Neste ensaio questiono a educação, a idade e o acesso à informação como factores que impulsionam a participação e a cidadania crítica e democrática. Defendo que, na era digital, os conceitos de *educação*, *idade e acesso à informação* são pouco relevantes e, por vezes, inválidos. O interesse pela política explica melhor os níveis de participação e cidadania democrática em sociedades pobres, mas em crescimento na digitalização. *Alfabetismo, experiência e preferência pelo conteúdo do acesso* são factores determinantes. Neste ensaio, primeiro avalio teorias existentes comparando-as com Moçambique. Seguidamente, apresento a metodologia, os questionários e os resultados. Encerro com a discussão e sugiro algumas intervenções académicas específicas para políticas de intervenção.

VELHAS TEORIAS E SUAS LIMITAÇÕES

Uma pesquisa prévia sobre os factores determinantes da participação política e cidadania crítica em democracias atribui um papel particular à educação, à idade e ao acesso aos *media* (Boix, 2003; Teorell, 2010; Mattes & Shenga, 2014). Este argumento emerge da teoria da modernização para a estabilização da democracia (Lipset, 1959; Brady, Verba & Scholzman, 1995; Przeworski & Limongi, 1997; Geddes, 1999; Kuenzi & Lambright, 2007; Huntington, 1970). Contudo, esta explicação é pouco convincente quando alguns defensores ignoram conceitos da democracia, da democratização e da participação. Franklin (2004), por exemplo, segue a mesma perspectiva de educação, idade e exposição aos *media*, colocando os três horizontalmente sequenciais para o resultado final. O argumento falha por colocar os três factores operando sequencialmente. Em plena digitalização, os factores falham na má aplicação conceptual, com a intenção de explicar a participação. Os resultados da estabelecida “teoria da modernização” são contraditórios na aplicação conceptual (Galston, 2001; Nie *et al.*, 1996), introduzindo falácias causais.

O papel da educação tem sido enfatizado quer na participação política convencional quer na inconveniente.

“[...] A *educação* serve para inculcar a virtude cívica e várias capacidades que podem tornar a participação eleitoral mais fácil” (Lipset, 1960, *apud* Franklin, 2004: 14, ênfase adicionada), adicionalmente, “a *idade* guia as oportunidades que as pessoas devem receber para se tornarem embebidas em estruturas sociais” (Franklin, 2004: 14, ênfase adicionada).

Entretanto, Lipset e Franklin não são claros no termo educação, levando os seus seguidores a usar educação como sinónimo de “ir à escola”. Embora a associação entre a educação e a democracia seja profunda, o problema está no senso comum a si atribuído. Na literatura sobre a transição para a democracia desde os finais dos anos 1980, assume-se que “educação do cidadão” significa “ir à escola”, aprender línguas oficiais e recepção de diplomas, sendo assim capaz de se tornar economicamente estável. Daqui a desilusão de sinonímia de repetição como a habilidade de repetir o que já foi transmitido. Estudiosos olham para este “problema de ir à escola” e associam-no à participação política, por isso a confusão entre causalidade e correlação. Seguindo a mesma abordagem, Huntington menciona componentes da teoria da modernização, mas numa combinação pouco clara das três variáveis. Conforme avança, em Estados modernos, há “participação massiva [*sic*]”: “... a expansão da [*sic*] *media*, [o] aumento da alfabetização e da educação, e a participação política. [...] Mudanças num factor implicam mudanças noutros factores...” (1970: 288).

Huntington (1970) contribui de forma similar a Franklin (2004), expondo claramente que educação e alfabetização são conceitos diferentes. Porém, não esclarece como se pode relacionar uma com a outra. Desta falta de clareza corremos o risco de inferir que a alfabetização está

separada da educação. Esta abordagem é falaciosa, uma vez que o alfabetismo em si se processa com a acumulação do conhecimento. Consequentemente, ao invés desta confusão, tratar de forma separada torna o alfabetismo facilmente mensurável por indivíduo. Igualmente, não é de assumir que o alto nível de alfabetismo necessariamente causa “participação política maciça”, pois o contrário é possível, como aconteceu com a depressão na afluência às urnas nos anos 1960 no Ocidente. A expansão dos *media* é um factor claro como componente do progresso tecnológico, incluindo a actual digitalização. Todavia, o acesso aos *media* é menos importante, uma vez que a exposição e o acesso se tornam cada vez mais abundantes. O acesso à informação é fácil, mas o conteúdo e as fontes devem ser tratados de forma separada: a imensidade de conteúdo em diferentes fontes dos *media* não determina o efeito na participação. O argumento que proponho é que, enquanto não houver interesse pela política, o nível de participação promove apatia quando a democratização e a digitalização ocorrem em simultâneo.

Aparentemente, os acontecimentos de Tiananmen, em 1989, e a Primavera Árabe, em 2010/11, suportam a papel da juventude “educada” com capacidade para incentivar revoluções. Mas serão estes eventos suficientes para tal argumento? Os protestos são somente uma forma de participação inconvençãoal, por isso, tal argumento é falacioso; aliás, Doherty *et al.* (2017) mostram que a juventude “educada” pouco participou nas eleições tunisinas. Então, o argumento manifesta-se vagamente.

Tem sido comum assumir-se que nos países pobres, especialmente africanos, a “educação” irá necessariamente promover a expansão da participação política e, consequentemente, a emergência da democracia (Schumpeter, 1942; McClurg, 2003; Mattes & Shenga, 2014). No entanto, sou céptico em relação a esta visão. Os pobres têm estado a elevar a sua alfabetização, mas a democracia revela-se estancada. Na verdade, observando as crises económicas rotineiras, a desdemocratização e a violência eleitoral periódica, os especialistas desta área ainda não explicam em que medida a alfabetização promove diversas formas de participação em África. Outro conceito mal aplicado na teoria da modernização é a idade. A relação causal é disputável. Da mesma forma que a educação fracassa, a idade não implica necessariamente aumento da virtude cívica. Confundimos idade com experiência numa relação causal falaciosa. A idade não conduz infalivelmente à participação política; o processo de socialização influencia a forma como o cidadão toma as suas decisões. A idade pode certamente influenciar negativamente o envolvimento na política. A experiência influencia a apatia ou o envolvimento na política. Cidadãos com determinado tipo de experiência política nas suas vidas – incluindo conflitos armados, independência, genocídios, ou revoluções – são induzidos a determinado tipo de comportamento eleitoral. Deste modo, não é convincente assumir que a idade resultará numa fácil instilação da virtude cívica.

A experiência não emerge separada da frequência escolar; estas ocorrem em simultâneo à medida que os indivíduos crescem. Portanto, não encontramos nenhuma ponte entre a escola

e a socialização, ambos são processos simultâneos que retiram a primazia da educação como um fenómeno simplista. A teoria da modernização confunde colinearidade com causalidade, por isso a escola não estimula em si a participação. Estudos recentes em observação eleitoral em Moçambique reportam níveis de afluência às urnas mais altos em zonas rurais do que nas áreas urbanas, onde os alfabetizados estão concentrados (AWEPA, 2003). Como tal, ao invés da idade, a experiência explica melhor a participação política. O interesse pela política no conteúdo disponível nos *media* sublinha o interesse pela participação. Paradoxal é o acesso à telefonia móvel entre a população pobre, mas sem acesso a recursos básicos (Pierskalla & Hollenbach, 2013). Podemos então inferir que a alfabetização tem maior cobertura nas urbes, da mesma forma que a digitalização está mais avançada nos centros urbanos, mas com níveis diferentes de acesso a bens da primeira necessidade.

Para além da educação e da idade, a teoria da modernização atribui um papel particular à exposição aos *media* na participação. Como antes mencionei, a digitalização invadiu o mercado dos *media* e rapidamente expôs o cidadão aos meios de comunicação social digitais, retirando primazia aos *media* impressos em diversas regiões. Não apenas pela escolha do meio, mas também pela explosão no conteúdo e constante disponibilidade. Desta forma, o factor determinante para a participação política está na escolha da informação que o consumidor acha importante para consumo do seu interesse.

A explicação de fenómenos contemporâneos e dinâmicos no campo da participação requer a reavaliação de alguns conceitos. Olhando para a teoria da modernização, exponho a revisão dos conceitos de educação, idade, e exposição aos *media*. Refuto a ideia de exposição propondo o interesse pelo conteúdo dos *media*. A educação é um conceito multidimensional e incorretamente aplicado, particularmente quando se trata da sua mensurabilidade, consequentemente adopto antes a alfabetização. Embora mensurável, a idade é outro conceito mal aplicado na explicação da participação, como tal, sugiro experiência política via eventos independentemente da idade. A minha revisão não significa neomodernização, mas relevância de fenómenos em circunstâncias simultâneas de digitalização e democratização na participação política.

RUMO AO ANALFABETISMO POLÍTICO

Com as limitações previamente apresentadas, os defensores da teoria da modernização (Przeworski & Limongi, 1997; Boix, 2003; Teorell, 2010) assumiram um papel significativo no vago e transversal conceito de educação. Neste ensaio, a alfabetização encaixa-se melhor no conteúdo complexo de participação política. Com a digitalização da sociedade, apenas os alfabetizados são capazes de fazer uso da Internet, que é uma rica fonte de informação. A digitalização cria oportunidades para várias formas de participação, mas a sua explosão nas últimas décadas tem igualmente efeitos adversos na participação. A preferência pelo conteúdo

disponível é relevante, especialmente com a superabundância de diversos tipos de informação. Assim, é uma falácia assumir que a alfabetização – predominante na juventude – terá um efeito positivo na participação política. O interesse pela política é crucial.

Ao invés da idade, a experiência explica melhor o envolvimento na política. Independentemente da idade, a experiência na era digital é um factor determinante em certas actividades. Seja qual for a idade, o processo de socialização permite o engajamento em certas actividades políticas. A participação política oficial requer um mínimo de 18 anos na sociedade moçambicana, daí que em diferentes formas de participação política afecte a virtude cívica. Com base na socialização, o interesse pela política pode conduzir à atracção ou à apatia.

É enganoso assumir que o ambiente pluralista resultará na participação do cidadão em todas as actividades políticas, especialmente na eleitoral. O simples facto de ostentar um cartão partidário pode ser uma escolha de participação voluntária. Qual é o efeito de certos instrumentos digitais em países simultaneamente em democratização e digitalização? Em que ambientes são os dispositivos digitais usados? Em algumas sociedades, como a americana, estar presente na estação de voto não é compulsório para se votar, daí o impacto aberto em países altamente digitalizados. Existirão formas de acesso à informação, especificamente da Internet e da telefonia móvel, com efeitos positivos na participação?

Comparando com os Estados Unidos e outras democracias estabelecidas, a afluência às urnas é menor em relação a alguns países em democratização. Por que razão é a afluência maior em países como Ruanda, Namíbia, Angola, Seychelles, Burundi e Guiné Conacri, entre outros (*vide* resultados em International Institute for Democracy Electoral Assistance – IDEA)? Ainda mais, estas discrepâncias criam um *conundrum*. Por que razão registamos maior nível de afluência às urnas nas zonas rurais do que nas zonas urbanas, precisamente onde os alfabetizados estão concentrados e com maior acesso à riqueza no conteúdo dos *media*?

A alfabetização é crescente em Moçambique, o mesmo ocorre no acesso e na disponibilidade dos *media*. Por que razão poderia a participação política decrescer com base nas assumpções da teoria da modernização? Seguindo os pressupostos da modernização, poderíamos esperar um elevado nível de participação (i.e., aumento na afluência às urnas nos centros urbanos). Porém, o oposto ocorre em Moçambique, isto é, há mais baixa afluência às urnas nos centros urbanos de fácil acesso do que nas regiões rurais de difícil acesso (AWEPA, 2003). O meu inquérito examina a relação entre a superabundância do conteúdo dos *media* nos grandes centros urbanos – onde a juventude é predominante, segundo a pirâmide demográfica nacional – e o baixo nível de participação convencional e inconventional.

Desde os anos 1990, o Banco Mundial, o FMI e estudiosos têm indicado Moçambique como um exemplo de crescimento económico em África. Desde o Acordo Geral de Paz de 1992, o mesmo ocorre com a alfabetização. A única depressão económica e instabilidade política que questionam o exemplo de crescimento ocorrem em esquemas de corrupção, como nas

eleições de 2014. Embora a Freedom House avalie Moçambique como um país “parcialmente livre” na zona política, outras fontes revelam o contrário, especialmente sobre o nível de liberdade de expressão. (Nhantumbo, 2015: 3)¹. *The Economist* reporta igualmente um grande descarrilamento na liberdade de expressão nos últimos cinco anos.²

O inquérito avalia a ideia exagerada de Mattes & Shenga (2014) de que a chamada “educação” promove a participação política na cidadania democrática crítica. O papel crítico da rápida digitalização, quer em termos de jornais electrónicos quer dos *media* electrónicos e televisivos, na Internet, questiona a conclusão destes estudiosos, na qual, segundo Sambira (2013), a digitalização tem um efeito ubíquo: enquanto o número de material digital de comunicação progride em *sociedades africanas digitalmente orientadas*, os recursos básicos manifestam-se cada vez mais pobres (i.e. água, saneamento). Este inquérito cobre o período 1994-2016.

Para examinar a participação, como a afluência às urnas, e a digitalização, seleccionei intencionalmente as autarquias gémeas das cidades de Maputo e Matola. A cidade de Maputo tem estatuto provincial e Matola é a capital da província de Maputo. Estes municípios acumulam zonas urbanas com infra-estruturas mais avançadas de circulação relativamente a outras cidades. Dados mostram que em 2015 a cidade de Maputo tinha um índice de pobreza de 0,043 e a província de Maputo, 0,133 – ambos os níveis mais baixos de Moçambique.³ Nestes locais, os níveis de alfabetização, participação política em geral e especificamente a afluência às urnas tomam sentidos contrários aos pressupostos da modernização. Pesquisas prévias mostram que o nível de afluência às urnas em Moçambique é alto nas zonas rurais em comparação com as zonas urbanas, onde os alfabetizados tendem a abster-se (Sambira 2010, Banco Mundial & Banco de Desenvolvimento Africano, 2013, cfr. Nhantumbo, 2014). Por outras palavras, os potenciais eleitores das áreas rurais, com infra-estruturas pobres e longas distâncias para aceder aos postos de votação e recenseamento, participam mais na política do que os cidadãos urbanos com melhores condições de acesso, electricidade, água e saneamento, conhecimento de línguas estrangeiras, entre outros presumíveis incentivos

Evidentemente, neste caso, a exposição aos *media* em si – especialmente *media* independentes – não conduz à cidadania democrática. A participação política é um conceito aberto e de definição simplista para alguns estudantes que olham para tal como somente a votação, daí a incongruência na discussão. A votação é apenas um componente da participação convencional, que inclui, mas não se restringe, o activismo político, serviço ao público, voluntariado em campanhas eleitorais e donativos a partidos políticos. A participação inconventional não

¹ Esta discussão pode ser exemplificada pelo tiro mortal do professor Gilles Cistac, e os ferimentos no ataque contra José Macuane – numa tentativa fálhada –, muito provavelmente pelas suas opiniões sobre a eleição de 2014 e os resultados das eleições que se seguiram com protestos e conflito armado. Estes acontecimentos ganharam maior atenção no centro de Moçambique e em algumas áreas onde a Renamo ganhou a eleição (*vide* Mediafax, N.º 6065, 25 de Maio de 2014).

² *The Economist*, disponível em: <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex> (consultado a 2 de Agosto de 2017).

³ Chattan House Report 2015.

significa necessariamente que seja ilegal, pois esta pode incluir insurgências, manifestações ou protestos e guerra (Stolle, Hooghe & Micheletti, 2005; Ekman & Amnâ, 2012). Segundo Pierskalla & Hollenbach (2013), constitui uma visão limitada olhar apenas para o impacto dos telemóveis como dispositivos promotores de extremas formas de participação. Erroneamente, concluem que em África “a disponibilidade e cobertura de telemóveis aumenta de forma significativa e substancial a probabilidade de conflito violento”. Os celulares⁴ podem promover participação, mas não infalivelmente de forma extrema.

Com base no argumento da educação, as manifestações ilegais pró-democratização são igualmente formas de participação ilegal. A Primavera Árabe decorreu na era da digitalização, mas a literatura ignora esta forma de participação no contexto do comportamento eleitoral, independentemente da dificuldade de mensuração. Outros exemplos podem incluir os protestos da Praça de Tiananmen ocorridos antes da actual digitalização. Restringindo a participação política à afluência às urnas nas eleições na cidade de Maputo e na Matola, encontrei um défice nos níveis de votação, mesmo com as infra-estruturas referidas por Mattes & Shenga (2014) (*vide* Tabela 1). Um conceito aberto de participação eleitoral desaprova o pressuposto causal entre alfabetização na participação.

Dada a confusão conceptual, neste ensaio a participação política refere-se tanto a formas convencionais como inconventionais. As primeiras incluem assinatura de petições, votação, campanhas eleitorais, estatuto de membro de partidos políticos, donativos monetários ou logísticos para eventos políticos e contacto com oficiais públicos. Participação inconventional inclui manifestações, protestos e votos em branco, marchas contra políticas públicas. A participação pode ser individual ou colectiva (Teorel *et al.*, 2007; Ekman & Amnâ, 2012). Incluo também a *participação latente*, definida como “a vontade de tomar acção se as circunstâncias assim exigirem” (Ekman & Amnâ, 2012: 297).

⁴ Na pesquisa, o termo telemóvel não está clarificado, não sabemos se são “simples/básicos”, *smartphones*, ou ambos.

TABELA 1: AFLUÊNCIA ÀS URNAS (AU) NAS ELEIÇÕES DE 1994-2014 (EM %)

ANO	IDH DE MAPUTO (CIDADE)	IDH DA MATOLA	ANALFABETISMO EM MAPUTO (CIDADE)	ANALFABETISMO NA MATOLA	AU NAS ELEIÇÕES GERAIS	AU NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS EM MAPUTO (CIDADE)	AU NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS NA MATOLA
1994	NA	NA			87,89		
1995	NA	NA					
1996	NA	NA					
1997	0,568	0,480					
1998	0,576	0,491				26	25
1999	0,589	0,504			68,09		
2000	0,590	0,506					
2001	0,598	0,519					
2002	0,598	0,526					
2003	0,601	0,537				21,55	20,80
2004	0,640	0,551			36,34		
2005	0,626	0,579					
2006	0,622	0,589					
2007	0,624	0,578					
2008	0,640	0,581	2008/09: 10,9	2008/09: 26		26	25
2009	0,651	0,575			44,44		
2010	0,661	0,581					
2011	0,669	0,589					
2012							
2013						50,39	37,97
2014					48,84		
2015							

Dados oficiais disponíveis em 2016

Fontes: AWEPA (2003), IDEA, WLSA Moçambique (2014), Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (2014)

O IMPACTO DA DIGITALIZAÇÃO

Para além da revisão conceptual e da sugestão de alternativas teóricas, destaco a digitalização como um novo conceito e variável neste ramo de pesquisa. A digitalização refere-se ao processo de avanço no uso de dispositivos electrónicos na era actual com tendência para a tecnologia digital: trata-se de um fenómeno de avanço tecnológico de e com acesso à informação usando material electrónico com teclados usuais e *touch screens*. Haverá um impacto deste fenómeno na participação política? Alguns investigadores defendem que a digitalização, especialmente com o componente da Internet, tem um efeito positivo; outros são contrários e defendem um papel negativo; outros ainda encontram um impacto insignificante. No entanto, a digitalização neste ensaio é um factor essencial associado à alfabetização na participação política. As explicações prévias são enganadoras, como tal, este ensaio contribui para a elucidação conceptual

e seus efeitos. De facto, Sambira (2013: 19) defende que “os telemóveis hoje têm um papel ubíquo na sociedade africana”.

No impacto da digitalização, concorrem três escolas. Na primeira, a digitalização reduz o envolvimento político dos cidadãos (Davis, 1999; Noveck, 2000; Anduiza *et al.*, 2009; Albrecht, 2006). A Internet reduz o tempo livre das pessoas e enfraquece a coesão social, sendo um obstáculo para a participação (Davis, 1999; Albrecht, 2006). De acordo com Fredin (1999), a Internet mantém a estrutura social, reforçando a separação das elites e o público em geral. Albrecht (2006) reforça que a democracia electrónica se estende a práticas de tecnologia cultural comum.

A segunda escola defende que a digitalização não tem impacto significativo na participação política (Bimber, 1999; Nisbet, 2002; cf. Anduiza, 2009, Eveland & Scheufele, 2000). Porém, Davis (1999) defende que, embora a Internet não tenha um impacto significativo na participação, os governos irão possivelmente promover uma sociedade orientada para uma democracia aberta e participativa. Neste sentido, a Internet é um espaço para os políticos colocarem publicidades ou campanhas sem mensagem útil, e para apresentarem as fraquezas dos seus oponentes.

Na terceira perspectiva, diferentemente, os investigadores defendem que a digitalização tem um papel e um impacto positivos na participação (Negroponte 1995; Noveck, 2000; cfr. Anduiza *et al.*, 2010; Bode *et al.*, 2015; Delli Carpini 1997; Fredin, 1999). Negroponte (1996) defende que a Internet “traz um impacto relevante para uma sociedade mais participativa e possivelmente o melhoramento da participação”.

As três escolas falham ao olhar para a Internet num sentido limitado e não como uma política “obrigatória” com diferentes tipos de acesso à informação. Na verdade, o acesso à Internet inclui várias plataformas de informação disponível. Os estudiosos descuidam-se ao olhar somente para o domínio .com, mas a Internet inclui variáveis como .edu, .gov, .org, entre outras. Os investigadores excluem ainda livros, literatura académica e instrumentos obrigatórios de serviço institucional (i.e., *sites* restritos a estudantes, conectividade intra-institucional, como o *online banking*). Esta fraqueza apoia a minha posição de que o conteúdo é relevante, com informação consumida segundo as preferências entre indivíduos alfabetizados. Outra lacuna está na indistinção entre a Internet e a digitalização. Enquanto a primeira é simplesmente contedística, os aparelhos digitais incluem diversidade de instrumentos: diversos tipos de computadores, *smartphones*, *tablets*, televisão, e outros. Se diversos conteúdos estão disponíveis, circunstâncias como a disponibilidade da informação no domicílio, postos de trabalho e locais livres definem a preferência.

METODOLOGIA NA ROTA DA DIGITALIZAÇÃO

O inquérito destacou respondentes relativamente ao alto nível de alfabetização e formação – a condição de ser capaz de ler e escrever pelo menos na língua oficial. Como critiquei acima, falar

português não significa ser alfabetizado. A digitalização de uma sociedade simultaneamente em democratização é susceptível ao analfabetismo político entre os alfabetizados. A minha asserção é que, em sociedades em digitalização, o cidadão letrado irá prestar atenção aos fenómenos do seu interesse no conteúdo. Para sustentar a minha teoria, desenhei um inquérito com duas partes. Na primeira secção, as perguntas relativas à participação e forma são de múltipla escolha. Na segunda secção, recorri a três questões para testar a congruência com a primeira secção. O inquérito foi presencial, de modo a evitar respostas viciadas ou uso de cábulas. Desta forma, reduzi o nível de desonestidade dos respondentes.

Porque o inquérito incluiu tópicos sobre votação, a idade mínima de 21 anos foi uma pré-condição na participação, uma vez que a última eleição municipal ocorreu em 2013. Para além da idade, considerei o género e a alfabetização relativamente superior – alunos e estudantes nas universidades, professores do nível primário, oficiais públicos, privados, e de organizações sem fins lucrativos de vários níveis. O inquérito decorreu em universidades, escolas, vias públicas e locais diversos. Nas universidades tentei alcançar estudantes de diferentes cursos, para tal, fui circulando por diferentes departamentos.

Dada a relevância da alfabetização, da experiência na política e da escolha do conteúdo, as questões eram relativas. Incluí, igualmente, zonas de residência, para gradualmente ir observando a representação das duas autarquias, por misturarem locais de trabalho e estudos. A segunda parte testa o conhecimento dos níveis autárquico, provincial e nacional. Apenas três questões testam a votação e os factores ligados à votação ou à escolha de decisores de alto nível.

- i) Quem é o governador da sua província?
- ii) Quem é o presidente do seu município?
- iii) Quantos mandatos constitucionais se aplicam ao Presidente da República?

O inquérito teve um n de 115 por município; cidade de Maputo e Matola. Igualmente, recolhi a informação disponível do INE, relatórios da União Europeia, AWEPA, WLSA Moçambique e IDEA. Esta abordagem permitiu a obtenção de dados entre 1994 e 2016, período que cobre eleições nacionais e municipais. Estes dados revelam a tendência geral da afluência às urnas nas eleições durante este período. Para incluir o foco alfabetizado, visitei a Universidade Eduardo Mondlane; a Universidade Pedagógica; a Universidade São Tomás de Moçambique; A Politécnica; o Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique; escolas e ministérios de forma aleatória; e falei com jornalistas de rádio e televisão, vendedores e compradores em centros comerciais.

Hipótese 1: Quando os níveis de alfabetização são maiores em países simultaneamente em democratização e digitalização, o analfabetismo político é altamente esperado.

Hipótese 2: Quando a sociedade está simultaneamente em digitalização e democratização, os cidadãos tendem a perder interesse pela política.

RESULTADOS E ESCRUTÍNIO

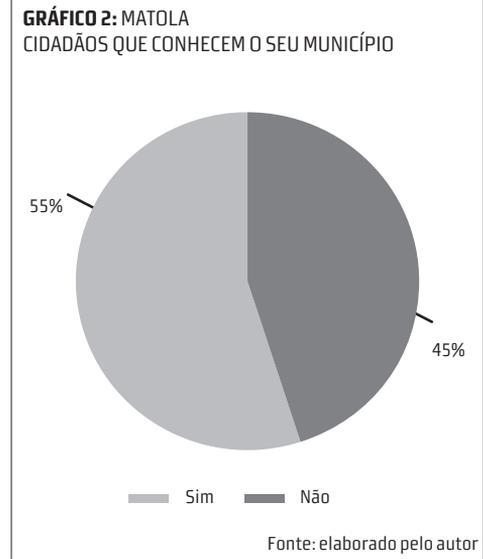
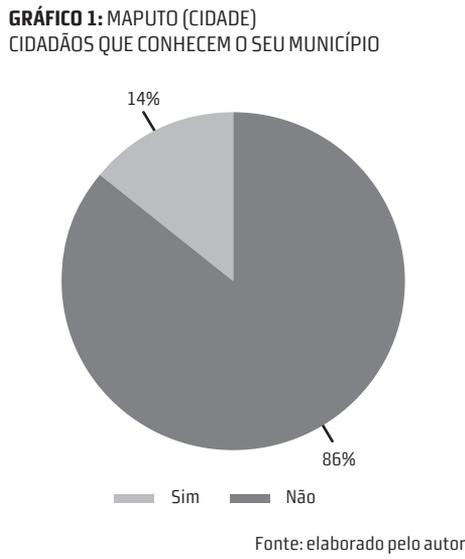
Os respondentes ao inquérito tinham uma idade média, respectivamente, de 32 e 30 anos, na cidade de Maputo e na Matola. A idade mínima foi de 21 anos e a máxima de 60. Os níveis de alfabetização reflectiram o meu objectivo na selecção: cidadãos de alto nível de alfabetização – estudantes universitários, licenciados, estudantes de pós-graduação ou acima; e um número insignificante de estudantes pré-universitários. Todos os respondentes tinham celulares “simples” e um grande número de participantes tinha *smartphones*. Parte dos respondentes possuía dois ou mais aparelhos telefónicos e outros instrumentos como *tablets*. Adicionalmente, e importante, quase todos os respondentes tinham televisão no domicílio, e poucos fora do domicílio. Apenas cinco respondentes não tinham acesso à Internet, um na cidade de Maputo e quatro na Matola. Muitos respondentes ostentam mais do que três fontes de acesso à Internet e têm a oportunidade de escolha do conteúdo nos *media*.

A estratégia da secção de teste revela inconsistências significativas entre a múltipla escolha e o conhecimento básico. Os gráficos a seguir mostram alguma desonestidade dos respondentes que poderiam ter grandemente adulterado os números na participação a nível municipal, como na afluência às urnas. De igual modo, afecta a forma de participação, especialmente a latente (i.e., qual seria a reacção do cidadão em caso de violação dos mandatos presidenciais?). A adesão a notícias relativas à participação política ou a outro tipo de conteúdo é baixa, confirmando a minha hipótese. Suportando a segunda hipótese, os resultados revelam uma sobreposição entre o período oficial de expediente e o entretenimento. As respostas à secção chamam a atenção aos investigadores para que não assumam que os respondentes oferecem informação suficiente para suportar hipóteses ou desenvolver argumentos sob pena de apresentarem dados viciados e previsões inválidas. Como predito, os respondentes têm acesso a diversos dispositivos digitais através dos quais acedem à informação de interesse: telemóveis⁵, *smartphones*, *tablets*, *laptops*, computadores de mesa e televisão. Os funcionários públicos são os que mais usam computadores de mesa e os únicos que usam o telefone fixo; outros oficiais dispõem de telemóveis do empregador, *smartphones* ou *tablets*.⁶ Um número significativo de respondentes não explora serviços de rádio, não por falta de capacidade de compra, mas por preferência. Estes resultados suportam a minha expectativa de forte tendência de digitalização das zonas urbanas em Moçambique. Podemos também inferir que o conteúdo superabundante dos *media* é mais importante do que a exposição aos *media*.⁷

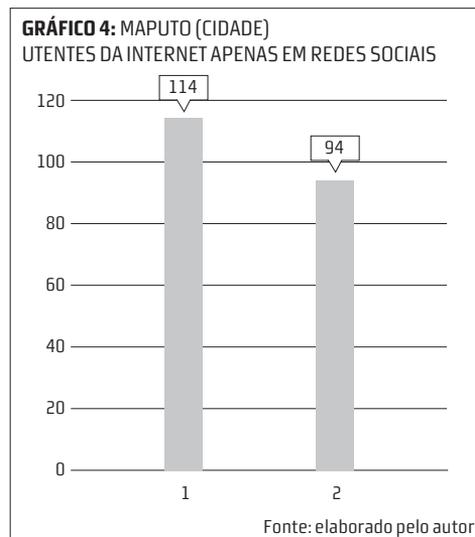
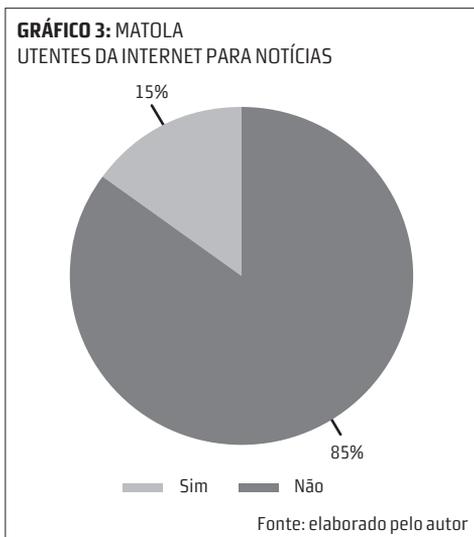
⁵ O termo celular é usado para celulares através dos quais o utente não pode aceder à Internet.

⁶ Para simplificação, como são poucos os respondentes que usam *tablets*, incluo-os no grupo de *smartphone*, no entanto, na base de dados, estão separados. Alguns respondentes possuem *tablets* e *smartphones*.

⁷ Os gráficos detalhados para análise encontram-se no Apêndice 1 para a cidade de Maputo, e no Apêndice 2 para Matola. Talvez devido à crise política corrente, os respondentes foram relutantes na expressão das suas razões de preferências no conteúdo dos *media*, deixando espaço em branco ou optando por “Outro”.



O argumento de que a Internet reduz o tempo de descanso das pessoas não é compatível com os resultados. Funcionários públicos, do sector privado e de organizações sem fins lucrativos usam o seu tempo de trabalho oficial para conteúdo de entretenimento, possivelmente reduzindo o nível de produtividade. Do mesmo modo, o nível de inconsistência nas respostas revela uma sobreposição significativa entre o trabalho oficial e o entretenimento, ou horas de estudo com entretenimento. Cerca de 86% dos respondentes de Maputo não conhecem o seu município como área de residência. A mesma tendência, mas relativamente baixa, ocorre na Matola, cerca de 45%. Conforme uma hipótese do ensaio, da digitalização espera-se um efeito negativo na participação política. Os respondentes com celulares básicos (sem acesso à Internet) tendem a participar mais na política e consomem informação dos jornais, rádio e TV, dando suporte à ideia de que as pessoas que recebem informação dos *media* impressos tendem a reter a informação consumida. A alfabetização em sociedades orientadas para a digitalização cria um “vício das redes sociais”. Os alfabetizados com acesso a dispositivos digitais tendem a ignorar a política e outros assuntos importantes da sociedade tanto na Internet em geral como na televisão e rádio.



A estratégia metodológica contribuiu para a detecção de inconsistências nas respostas. Por exemplo nas respostas de escolha múltipla sobre o envolvimento na política, a votação regular, pelo menos uma votação em eleições locais e gerais ou leitura regular e acompanhamento televisivo consistente. Houve grande inconsistência com respondentes que:

- i) conheciam os seus municípios de residência;
- ii) conheciam a diferença entre município e distrito eleitoral – na cidade de Maputo;
- iii) conheciam o nome do edil de escolha na última eleição (candidato vitorioso);
- iv) conheciam o nome do/a governador/a (Governadores são indicados pelo Presidente da República que haviam escolhido ou que tivesse a sua escolha derrotada);
- v) conheciam os termos constitucionais/legais que se aplicam ao Presidente da República.⁸

Encontrei grande confusão na província e na cidade de Maputo. Enquanto a cidade de Maputo tem estatuto de província, a província de Maputo não inclui a cidade. Como resultado, a província de Maputo aplica-se somente ao município da Matola. Mais de 85% dos respondentes da cidade de Maputo tiveram dificuldades em distinguir a cidade da província de Maputo. Encontrámos outra confusão entre distritos municipais e municípios, especialmente na cidade de Maputo (i.e., Ka Mpfumo, Ka Maxaquene, Ka Mavota e outros não conseguiram nem uma nem outra, colocando simples locais como Alto Maé e Polana). Para Matola, alguns respondentes não conseguiram perceber que não viviam fora do município, (por exemplo, Belo Horizonte e Marracuene). Respostas para a cidade de Maputo revelam o desconhecimento da declaração em 2000 da cidade de Maputo como espaço separado da província de

⁸ As questões 4 e 5 aplicam-se especialmente a respondentes que votaram apenas na eleição anterior, mas não nas eleições municipais. Igualmente, servem para o teste de participação latente (por exemplo, o que os cidadãos fariam em caso de violação de termos constitucionais).

Maputo. Parecendo trivial, os eleitores teriam dificuldades na prestação de contas no contexto da descentralização.

Dos resultados acima e da Tabela 2, podemos inferir a tendência na afluência às urnas em eleições municipais prévias. Na primeira eleição municipal, a cidade de Maputo registou 20%, 28% em 2003, e 50% em 2013. Na Matola, a afluência foi de 28% em 1998, 26% em 2003, e 48% em 2013. Com superabundância de fontes de informação, os respondentes não usam ou pesquisam *media* para conteúdo político e seu engajamento. Os inquiridos expressaram défice de interesse pela política e conhecimento de fontes de informação das quais podiam recolher informação relevante. Deste modo, o argumento segundo o qual o acesso aos *media* é fundamental para o desenvolvimento da cidadania democrática e crítica não é confirmada, pelo contrário, as respostas consolidam a importância da disponibilidade de muitos tipos de conteúdo de interesse pessoal.

TABELA 2: RESULTADOS PÓS-TESTE NA LIDERANÇA DE ALTO NÍVEL LOCAL E NACIONAL

MUNICÍPIO	EDIL	GOVERNADOR	MANDATOS LEGAIS PARA O PRESIDENTE
MAPUTO (CIDADE)	68	33	74
MATOLA	51	22	63
TOTAL COMBINADO	119	55	137

Fonte: elaborado pelo autor

Os cidadãos altamente letrados tendem a perder interesse pela política, resultando no analfabetismo político. Esta aferência sugere que o analfabetismo político tende a erodir quando as pessoas têm acesso a infra-estruturas e acesso a *media* digital. A participação política dos pobres que são “defendidos” pelo fenómeno consolida a teoria apresentada. Adicionalmente, a digitalização reduz o interesse das pessoas pela política através da abundância do conteúdo dos *media* – e as pessoas mostram uma enorme e forte atracção pelo componente de entretenimento. Os respondentes mostraram preferência em engajar-se nos “*media* sociais”, especialmente Facebook e WhatsApp, filmes, séries na TV, incluindo novelas brasileiras, quer durante os momentos de trabalho oficial quer em momentos de lazer. Estudantes, funcionários públicos e organizações sem fins lucrativos engajam neste tipo de conteúdo. Estes resultados suportam a minha primeira hipótese; quando uma sociedade está simultaneamente em democratização e digitalização, os cidadãos tendem a perder o interesse pela política.

Fontes de acesso fácil a material público, os seus tópicos e informação sobre deveres são mal utilizados. Conforme o meu argumento, o interesse e a ajuda importam. Os actores de participação política usam o material digital, mas aqueles que têm escolhas nos dispositivos materiais e *softwares* não se apercebem de que são viciados na digitalização. Os respondentes com fácil acesso à Internet revelaram não ter acesso a jornais, mas não se aperceberam de que

têm acesso a jornais *online*. Outros afirmaram não ter acesso à rádio, revelando desconhecimento do acesso à rádio disponível na Internet. Estas respostas sustentam a segunda hipótese.

A preferência pelo conteúdo dos *media* ajuda a explicar que a razão das escolhas relacionadas com a participação política são intencionalmente mal percebidas numa sociedade orientada para a digitalização. Com a digitalização a ocorrer principalmente em zonas urbanas de Moçambique, o uso individual de dispositivos digitais e *media* é muito mais fácil do que o desenvolvimento de sistemas institucionais. Para a pessoa aceder a material digital, as finanças individuais são um requisito, enquanto as instituições requerem burocracia.

CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

Embora restrito no seu alvo, este ensaio revela a necessidade de revisão de concepções sobre factores determinantes na participação. Este trabalho considera o impacto da revisão de argumentos que tomamos como adquiridos ou senso enraizado. À medida que o tempo passa, e as circunstâncias variam, as teorias tornam-se inválidas, não só na explicação do comportamento político mas também em termos e conceitos usados para discussão. Com base nos municípios gêmeos da cidade de Maputo e Matola, relativamente mais avançados em Moçambique e com o nível mais baixo de analfabetismo, os resultados questionam grandemente a teoria da modernização e o papel positivo das infra-estruturas públicas de acesso aos postos de votação como um incentivo para o engajamento na política.

A minha discussão sobre o papel do interesse pela política para prever a participação inspira uma continuidade da pesquisa e um questionamento da primazia ou exclusividade da teoria da modernização. As três variáveis da teoria, especialmente na era da democratização e da digitalização em alguns países, são postas em causa. Embora tenha trabalhado com um *n* relativamente baixo de respondentes, os dados do meu inquérito enfraquecem a teoria da modernização, que se mostra inefectiva para a explicação da participação política em Moçambique e noutros países na mesma rota política. Este ensaio sugere igualmente que a tendência de Moçambique e de outros países africanos para processos paralelos de democratização e digitalização, mesmo com avanços na alfabetização.

Nos resultados, a digitalização em si revela o declínio da relevância da educação, da idade e da exposição aos *media* na explicação da participação. A educação, um termo já questionado em estudos de desenvolvimento, significa alfabetização. É eficiente usar o termo “alfabetização”, o que facilita a mensuração e permite aos testadores separar os dados entre alfabetizados e analfabetos, assumindo os dados intermédios no intervalo. Todos os que têm acesso à Internet estão agora “expostos aos *media*”, adicionalmente, todos os cidadãos têm acesso a jornais, livros, rádio, TV, entre outros. O volume e o conteúdo disponíveis na Internet tornam a “exposição aos *media*” vaga, no sentido contemporâneo da discussão. Quer as fontes públicas quer

as privadas estão disponíveis na *web*. Com a imensidade de escolhas de conteúdo na Internet, os respondentes ao meu inquérito revelaram consistência na tendência da atenção pelo entretenimento, as chamadas “redes sociais”, ao invés de notícias e política. Os respondentes não só revelaram preferência pelo entretenimento social como engajamento por conteúdo durante as horas de experiente estatal e período de aulas ou estudos.

O número de participantes alfabetizados desafia as assumpções de Lipset de educação como “fonte... a educação serve para inculcar a virtude cívica e várias habilidades que tornam a participação mais fácil” (Lipset 1960, *apud* Franklin, 2004: 14). Os alfabetizados não revelaram interesse pela participação política, pelo contrário, passam grande parte do seu tempo a trocar fotos e “conversas privadas” no Facebook e no WhatsApp; a assistir a vídeos musicais e outros sem conteúdo político no YouTube; ou em jogos, entre outras formas de entretenimento (via *webs.com*, e exploram pouco material de *.edu*, *.gov* e *.org*). Estas actividades confirmam o meu argumento sobre o nível de interesse pela política, particularmente pelo conteúdo relativo ao nível de participação na era da digitalização.

Conforme os resultados, a alfabetização não conduz a uma alta participação política. Com uma média de 30 e 32 anos, respectivamente para Matola e a cidade de Maputo, os alfabetizados têm estado, de certa forma, a participar como *oficiais públicos em sistemas de partido único*; participam em determinados acontecimentos políticos ou são jovens envolvidos apenas por laços familiares. Porque a experiência inclui a alfabetização como um componente da socialização ou um hábito de engajamento com diversas fontes de informação baseadas no interesse, a experiência pareceu mais relevante do que a idade. Todavia, os resultados relativos ao factor “experiência” podem reflectir falsas razões. Muitos respondentes, especialmente os da idade média, preferiram não responder à pergunta. Desta forma, os resultados do inquérito mostraram uma limitação em expressar a real razão, possivelmente relacionada com a actual crise política. Consequentemente, os gráficos para estes dados não foram desenvolvidos.

Os *media* electrónicos neste trabalho estão ajustados a Moçambique, tendo dois componentes: jornais adquiridos electronicamente (por exemplo, *Canalmoz*, *Correio da Manhã*, *Ikweli*, *Mediafax*, *Diário da Manhã*) e jornais *online* nos dispositivos (por exemplo, *Notícias*, *O País Online*, *Savana*). O uso de material digital – diferentes tipos de computadores, *smartphones*, televisão com material diverso e de acesso (por exemplo, pacotes DSTV, GOTV e ZAP), *tablets* ou outros – erode a participação resultante das preferências de conteúdo.

Embora o conceito de participação política seja interpretado de diferentes formas, as suas contribuições foram vantajosas. A inclusão de vários tipos e formas de participação – convencional e inconventional, legal e ilegal e a latente (Stolle *et al.*, 2005; Teorell *et al.*, 2007; Anduiza, *et al.*, 2009; Ekman & Amnã, 2012) – foram úteis para a discussão, evitando uma abordagem bastante restrita e uma concentração na afluência às urnas. A minha contribuição para uma percepção de maior *nuance* do conceito envolve violência extrema, guerra, manifestações ou

protestos pró-democracia como formas ilegais de participação política (por exemplo, protestos na Praça de Tiananmen e manifestações da Primavera Árabe).

Ekman & Amnâ (2012: 297) definem participação latente como “a vontade de tomar acções caso as circunstâncias exijam”. Pelos resultados, este conceito é importante, uma vez que mais de 70% dos respondentes desconhecem os mandatos legais do Presidente da República e os nomes dos governadores. Com limitações em conhecimentos básicos como estes, a democracia encontra-se ameaçada: se os cidadãos desconhecem os mandatos constitucionais do Presidente, pouco se pode esperar de uma reacção pessoal à violação desta norma, esperando-se apenas um seguimento emocional de protesto baseado em terceiros actores. Da violação da Constituição, pouca crítica ou protesto podem ser esperados. Desta forma, o baixo nível de participação latente ajuda-nos a perceber a apatia política. O interesse pela política como variável explica o analfabetismo político dos alfabetizados. No contexto da descentralização em Moçambique, a liderança pública corre o risco de punição ou premiação de um nível de governação sem competências para tal.

O interesse pela participação política explica melhor os níveis de envolvimento em sociedades em digitalização e democratização em simultâneo. Como os resultados dos respondentes alvo revelaram, a escolha da preferência pelo conteúdo dos *media* (especialmente da Internet e da TV) e a experiência na política explicam a participação política da era digital. O vago termo educação, a exposição aos *media* e a idade não são tão relevantes como a teoria da modernização previu. A selecção dos municípios vizinhos da cidade de Maputo e Matola revela um alto nível de alfabetização num Moçambique em democratização, mas com baixo nível de participação, a que chamei *analfabetismo político*.

A população pobre em Moçambique, sem acesso a infra-estruturas de circulação e bens básicos, demonstrou um nível elevado de afluência às urnas em 1994, contrariando a ideia de causa-efeito entre alfabetização e participação política, que se mostra falaciosa. Mattes & Shenga (2014) defendem que a educação eleva o nível de participação, e que as infra-estruturas são elementos determinantes da cidadania crítica e democrática. Os resultados do inquérito contrariam estas afirmações. As zonas urbanas têm infra-estruturas de circulação e nível elevado de alfabetização, no entanto, a participação política mostra-se deficitária. Como os alfabetizados se mostram grandemente analfabetos quando se trata de participação, a teoria – especialmente a da escola da modernização – requer revisão argumentativa. Uma vez que os alfabetizados se mostram apáticos em relação a instrumentos básicos de cidadania e democracia, sugiro a introdução de uma cadeira obrigatória de introdução à política ou governação em universidades moçambicanas, independentemente da área de especialização.

Avaliando a estratégia no inquérito de recolha de dados, os investigadores são incentivados a recolher dados razoavelmente consistentes. É comum observar algumas tendências nas sondagens ou previsões seguidas de resultados que desapontam o público. Como poderemos lidar

com este desafio na pesquisa? Sem o teste, fica claro que os resultados seriam falaciosos ou, pelo menos, com tendência diferente das hipóteses. Com ou sem relevância para algumas teorias ou áreas de estudo, há necessidade de repensar os factores determinantes da participação e do comportamento político em geral.

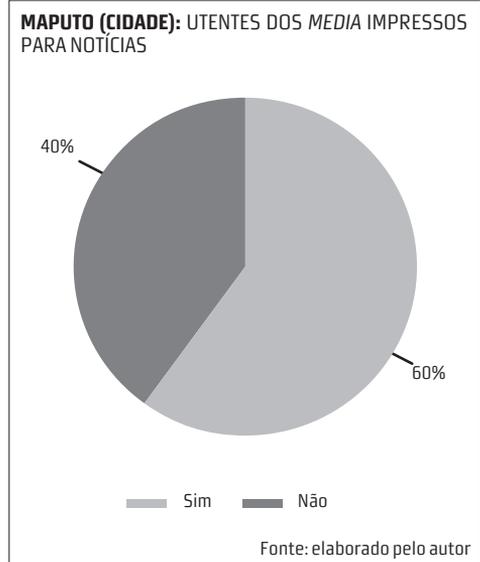
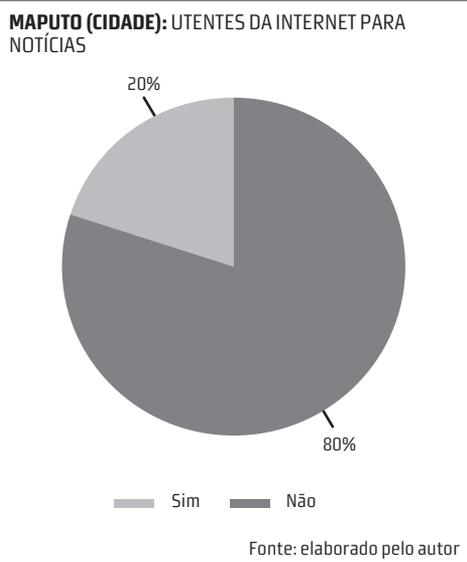
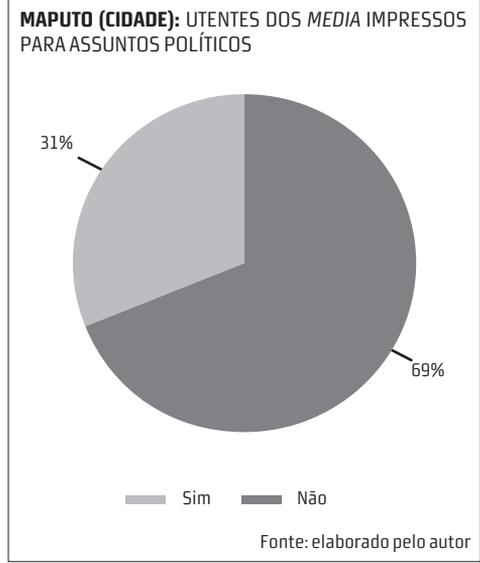
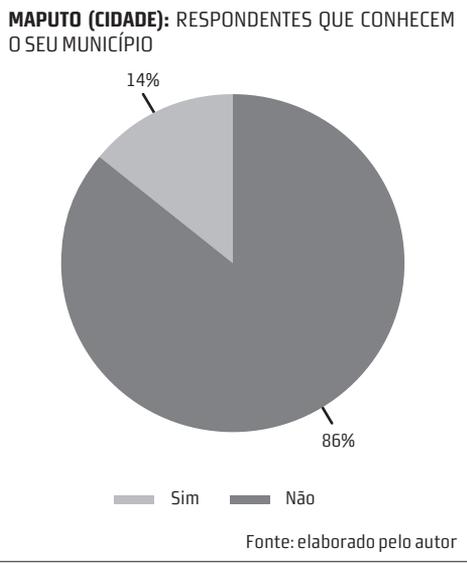
REFERÊNCIAS

- Albrecht, S. (2006). Whose voice is heard in online deliberation?: A study of participation and representation in political debates on the internet. *Information, Communication & Society*, 9, 62-82, 1
- Anduiza, E. *et al.* (2009). Political participation and the Internet: A field essay. *Information Communication and Society*, 12(6), 860-878.
- AWEPA (2003). *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, 29. Amesterdão: AWEPA.
- Banco Mundial & Banco Africano de Desenvolvimento (2013). *The Transformational Use of Information and Communication Technologies in Africa*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/282822-1346223280837/MainReport.pdf> (consultado a 23 de Julho de 2014).
- Bimber, B. (1999). The Internet and citizen communication with Government: does the medium matter? *Political Communication*, 16(4), 409-428.
- Boix, C. (2003). *Democracy and Redistribution*. Oxford: Oxford University Press.
- Bode, L. & Dalrymple, K. E. (2015). Politics in 140 characters or less: campaign communication, network interaction, and political participation on Twitter *Journal of Political Marketing*, 15(4), 311-332.
- Brady, H.E. *et al.* (1995). Beyond SES: a resource model of political participation. *American Political Science Review*, 89(2), 271-294.
- Davis, R. (1999). *The Web of Politics. The Internet's Impact on the American Political System*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Delli, Carpini M.X. (1997). Review of NH Nie, J Junn, and K Stehlik-Barry, Education and Democratic Citizenship. *American political science review*. 91(4). 971-972
- Doherty, D. & Schraeder, J. P. (2018). Social signals and participation in the tunisian revolution, *The Journal of Politics*, 80(2).
- Ekman, J. & Amnâ, E. (2012). Political participation and civic engagement: towards a new typology. *Human Affairs*, 22, 283-300.
- Eveland, W.P. & Scheufele, D.A. (2000). Connecting news media use with gaps in knowledge and participation. *Political Communication*, 17, 215-237.
- Franklin, M.N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University.
- Fredin, E.S. (1999). The web of politics: the Internet's impact on the American political system. *Journalism and Mass Communication Quarterly*.
- Galston, W.A. (2001). Political knowledge, political engagement, and civic education. *Annual Review Political Science*, 4, 217-234.

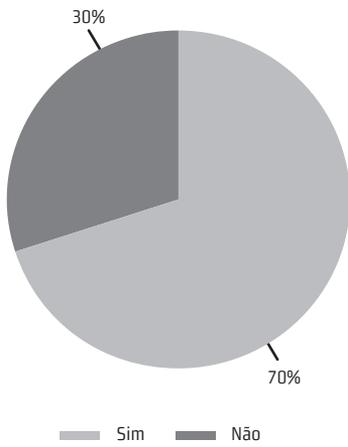
- Huntington, S. (1970). The change to change: modernization, development, and politics. *Comparative Politics*, 3(3), 283-322.
- Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kuenzi, M. & Lambright, G.M.S. (2007). Voter turnout in Africa's multiparty regimes. *Comparative Political Studies*, 40(6), 665-690.
- Lipset, S.M. (1960). *Political Man: the social bases of politics*. Garden City, Doubleday & Company, Inc.
- Lipset, S.M. (1959). Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Mattes, R. & Shenga, C. (2014). Uncritical citizenship: Mozambicans in comparative perspective. In M. Bratton (ed.), *Voting and Democratic Citizenship in Africa*. Londres: Lynne Reinner Publishers.
- McClurg, S.D. (2003). Social networks and political participation: the role of social interaction in explaining political participation. *Political Research Quarterly*, 56(4), 448-465.
- Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (2014). *Eleições Gerais – Relatório Final*. Maputo: Missão de Observação Eleitoral da União Europeia.
- Nhantumbo, I.S. (2014). *Does Mobile Phone Penetration Affect the General Media Exposure Effects on Voter Turnout? Verification from Sub-Saharan Africa*. (Unfinished work for Comparative Politics Class with Dr. Daniel Young).
- Nhantumbo, I.S. (2015). Heróis nacionais: ode ao professor Cistac. *Wampula Fax*, 3. 6 de Março.
- Nie, N.H. et al. (1996). *Education and Democratic Citizenship in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Negroponte, N. (1996). *Being Digital*. Nova Iorque: Random House Inc.
- Noveck, B.S. (2000). Paradoxical partners: electronic communication and electronic democracy in Ferdinand, P. (ed.) *The Internet, Democracy, and Democratization*. Londres: Frank Cass.
- Pierskalla, J.H. & Hollenbach, F.M. (2013). Technology and collective action: the effect of cell phone coverage on political violence in Africa. *American Political Review Science*, 107(2), 207-224.
- Przeworski, A. & Limongi, F. (1997). Modernization Theory: theory and facts. *World Politics*, 49(2), 155-183.
- Sambira, J. (2013). *Africa Renewal Accessed*. 2013. Disponível em: <http://www.un.org/africarenewal/magazine/may-2013/africa's-mobile-youth-drive-change> (consultado a 14 de Julho de 2014).

- Scheufele, D., & Nisbet, M. (2002). Being a citizen online: New opportunities and dead ends. *Press/Politics*, 7, 55–75.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Londres: Allen and Unwin.
- Stolle, D. *et al.* (2005). Politics in the supermarket: political consumerism as a form of political participation. *International Political Science Review*, 26(3), 245-269.
- Teorell, J. (2010). *Determinants of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, J. *et al.* (2007). Participation and political equality: an assessment of large-scale democracy. In J. Van Deth, J. R. Montero, & A. Westholm (eds.), *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Perspective*. Londres: Routledge.
- WLSA Moçambique (2014). *Eleições Autárquicas de 2013: participação e representação de mulheres e homens*. Maputo: WLSA Moçambique.

APÊNDICE 1: GRÁFICOS: MAPUTO (CIDADE)

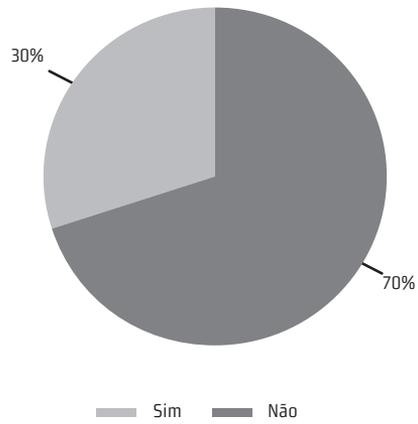


MAPUTO (CIDADE): UTENTES DA TV PARA NOTÍCIAS



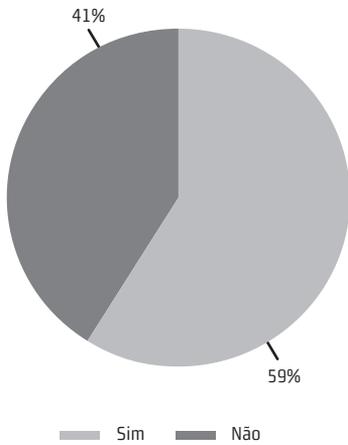
Fonte: elaborado pelo autor

MAPUTO (CIDADE): UTENTES DA TV PARA POLÍTICA



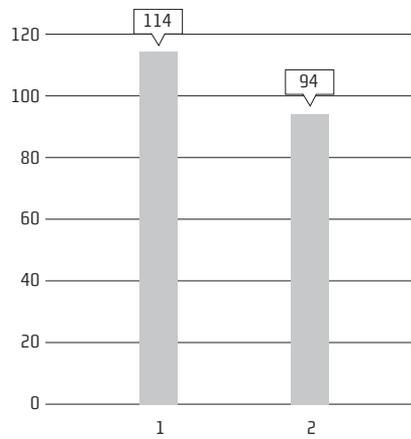
Fonte: elaborado pelo autor

MAPUTO (CIDADE): UTENTES DA RÁDIO PARA NOTÍCIAS



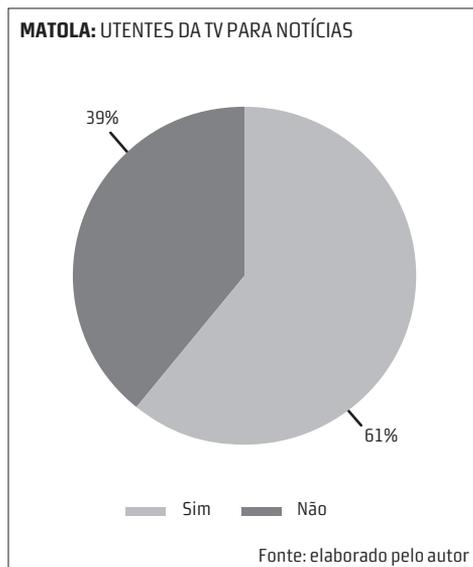
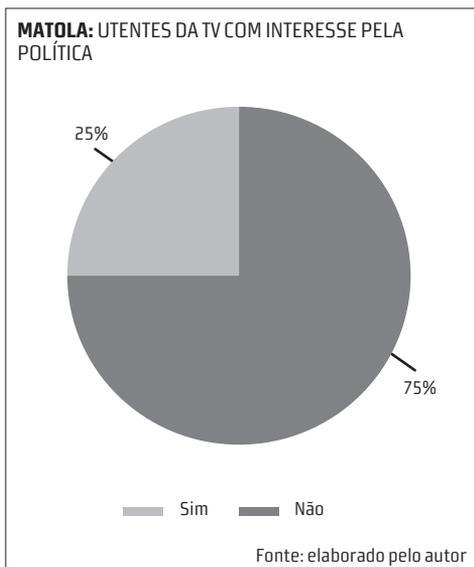
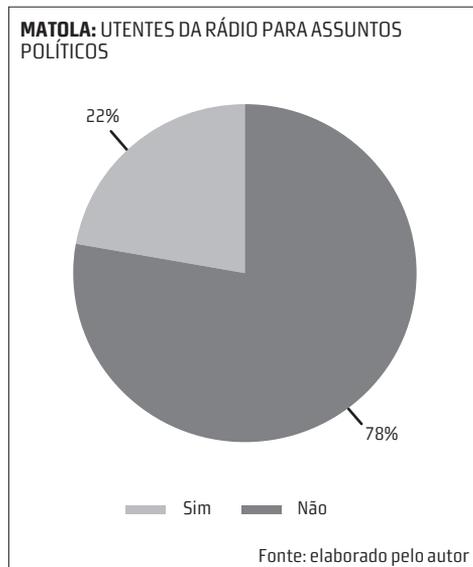
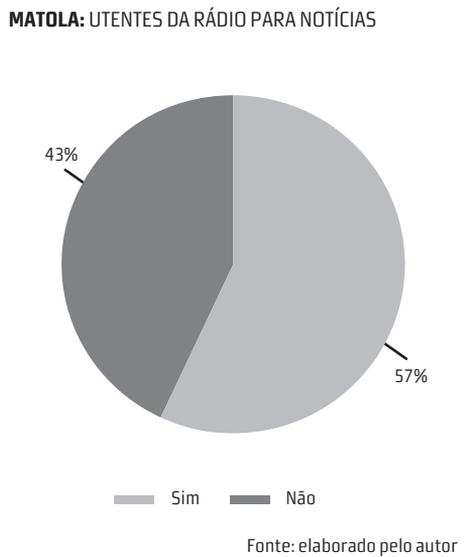
Fonte: elaborado pelo autor

MAPUTO (CIDADE): ACESSO À INTERNET E UTENTES PARA REDES SOCIAIS

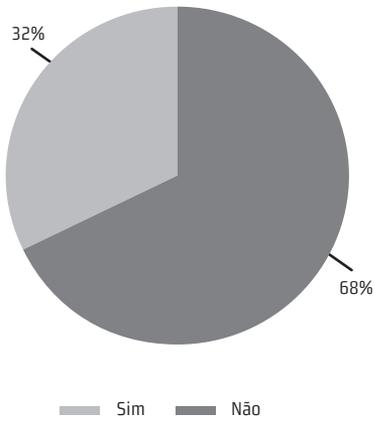


Fonte: elaborado pelo autor

APÊNDICE 2: GRÁFICOS: MATOLA

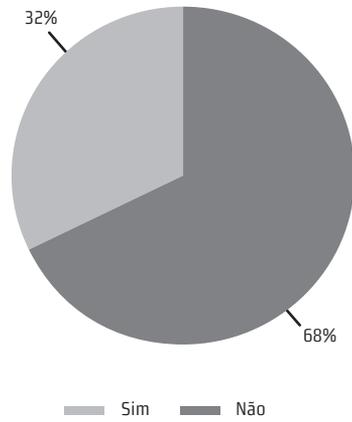


MATOLA: UTENTES DOS MEDIA IMPRESSOS PARA POLÍTICA



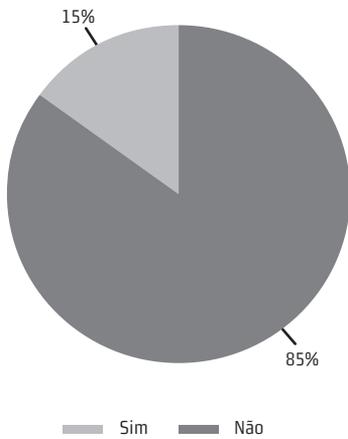
Fonte: elaborado pelo autor

MATOLA: UTENTES DA TV PARA NOTÍCIAS



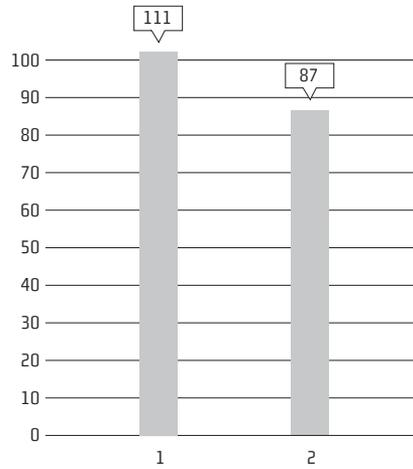
Fonte: elaborado pelo autor

MATOLA: UTENTES DA INTERNET PARA NOTÍCIAS



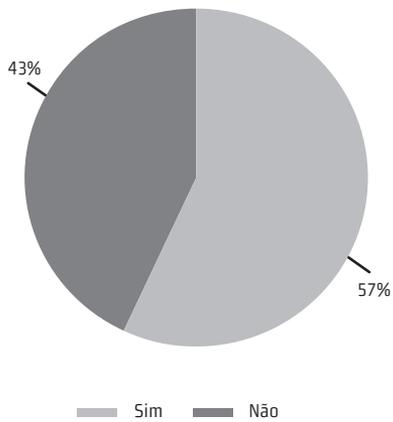
Fonte: elaborado pelo autor

MATOLA: UTENTES COM ACESSO À INTERNET E UTENTES EM REDES SOCIAIS



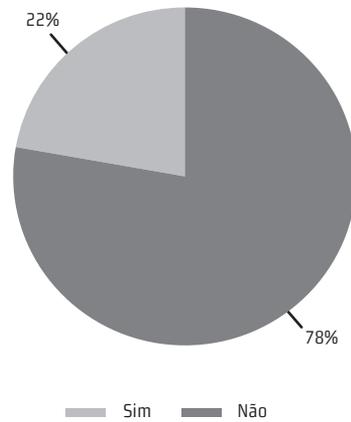
Fonte: elaborado pelo autor

MATOLA: UTENTES DA RÁDIO PARA NOTÍCIAS



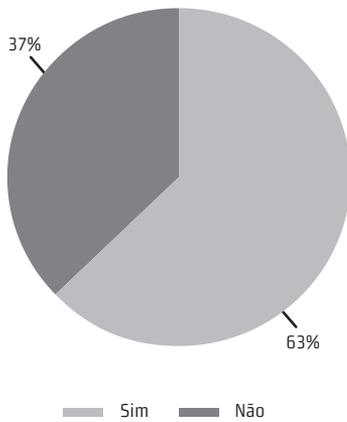
Fonte: elaborado pelo autor

MATOLA: UTENTES DA RÁDIO PARA ASSUNTOS POLÍTICOS



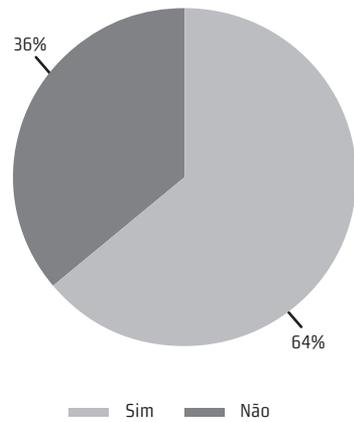
Fonte: elaborado pelo autor

MATOLA: UTENTES DA INTERNET PARA ASSUNTOS REGULARES



Fonte: elaborado pelo autor

MATOLA: CIDADÃOS QUE VOTARAM APENAS EM ELEIÇÕES LOCAIS



Fonte: elaborado pelo autor



PARTE II

ECONOMIA



TESTE À VONTADE DE CONSOLIDAÇÃO FISCAL E ORÇAMENTAL EM MOÇAMBIQUE

O PROBLEMA DA DESORÇAMENTAÇÃO

António Francisco e Ivan Semedo

INTRODUÇÃO

O presente artigo partilha os resultados da pesquisa que os seus autores têm realizado no IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos) sobre as implicações da forma como os recursos financeiros, colocados à disposição do Estado, são geridos pelo Governo de Moçambique, principalmente em termos de oportunidades e obstáculos à ampliação do espaço fiscal, para os sistemas de segurança social e assistência social pública.

Realizar uma reflexão destas no contexto da crise económica e financeira em que Moçambique se encontra presentemente é particularmente complicado. Frequentemente se ouve dizer que as crises podem ser transformadas em oportunidades. Porém, para que esta declaração não se converta num falso optimismo, é preciso esclarecer o seguinte: oportunidade para quê e para quem? No mundo, com particular incidência em Moçambique, nos dias de hoje, não é de imediato evidente que tipos de oportunidades poderão emergir da crise socio-política e económico-financeira que se vive presentemente. Deste modo, entre as diversas oportunidades que poderão emergir da actual crise em Moçambique, existem algumas identificáveis: 1) oportunidade para reformar ou procurar alternativa às práticas e procedimentos susceptíveis de gerarem crises, ou, pelo contrário, para resistir à mudança e mesmo consolidar processos e comportamentos adversos a um desenvolvimento saudável? 2) oportunidade para investir produtivamente ou para oportunidade de preservar o ambiente altamente especulativo que tem caracterizado a economia moçambicana contemporânea?

Entre as opções acima referidas e muitas outras que poderão surgir, quais as que acabarão por singrar e afirmar-se no Moçambique de hoje? Na edição de 2016 do livro *Desafios para Moçambique*, e em vários outros artigos e intervenções públicas, trouxemos para o debate público os resultados da pesquisa que temos vindo a realizar sobre a aplicação dos recursos financeiros públicos, através da articulação da Conta Geral do Estado (CGE) e do Orçamento do Estado (OE) (Francisco & Semedo, 2016b, 2016a, 2017a; Francisco, Siúta & Semedo, 2016a, 2016b; Francisco & Semedo, 2017b). Esta pesquisa acabaria por tomar um rumo inesperado

e aparentemente desviado da razão inicial, que motivou o foco no OE. Falamos de um rumo inesperado da pesquisa porque a motivação inicial para nos debruçarmos sobre a composição do OE e os processos orçamentais era o de explorar oportunidades para o alargamento do espaço fiscal e orçamental para a protecção social pública em Moçambique.

Iniciámos a análise do OE convencidos de que o tipo de obstáculos que iríamos encontrar, à ampliação do espaço fiscal e orçamental para a protecção social pública, estaria relacionado com critérios de alocação dos recursos financeiros disponíveis; ou, então, que fossem obstáculos relacionados com o argumento amplamente difundido sobre a escassez de recursos à crescente demanda de serviços básicos. Mesmo antes da recente crise financeira, numa situação de visível expansão económica e elevadas expectativas para a ampliação do investimento, perante certas propostas específicas visando ampliar a base inclusiva e distributiva do crescimento económico¹, a típica resposta do Governo foi que o Estado não dispunha de recursos financeiros. Se essa era a resposta no período de crescimento expansivo, dificilmente se pode esperar melhor resposta numa fase de decrescimento e recessão económica. Porém, se fosse este o caso, então a ideia de que a crise pode ser transformada em oportunidade teria pouco sentido. Na prática, só quem realmente aproveita os momentos de dificuldade agravada, perturbação e ruptura, para romper com processos degenerativos, comportamentos de complacência e superação dos erros cometidos, na fase supostamente positiva, é que tira melhor proveito da crise (Neves, 2011: 16). Desde o primeiro trimestre de 2016, devido ao escândalo internacional provocado pela revelação das chamadas “dívidas ocultas ou ilegais”, o Estado vê-se sob pressão acrescida para implementar um conjunto de reformas estruturais e contenção das despesas públicas, que adiou ou evitou realizar no passado recente. Também se vê privado da disponibilidade dos seus tradicionais parceiros internacionais em prolongarem os apoios financeiros generosos que prestavam no passado. Desde o primeiro semestre de 2016, a sociedade moçambicana e a comunidade internacional foram surpreendidas por acontecimentos que nenhum dos melhores analistas previu, incluindo os maiores críticos do rumo, que a economia moçambicana estava seguindo. Referimo-nos às revelações vindas da imprensa financeira internacional, sobre as chamadas “dívidas ocultas” (Moore, 2016; Wirz & Wernau, 2016). Como se não fosse suficiente, também em 2016 e 2017 vieram a público outras revelações internacionais sobre negociatas de menor valor, mas nem por isso menos malandras e ilegais, envolvendo negócios danosos para as finanças públicas (e.g., o “caso da Embraer” das Linhas Aéreas de Moçambique – LAM e o chamado “calote” do crédito ao aeroporto de Nacala, entre outros).

Convém que se diga que a percepção internacional de risco em Moçambique já se vinha deteriorando, ao longo da primeira metade da corrente década, devido à conjugação de vários

¹ Proposta colocada para debate público pelo IESE, sobre a possibilidade de introdução de uma pensão universal para os idosos moçambicanos (Fernandes, 2014; Francisco & Sugahara, 2012; Francisco *et al.* 2013; Francisco & Sugahara, 2014).

factores, nomeadamente: o retorno do conflito político-militar, desde 2013, e o prolongamento das hostilidades militares internas, após a má gestão do processo eleitoral de Outubro de 2014; a deterioração do ambiente de negócios urbano, provocada pela estranha “indústria” de raptos de empresários destacados no mercado nacional. Não existem avaliações sistemáticas e públicas sobre o impacto do fenómeno dos raptos na fuga de capitais, mas as indicações dispersas disponíveis indicam que existiu uma substancial imigração de recursos financeiros nacionais. Como se não bastasse tudo isso, a série de assassínios não esclarecidos que têm ocorrido nos dois ou três últimos anos, com forte conotação política, são factores perturbadores da estabilidade política e social em Moçambique. Ora, num contexto já por si tão conturbado e adverso à melhoria do ambiente de mercado e de negócios, o escândalo das dívidas ilegais acabou por se converter na gota de água que fez transbordar um copo cheio de problemas, empurrando Moçambique para a situação de “bancarrota selectiva” (Francisco & Semedo, 2017b; S&P, 2016).

No último ano, reagindo aos sucessivos incumprimentos das obrigações assumidas pelo Governo para com os credores externos, duas das três principais agências internacionais de risco colocaram Moçambique na classificação de “bancarrota selectiva”. Recentemente, tanto a Standard & Poor’s (S&P) como a Fitch reafirmaram a sua avaliação de risco de Moçambique na notação de “incumprimento selectivo” (FurtherAfrica, 2018; Lusa, 2018; S&P, 2016). Como indica o termo “selectivo”, o incumprimento refere-se apenas a parte da dívida externa. No entanto, se a agência Moody’s ainda não colocou a dívida moçambicana em situação de bancarrota, não deixa de afirmar com clareza que é uma dívida altamente especulativa. De igual modo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) também tem reafirmado que não poderá retomar um novo programa de apoio a Moçambique enquanto a situação de inviabilidade da dívida externa se mantiver.

Perante este quadro institucional, espera-se que o Governo moçambicano seja mais receptivo em aceitar introduzir reformas e mudanças que lhe permita rever a situação de desconfiança que provocou o descrédito generalizado nas instituições públicas. É necessário que o Governo ofereça respostas e opções efectivas para tornar a dívida externa sustentável e minimizar o risco de vulnerabilidade em vários indicadores de exposição. Estas são algumas das condições para que o FMI e os tradicionais parceiros de cooperação restabeleçam as relações de cooperação e iniciem um novo ciclo de parceria institucional.

É neste contexto, de imperiosa e urgente necessidade de mudança, que nos atrevemos a pensar que o rumo tomado pela pesquisa partilhada neste trabalho oferece uma contribuição ao Governo de Moçambique, para que este demonstre a sua predisposição em corrigir práticas e opções que se revelam nocivas à criação de um ambiente institucional saudável.

A questão específica que temos vindo a investigar, sem grande sucesso em termos de receptividade dos actores directamente envolvidos ou interessados no assunto, diz respeito à forma como os valores dos Saldos de Caixa na Conta Geral do Estado (CGE) têm sido tratados e usados. Atribuímos-lhes o nome de “saldos rolantes” pelo facto de serem saldos de caixa,

acumulados e reportados anualmente, na rubrica do Saldo de Caixa na CGE, constituída por quatro contas específicas: Conta Única do Tesouro (CUT), Recebedorias, Outras Contas do Tesouro e Outras Contas do Estado. Destas quatro contas que configuram o Saldo de Caixa da CGE, as três primeiras integram directamente o OE, enquanto a última corresponde a contas que alimentam instituições do Estado que não são cobertas pelo OE (institutos, fundos, autarquias, empresas públicas, parcerias público-privadas e similares). Como se mostra neste trabalho, a forma obscura e insuficientemente justificada como as transferências dos saldos de caixa decorrem corresponde ao tipo de práticas orçamentais que na terminologia das Finanças Públicas tem sido designada por “desorçamentação”; um neologismo que não tem tradução clara para outras línguas (em inglês, a melhor aproximação será *de-budgeting*), mas que corresponde ao que é conhecido como “recursos extra-orçamentais” ou *off-budget* (Francisco & Semedo, 2017a; Hodges & Tibana, 2005: 112; Nunes, 2009; Pereira *et al.*, 2009: 414).

Os valores têm variado, dependendo da maior ou menor utilização e substituição ou reposição, a partir de novas receitas que o Estado mobiliza, tanto das receitas próprias como de donativos externos recebidos. Em 2015, os saldos de caixa transitados do ano anterior representaram 25% dos recursos financeiros mobilizados. Em 2016, o relatório da CGE reportou uma queda para 17% (ou seja, uma diminuição de 35%), mas nesse mesmo ano o saldo acumulado transitado para o ano de 2017 subiu 58%, em relação a 2015, atingindo 73 mil milhões de meticais (MT). Para efeitos do objecto da nossa pesquisa, mais importante do que a dimensão dos valores envolvidos no saldo de caixa, em percentagem dos recursos totais mobilizados ou das despesas realizadas no respectivo ano, é o destino dado a tais recursos, a forma como têm sido aplicados e geridos, a razão por que são retirados, para não dizer sonegados, da execução orçamental realizada através dos principais instrumentos de execução orçamental. Todavia, quer por causa da elevada dimensão dos valores em causa quer por causa das circunstâncias, motivos e propósitos, cada novo OE e Plano Económico e Social (PES) iniciam o ano como se o saldo de caixa do ano anterior fosse zero.

Ainda que se tenha tornado difícil circunscrever a pesquisa ao objecto específico da sua motivação inicial, acreditamos que o aparente desvio do foco principal é indispensável para se entender e identificar os possíveis obstáculos à ampliação do espaço orçamental para ampliar a protecção social. Afinal de contas, ainda que seja verdade que Moçambique carece de recursos financeiros para fazer face às inúmeras necessidades básicas da sua população, as questões que emergem em torno dos saldos rolantes levantam dúvidas sobre a forma como os recursos disponíveis e acumulados têm sido geridos e aplicados.

Apesar de serem questões relevantes para as preocupações relacionadas com as oportunidades ou dificuldades de ampliação da protecção social, elas extravasam para aspectos mais diversos: Como é que o Governo diz que não tem recursos financeiros e acumula avultadas somas nos cofres das contas do Estado, à margem da CUT e da execução orçamental principal? Que

implicação teria a consideração do saldo de caixa transitado na CGE, aquando da decisão do limite de endividamento que a Assembleia da República avalia, antes de aprovar o OE do ano seguinte? Afinal, a CGE tem sido recorrentemente superavitário mas em contrapartida o OE é convenientemente mantido deficitário? Com se justifica, à luz das regras e do procedimento estabelecido pelo Sístafe e das boas práticas de gestão pública, que os saldos de caixa transitados, ou pelo menos parte deles, sejam sonogados do Mapa Fiscal do OE, assumindo que o novo exercício inicia o ano com saldo zero?

Se respondermos às questões aqui colocadas, decerto será possível voltar às questões iniciais, sobre a possibilidade de a crise geral se converter em oportunidade para mudança das práticas e dos procedimentos inconsistentes com a legislação actual. Este artigo analisa a questão dos saldos de caixa reportados na CGE mas sonogados do OE e do PES, do ponto de vista dos princípios e regras estabelecidos pelo Sístafe, implementado desde a aprovação da Lei n.º 09/2002.

O artigo está organizado em seis secções, para além desta Introdução e das Referências. A segunda secção fornece um breve enquadramento analítico e metodológico do sistema financeiro e fiscal em Moçambique. Para além de algumas considerações sobre a natureza e função do Estado Moçambicano, destaca-se o quadro legal da gestão e aplicação dos recursos mobilizados pelo Estado. A terceira secção aborda a relação entre a CGE e o OE, com destaque para a contradição entre um OE recorrentemente deficitário numa CGE superavitária. A quarta secção aborda a inconsistência da desorçamentação dos saldos de caixa quando a legislação exige que as práticas de execução orçamental respeitem os princípios de eficiência, eficácia e economicidade. A quinta secção fornece uma ideia geral sobre o posicionamento dos principais actores, nomeadamente: Governo, Tribunal Administrativo (TA), FMI e organizações da sociedade civil (OSC). A sexta secção trata do contributo que o saldo de caixa representa para o equilíbrio orçamental e uma efectiva consolidação fiscal. A sétima secção enuncia algumas inferências gerais, conclusões e indagações finais.

ENQUADRAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO E FISCAL

A menos que o Estado Moçambicano desista de ser uma entidade de bem e de boas práticas na governação pública, nomeadamente na gestão, aplicação e prestação de contas sobre os recursos financeiros colocados ao seu dispor, não lhe resta outra alternativa senão respeitar as regras e os procedimentos estabelecidos no ordenamento jurídico, que os órgãos constitucionalmente estabelecidos têm adoptado, com destaque para a Lei n.º 09/2002 e respectivo regulamento, sobre o Sístafe (Assembleia da República, 2002; Conselho de Ministros, 2004). Antes de destacar a relevância do sistema financeiro e fiscal e em particular o enquadramento do OE na CGE, tecemos algumas considerações sobre a natureza e função do Estado em

Moçambique. Mesmo que seja arriscado fazê-lo no contexto de um trabalho em que o assunto não poderá ser satisfatoriamente tratado, por não ser o foco principal da análise, seria gravoso assumir como dado a existência de um consenso generalizado sobre o que é o Estado em Moçambique nos dias de hoje e as principais expectativas sobre a sua acção e função na sociedade moçambicana. Por mais ou menos simplista que as considerações sobre o Estado possam ser, acima de tudo é importante evitar reproduzir a opção pelo implícito, seja por dificuldade de explicitação da abordagem seguida seja por conveniência intelectual em não explicitar os pressupostos em que se inspira. Do ponto de vista do objecto e objectivo da pesquisa discutida neste trabalho, é indispensável ter em conta o entendimento e as expectativas prevalecentes sobre o tipo de Estado.

BREVES RESSALVAS SOBRE A NATUREZA E FUNÇÃO DO ESTADO

Que tipo de Estado possui Moçambique actualmente? Uma breve revisão da literatura permite perceber que a resposta a esta interrogação depende da perspectiva ou dos critérios subjacentes a ela. Começemos pelas definições formais e oficiais, com particular destaque para as que emanam dos textos das três Constituições da República implementadas desde a Independência. A Constituição de 1975, de feição marxista-leninista, estabelece:

A República Popular de Moçambique é um Estado de democracia popular em que todas as camadas patrióticas se engajam na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem (Frelimo, 1975).

A definição da Constituição de 1990 abandonou o modelo de República Popular, reconhecendo de forma explícita o direito à vida e à integridade física, fim da tortura, de tratamentos cruéis e, em particular, o fim da pena de morte, o reconhecimento de direitos e liberdades individuais básicas de expressão, associação e filiação partidária plural; a República de Moçambique passa a ser definida como um “Estado independente, soberano, unitário, democrático e de justiça social” (Assembleia Popular, 1990). Foi apenas na terceira Constituição, introduzida em 2004, que o Estado passou a ser explicitamente definido como um “Estado de Direito Democrático” (Art. 3.º):

A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem.

Passando para a forma como o ordenamento constitucional e legal tem sido implementado na prática, ou avaliado em termos de implementação e realização, existe uma grande diversidade

de adjectivos ou eufemismos usados para caracterizar a natureza, a função, o tamanho e o desempenho do actual Estado Moçambicano. A opção de o partido no poder, a Frelimo, procurar renovar-se para preservar o controlo do Estado, através de um conjunto de reformas económicas e políticas que implicaram o abandono da ideologia e do projecto marxista-leninista, bem como o Acordo de Paz em 1992 com a oposição armada movida pela Renamo, foi recebida por vários autores como uma lamentável concessão ou rendição ao liberalismo ou neoliberalismo (Hanlon & Smart, 2008; Hanlon, 2010; Mosca, 2005; Castel-Branco, 2011, 2015a; Hanlon, 1997). Esta qualificação reflecte mais a desilusão pelo distanciamento ou abandono do “Estado empreendedor, planificador e alocador de recursos no período de construção da economia socialista de Estado...” (Castel-Branco, 2015b: 139), do que a evidência de que o Estado Moçambicano assumiu uma postura política liberal, no sentido de criação de igualdade de oportunidades sociais, políticas e económicas. A crítica ao alegado liberalismo do Estado é por este assumir a “... missão de facilitar a vida ao capital, mas sem saber muito bem como, especialmente quando o capital provado nacional é tão fraco, senão apenas emergente”. Eventualmente, ainda segundo Castel-Branco (2015b), o Estado liberal que começou por ser centralizado tornou-se “descentralizado, mas sem uma clara lógica económica e social”.

Outros autores e investigadores têm qualificado o Estado como patrimonialista, ou neo-patrimonialista, sublinhando a prevalência da corrupção, fraca distinção entre o público e o privado, clientelismo e nepotismo burocrático e político (Brito *et al.*, 2008: 12, 73, 75, 77, 81; Forquilha, 2014; Macamo, 2002; Gomes *et al.*, 2008; Mosca, Abbas & Bruna, 2013: 26; Frade, 2007: 14, 26, 30; Weimer *et al.*, 2012; Nyakada, 2008). Reagindo às fortes suspeitas, para não dizer evidências, de frequente envolvimento de funcionários ou organismos estatais em actividade ilícitas e ilegais, outras qualificações sobre a natureza actual do Estado Moçambicano têm sido adiantadas, tais como: Estado Capturado (Cortês, 2018: 66; Verdade & Savana, 2016; Nhachote, 2013; Nuvunga *et al.*, 2008); Estado (quase) Falido e em risco de se tornar em Estado Falhado (Francisco, 2010).

É possível falar de crise de identidade do Estado Moçambicano, fruto das mudanças bruscas e por vezes substanciais para o adaptar à diversidade de exigências, percepções e interesses tanto nacionais como internacionais. Uma adaptação que se torna extremamente difícil, pois o actual Estado herdou uma forte influência de um modelo de administração pública centralizado, autoritário, militarizado, subordinado a uma ideologia partidária que se impôs social e politicamente como “a força dirigente do Estado e da Sociedade” (Frelimo, 1975). Por outro lado, a opção das lideranças por uma estratégia de crescimento económico extremamente dependente da poupança externa reduziu a necessidade de respeito pela cidadania, tolerância, respeito pela diversidade e sobretudo pela iniciativa privada e independente do dirigismo e do controlo estatal.

A economia capitalista já não é retratada pelo Estado como intrinsecamente associada ao regime colonial, nem que seja porque as oportunidades de enriquecimento que oferece já não

são aproveitadas por uma elite colonial, pois esta desapareceu. Quanto à ideia, amplamente difundida na primeira década de independência, de que a economia capitalista é a causa principal do empobrecimento dos trabalhadores e da população, as mensagens dos dirigentes e governantes continuam ambíguas e contraditórias. Os estatutos do partido no poder continuam a defender que:

A Frelimo assenta 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.

Sejam quais forem as interpretações que os dirigentes e militantes façam do alegado “socialismo democrático”, não é de estranhar que a generalidade dos cidadãos, profissionais e técnicos públicos não perceba que rumo se perspectiva para o Estado Moçambicano. Com a maioria das pessoas envolvidas, tanto no sector público como no sector privado, não aceita que o Estado Moçambicano deixe de ser uma entidade de bem e de boas práticas, existe aqui uma janela de oportunidade para a crescente demanda de um Governo cada vez mais centrado na protecção dos direitos básicos dos cidadãos.

ENQUADRAMENTO LEGAL: RELEVÂNCIA DO SISTAFE

De acordo com o Artigo 3.º da Lei n.º 09/2002, o Sistafe estabelece e harmoniza regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controlo do erário, de modo a permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como produzir informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado. O Sistafe compreende diversos subsistemas, com particular destaque e centralidade para o Orçamento do Estado, mas inclui outros subsistemas igualmente importantes: Contabilidade Pública, Tesouro Público, Património do Estado e Controlo Interno.

Convém referir que a Lei n.º 09/2002 sobre o Sistafe se integra no ordenamento jurídico moçambicano, num enquadramento legal composto por três níveis: i) A Constituição da República em vigor (Assembleia da República, 2004), onde o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) figuram como instrumentos fundamentais de implementação do sistema financeiro e fiscal, que o Governo deve elaborar e submeter à aprovação da Assembleia da República; ii) Lei orgânica orçamental e legislação conexas, com destaque para o Sistafe, que consagra o conjunto de disposições que regulam as matérias na elaboração, execução e monitorização e avaliação do orçamento e outros subsistemas; iii) Lei anual do orçamento e decreto-lei de execução orçamental.

Moçambique dispõe de contexto legal, suficientemente claro e estabelecido, para o funcionamento adequado do sistema financeiro e fiscal, segundo disposições que integram a

Constituição da República (Art. 130.º, #1), a Lei do Sistema de Administração Financeiro do Estado (Sistafe) e um vasto conjunto de regulamentações legais e administrativas conexas. Na Constituição da República Moçambicana está explícita e claramente estabelecido que o OE “é unitário, especifica as receitas e as despesas, respeitando sempre as regras da anualidade e da publicidade, nos termos da lei”. Por sua vez, o Artigo 12.º do Sistafe define o Orçamento do Estado como:

O documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objecto a prossecução da política financeira do Estado.

A esta definição do OE corresponde um conjunto de regras orçamentais de natureza técnica, que o Sistafe identifica no Artigo 13.º (“Princípios”), destacando oito princípios e regras de regulação e execução orçamental: 1) *Anualidade*, referente ao período de validade e de execução do orçamento; 2) *Unidade*, na base do qual o orçamento é apenas um; 3) *Universalidade*, pelo qual todas as receitas e todas as despesas que determinem alterações ao património do Estado devem nele ser obrigatoriamente inscritas; 4) *Especificação*, em que cada receita e cada despesa devem ser suficientemente individualizadas; 5) *Não-compensação*, através do qual as receitas e as despesas devem ser inscritas de forma ilíquida; 6) *Não-consignação*, por força do qual o produto de quaisquer receitas não pode ser afectado à cobertura de determinadas despesas específicas, ressalvadas as excepções devidamente previstas; 7) *Equilíbrio*, com fundamento no qual todas as despesas previstas no orçamento devem ser efectivamente cobertas por receitas nele inscritas; 8) *Publicidade*, em conformidade com a Lei Orçamental, as tabelas de receitas e as tabelas de despesas e demais informações económicas e financeiras julgadas pertinentes devem ser publicadas em *Boletim da República*.

Não é por falta de dispositivos legais que o Estado em Moçambique tem enveredado por práticas inconsistentes com o conjunto de instrumento orçamentais disponíveis. O OE, aprovado pela Assembleia da República, tem força de lei, devendo ser obedecido por todos. Em outras palavras, para que o respeito pelas regras e pelas boas práticas não seja reduzido a meras declarações de princípio, sem a consistente aplicação, é indispensável que os órgãos do Estado respeitem o OE. Deve-se começar pelo mais alto nível, ou seja, pelo Presidente da República e pelos governantes, directamente responsáveis pela elaboração e execução do orçamento. Ninguém pode estar acima da lei, sobretudo da Lei Orçamental, que possui regras e procedimentos explícitos de programação, gestão, execução e controlo do erário ou tesouro público, “de modo a permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como produzir a informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado”.

CONTA GERAL DO ESTADO (CGE) E ORÇAMENTO DO ESTADO (OE)

No domínio estrito do sistema financeiro e fiscal, convém clarificar como é que o OE se integra e articula na CGE. O OE é definido como uma previsão de recursos a mobilizar e uma fixação de despesas a realizar num período determinado, geralmente um ano. Trata-se de uma definição previsional de recursos financeiros a mobilizar, no período contemplado pelo exercício económico; uma previsão que não é fácil tendo em conta as incertezas no âmbito dos processos e acções que contribuem para a geração dos recursos mobilizados. Todavia, simultaneamente, existem factores susceptíveis de prejudicar as expectativas e previsões de receitas públicas, relacionadas com práticas orçamentais que violem não só as regras e procedimentos estabelecidos mas também as expectativas e bases de confiança da parte dos fornecedores e clientes do OE.

A partir da Constituição da República (Art. 131.º: Fiscalização), a execução do OE é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, a qual, tendo em conta o parecer daquele tribunal, aprecia e delibera sobre a CGE. Segundo o Artigo 45.º do Sistafe, a CGE “tem por objecto evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos e instituições do Estado”. Diferentemente do OE, de natureza essencialmente previsional, a CGE representa um registo de toda a execução das contas do Estado, incluídas ou não no OE, durante o período financeiro considerado. Além de obedecer aos princípios e regras especificados no Sistafe, com destaque para a observância do grau de cumprimento dos princípios de regularidade financeira, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia no âmbito das finanças públicas, visa, em última instância, reflectir a situação financeira e os resultados de execução orçamental segundo as regras estabelecidas (Alfredo, 2015: 79-80; Pereira *et al.*, 2009: 446-455).

ORÇAMENTO DEFICITÁRIO NUMA CONTA GERAL DO ESTADO SUPERAVITÁRIA?

Para os leitores que têm ouvido recorrentemente que o OE moçambicano é deficitário, a chamada de atenção para os dados da própria CGE, que ao longo dos anos passados tem acumulado avultados saldos, é no mínimo surpreendente: afinal, o OE não é deficitário? Ou seja, não é verdade que as receitas do Orçamento do Estado são inferiores às suas despesas, originando saldos negativos no final do ano contabilístico?

Para responder à questão anterior, vejamos os dados anuais reportados pela CGE, começando pelos dados do último ano disponível (2016) e a sua evolução nos períodos de 1999-2016. Nos trabalhos publicados em 2016 e 2017, incidimos a nossa atenção no Mapa Global de Caixa (Receitas, Despesas e Financiamento do Estado) de 2014 e 2015. No primeiro trabalho que publicámos sobre os saldos de caixa, questionámos a alegação amplamente difundida na imprensa e nas redes sociais de que em 2015 “[Filipe] Nyusi encontrou os cofres vazios”. A partir dos relatórios de contas apresentados pelo Governo e auditados pelo TA, mostrámos que

os saldos de caixa transitados da governação do Presidente Armando Guebuza para a nova governação, do Presidente Nyusi, aparentemente foram deixados intactos no primeiro ano da nova legislatura.

Em vez de voltarmos aos dados já usados em artigos anteriores, neste trabalho centramos a atenção nos dados mais recentes da CGE. A Figura 1 corresponde ao Mapa Global de Caixa (Receitas, Despesas e Financiamento do Estado) do ano 2016, baseado no relatório final que reporta a actividade financeira do Estado num determinado ano. Este relatório surge após quatro relatórios periódicos de execução orçamental. Convém referir que os dados orçamentais, tais como os dados contabilísticos do relatório da CGE de 2016, foram auditados pelo Tribunal Administrativo (TA), e o respectivo relatório e parecer foram tornados públicos (TA, 2017).²

O Balanço Global de Caixa da CGE de 2016, apresentado na Figura 1, apresenta na coluna do débito o saldo de caixa transitado do ano anterior, os recursos colocados à disposição do Estado em 2016, o total das despesas realizadas e o saldo final do ano. Os recursos totais em 2016 totalizaram cerca de 273 mil milhões de MT, correspondendo às seguintes fontes: Receitas do Estado (cerca de 166 mil milhões de MT), Donativos Externos (14,8 mil milhões de MT), Empréstimos Externos (37 mil milhões de MT, Empréstimos Internos (nove mil milhões de MT). Estes montantes, adicionados ao saldo de caixa no valor de 46,4 mil milhões de MT, transitado do exercício de 2015, perfizeram o total de recursos do Estado em 2016, no valor de 273 mil milhões de MT.

Na coluna do crédito, deduzindo as despesas pagas, no valor de 220,6 mil milhões de MT, e acrescentando o valor líquido agregado de Outras Instituições do Estado (21 mil MT), resultou o saldo de caixa final de 73,3 mil milhões meticais, que transitou para o ano seguinte. Significa que este saldo de caixa transitou para o ano de 2017, correspondendo a um terço do aumento relativamente ao saldo de caixa transitado de 2015 para 2016.

Comparando o peso das principais fontes de recursos mobilizados em 2016, as Receitas do Estado representam cerca de 61% do total dos recursos; um crescimento de 5,5% em relação ao ano 2015. Os Empréstimos Externos representam 13,5%, os Donativos Externos 5,4% e os Empréstimos Internos 3,3%. Ou seja, o aumento dos recursos mobilizados derivou do aumento dos Empréstimos Externos (19,2%) e das Receitas do Estado (6,2%), enquanto os Donativos Externos diminuíram 20,5%.

Simultaneamente, as despesas também cresceram (10%) em 2016, devido ao aumento de 19,7% no Funcionamento e 57,6% nas Operações Financeiras, enquanto as Despesas de Investimento diminuíram 21,5%. Por outro lado, o Mapa I da CGE inclui também o valor líquido agregado das receitas e despesas das instituições do Estado não cobertas pelo OE, cujo valor em 2016 é de 21 mil milhões de meticais.

² Até à conclusão deste artigo, o Governo ainda não tinha publicado o relatório da CGE 2017. Contudo, está disponível o Relatório de Execução Orçamental entre Janeiro e Dezembro, o qual permite aferir com razoável aproximação os resultados da CGE de 2017.

FIGURA 1: CONTA GERAL DO ESTADO NO ANO DE 2016 (EM MIL METICAIS)

DÉBITO		CRÉDITO	
SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR		SALDOS DE CAIXA P/ O ANO SEGUINTE	
Conta Única do Tesouro	10 827 994	Conta Única do Tesouro	11 238 937
Recebedorias	7 390 151	Recebedorias	7 906 794
Outras Contas do Tesouro a/	11 786 828	Outras Contas do Tesouro a/	5 995 572
Outras Contas do Estado b/	16 433 027	Outras Contas do Estado b/	48 166 036
RECEITAS DO ESTADO	46 438 000	DESPESA DE FUNCIONAMENTO	73 307 339
Impostos s/ o Rendimento	63 783 590		141 086 730
Impostos s/ Bens e Serviços	68 708 869	DESPESA DE INVESTIMENTO	
Taxas	17 840 440	Financiamento Interno	23 628 508
Outros Impostos Nacionais	4 501 376	Donativos Externos	13 394 000
Outras Receitas Correntes	7 935 532	Financiamento Externo	13 248 100
Receitas de Capital	2 825 454		50 270 608
RECURSOS EXTERNOS	165 595 281	OPERAÇÕES ACTIVAS	
Donativos		Capital Social de Empresas	177 052
para Projectos e Acordos de Retrocessão	13 792 345	Acordos de Retrocessão	13 290 252
Contravalores Não Consignados	1 047 450	Outras	0
Empréstimos		Operações Passivas	
para Projectos e Acordos de Retrocessão	36 310 738	Amortização da Dívida Externa	4 449 072
Contravalores Não Consignados	627 191	Amortização da Dívida Interna	11 353 133
EMPRÉSTIMOS INTERNOS	36 937 929	OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO c/	29 269 509
Obrigações do Tesouro	41 349 23		
Outros Bancos e Instituições Financeiras	4 935 274	Receitas (-)/Despesas (+)	-21 046 540
Donativos Internos	6 444	TOTAL	272 887 646
TOTAL	272 887 646		

a/- Contas de financiamento externo, pagamento da dívida externa, alívio da dívida, fundo de pensões e outras contas tituladas pelo Tesouro

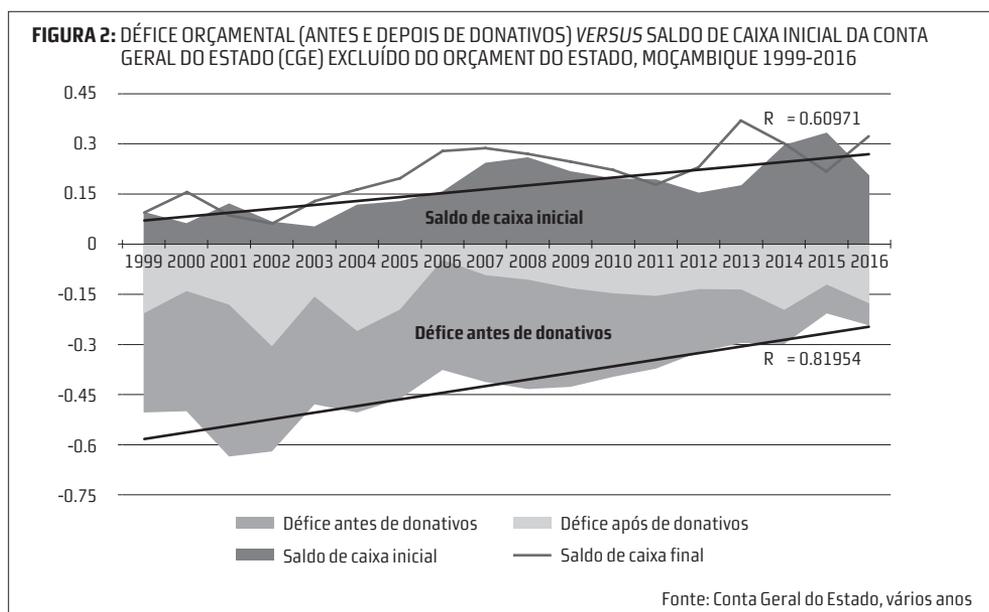
b/- Contas tituladas por Outras Instituições do Estado

c/- Outras instituições do Estado (institutos, fundos, autarquias, etc.) não cobertas pelo Orçamento do Estado

Fonte: Conta Geral de Estado de 2016, Mapa I

Adiante, voltaremos a esta última rubrica, Outras Instituições do Estado, visto ser uma das vias para procurar o paradeiro e as aplicações do saldo de caixa que transitou para o ano seguinte e que não inclui o OE. Porém, vale a pena apresentar aqui os valores da CGE em 2016, último ano disponível até ao momento, no contexto mais amplo, da evolução dos indicadores orçamentais ao longo de quase duas décadas. É possível traçar a trajectória dos dados orçamentais, entre 1999 e 2016, incluindo os saldos antes e depois dos donativos externos, e os saldos de caixa no início e no final do exercício. A comparação destes tipos de saldos é apresentada na Figura 2, evidenciando os défices antes e depois dos donativos. O défice antes de donativos no período 1999-2016 rondou uma média de 42% (cerca de 32 mil milhões de MT), mas como se evidencia, há uma propensão de redução nos anos recentes (24% em 2016). Se os dados do relatório de execução orçamental referentes a 2017 forem confirmados pela CGE, o défice antes dos donativos terá baixado para 10% em 2017. No mesmo período, o défice depois de donativos rondou em média de 16% (cerca de 14,6 mil milhões de MT); em 2016 atingiu os 18% e em 2017 poderá baixar para 6%.

A Figura 2 também exhibe a evolução dos saldos de caixa inicial (área cinzenta acima do eixo horizontal) e final (linha contínua) de cada ano contabilístico. Estes são alguns dos principais indicadores orçamentais utilizados para evidenciar o desempenho da execução orçamental (MF, 2014a, 2015a; FMI, 2013a, 2013b).



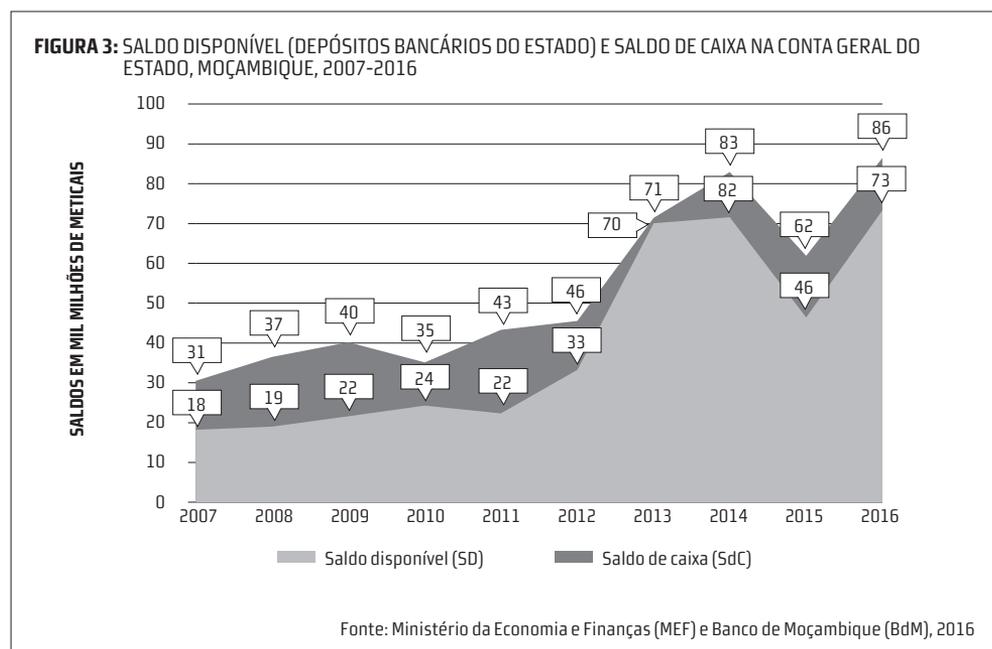
A Figura 2 mostra que entre 1999 e 2016, em todos os exercícios da CGE, o Estado acumulou saldos de caixa positivos, tanto no início (média de 17%, correspondente a 20,5 mil milhões de MT) como no final de cada exercício (média de 21%, correspondente a 24,5 mil milhões de MT). Perante os dados acima descritos, o que poderemos concluir sobre a questão de o OE ser ou não deficitário? O Estado tem conseguido mobilizar recursos financeiros suficientes para fechar cada exercício anual com saldo de caixa superavitário. Porém, como mostra a Figura 2, o OE exhibe saldos orçamentais deficitários em todos os anos analisados, tanto antes como depois dos donativos. Em contrapartida, o que a Figura 2 também mostra é que os saldos de caixa têm sido recorrentemente superavitários.

Como entender esta coexistência contraditória entre um OE deficitário numa CGE superavitária? A resposta é simples. A variação dos défices orçamentais, antes e depois dos donativos, não toma em conta nem é articulada ou compensada com os saldos de caixa reportados e transitados na CGE. As razões da não inclusão dos saldos de caixa no OE, ou de pelo menos de parte, carecem de explicação justificável, nos termos das regras e dos procedimentos legais, como do que se espera serem as boas práticas de gestão. Porque é que os saldos de caixa acumulados no fim de cada exercício são transferidos, na totalidade, para as contas de instituições do Estado fora do Orçamento do Estado? Não sabemos, nem conseguimos explicações aceitáveis. Onde e como é que os saldos de caixa são aplicados, geridos e utilizados é algo difícil de apurar, e não só por parte de investigadores independentes, que não têm acesso à gestão das contas do Estado. Como se mostra mais adiante, tanto o Tribunal Administrativo como a Assembleia da República, órgãos com mandato constitucional de fiscalizarem e controlarem a legalidade e a eficiência das receitas e despesas públicas, reportam sérias dificuldades em explicarem a forma como os saldos de caixa têm sido utilizados. Convém esclarecer uma dúvida que emergiu: a surpresa e a incredulidade geradas pela forma estranha como os recursos reportados na CGE são articulados com os recursos integrados no OE.

SALDOS DE CAIXA *VERSUS* SALDO DISPONÍVEL

No quadro estritamente contabilístico, há um aspecto de natureza conceptual e metodológica que convém explicitar e clarificar quando se avalia a consistência da execução orçamental. Existe uma diferença importante entre saldo disponível e saldo de caixa. O saldo disponível compreende o dinheiro contido na Tesouraria do Estado num certo ponto no tempo; isto é, dinheiro em numerário e contas bancárias de todas as instituições públicas num dia específico. A metodologia de cálculo do saldo disponível resume-se na inventariação dos valores das contas pertencentes às instituições públicas num certo momento. Incluindo dinheiro condicionado ao pagamento de despesas liquidadas relativas aos bens e serviços que o Estado já adquiriu ou consumiu, mas não efectuou a transferência de fundos. Portanto, nem todo o valor do saldo disponível está livre de obrigações; mesmo quando permanece nos cofres do Estado, nem

todo esse dinheiro é passível de planificação para novas despesas no exercício do ano seguinte. Por seu turno, o saldo de caixa representa o dinheiro contido na Tesouraria do Estado disponível para ser utilizado num certo intervalo no tempo, ou num novo exercício; ou seja, o dinheiro em numerário e contas bancárias de todas as instituições públicas disponível para ser usado num certo ano ou mais. A metodologia de cálculo do saldo de caixa consiste na diferença entre os recursos totais disponíveis e a despesa total efectuada num determinado intervalo de tempo. O saldo de caixa para o ano seguinte (saldo de caixa final) corresponde à parcela dos recursos disponíveis não usados no respectivo ano. O saldo de caixa do ano anterior (saldo de caixa inicial) representa a proporção dos recursos disponíveis do ano anterior não usados no referido ano. O saldo final de um ano é igual ao saldo inicial do ano seguinte. A variação de saldos no ano corresponde à diferença entre o saldo final e o saldo inicial do mesmo ano. A proporção extraída do saldo de caixa para financiar o défice orçamental designa-se saldos transitados. Os recursos totais disponíveis num determinado ano resultam do somatório de saldo inicial, receitas do Estado (essencialmente provenientes de impostos e taxas), donativos e crédito interno e externo do mesmo ano. Portanto, dado que, em princípio, os recursos disponíveis não usados são constituídos por moeda líquida, os saldos de caixa correspondem a moeda líquida (notas, moedas metálicas e depósitos bancários).



A Figura 3 apresenta a comparação da série de valores dos saldos de caixa extraídos dos relatórios anuais da CGE, entre 2007 e 2016. Como se pode observar na representação das duas séries, o saldo de caixa e o saldo disponível nunca coincidiram. Apesar de estes dois valores caminharem relativamente na mesma direcção, o valor do saldo disponível supera o valor do saldo de caixa, devido aos métodos de escrituração aplicados em cada um deles: método contabilístico (saldo de caixa) e método de tesouraria (saldo disponível).

De uma forma simples, o método contabilístico segue o princípio geral de que as despesas devem ser registadas no período a que dizem respeito, enquanto no método de tesouraria as despesas registam-se no momento da saída ou entrada de valores. Por exemplo, se uma dotação orçamental no valor de 12 milhões de MT destinada a pagar bens e serviços adquiridos de uma instituição mas que, por razões de ordem administrativa, ao longo do ano somente foram pagos oito milhões de meticais ao fornecedor, os restantes quatro milhões de meticais serão pagos no ano seguinte. No final do ano, o saldo de caixa regista a saída de 12 milhões de MT, enquanto o saldo disponível regista a saída de apenas oito milhões de meticais. Assim, no final do ano, o saldo de caixa indica uma dotação nula enquanto o saldo disponível indicará uma dotação de quatro milhões de meticais.

O valor do saldo de caixa pode superar o valor do saldo disponível? Assumindo que não existem despesas extra-estatais (fora do cômputo da escrituração do Estado), a despesa total incorpora todas as despesas liquidadas do ano, sem excluir qualquer tipo de despesa por pagar e os recursos mobilizados num ano, e entram nas contas do Estado nesse mesmo ano. Nestas condições, no final do ano, caso o valor de saldo de caixa supere o saldo disponível, a diferença entre os dois saldos representa um desvio de fundos ou rombos nos fundos públicos. Somente em caso de relaxamento das condições referidas pode a incompatibilidade de valor referido possuir outras explicações diferentes daquelas.

DESORÇAMENTAÇÃO DOS SALDOS DE CAIXA: PORQUÊ E PARA QUÊ?

A questão dos saldos de caixa faz parte de um fenómeno mais amplo, conhecido na terminologia das contas públicas por desorçamentação; um neologismo que tem gerado alguma controvérsia, quer por divergências interpretativas da legislação quer por causa da diversidade de abordagens e expectativas sobre a função do Estado, como destacado acima. Pereira *et al.* (2009: 414-415) advertem para a necessidade de cautela que deve haver em não se incorrer numa utilização abusiva do conceito de desorçamentação, sugerindo que este pode estar associado a uma de três situações: i) a criação de organismos regidos pelo regime de autonomia administrativa e financeira – serviços e fundos autónomos – sem que para tal reúnam os requisitos exigidos pela lei; (ii) a criação de sociedades anónimas de capitais exclusivamente

públicos (Sector Público Empresarial); (iii) a criação de entidades regidas pelo direito privado, como sejam as fundações. A opção pela desorçamentação deriva mais de decisões políticas do que técnicas, visando tirar proveito das vantagens de regimes jurídicos mais favoráveis, mas no caso dos saldos de caixa da CGE moçambicana tem envolvido todo o seu valor, mesmo sabendo que a maioria das suas subcontas integra explicitamente o OE.

Tendo em conta que a Constituição da República e a Lei do Sístafe admitem diferentes situações de gestão orçamental extra-orçamental, é possível aproveitar brechas para a prática de desorçamentação, como, por exemplo: a) independência orçamental; b) autonomia financeira e administrativa de certas entidades; c) gestão de fundos públicos por entidades privadas. Este tipo de formas de organização e funcionamento que configuram relativa independência orçamental não deve ser confundido com desorçamentação. Se a Constituição da República confere a entidades como autarquias, instituições públicas de ensino, ou empresas públicas, igual dignidade de orçamentação pública, não estamos perante situações de desorçamentação. A não ser que os executivos ou executores orçamentais envolvam as referidas entidades num leque de opções que visem contornar a legislação, transferindo para tais instituições não incluídas directamente pelo OE, para abrigo de fundos transferidos do universo orçamental. Em termos de tipologia, a desorçamentação consiste essencialmente em dois tipos: a) a criação de entidades ou serviços que dispõem de orçamento privado, sustentados ou subordinados ao OE, mas com regras menos rigorosas e fora do perímetro do controlo do OE; b) a gestão de substanciais fundos públicos que são mantidos à margem da previsão e das regras de execução orçamental (Nunes, 2009).

A LEGISLAÇÃO MOÇAMBICANA NÃO É OMISSA NEM AMBÍGUA

De acordo com os princípios, regras e procedimentos do Sístafe, as instituições cobertas pelo Orçamento do Estado que possuam recursos fora do Tesouro público violam o princípio de unidade de tesouraria, segundo o qual todos os recursos públicos, tanto fiscais como extrafiscais e provenientes de crédito interno, devem ser centralizados. Esta centralização visa garantir uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade e a regra de tesouraria segundo a qual os órgãos e instituições cobertos pelo regime financeiro geral remetem ao Tesouro público toda a receita cobrada (AR, 2002: Artigo 54.º, n.º 1 e 3; Conselho de Ministros, 2004: Artigo 3.º, n.º 3).

A legislação disponível não prevê a obrigatoriedade da inclusão das contas bancárias tituladas pelas instituições autónomas (institutos, autarquias e empresas do Estado) na Conta Única do Tesouro (CUT). Às instituições autónomas reserva-se o direito de autonomia na elaboração do seu plano de tesouraria, respeitante às suas receitas próprias (Conselho de Ministros, 2004: Artigo 81.º, n.º 4).

Dito isto, não significa que a Lei do Sístafe não estipule normas relevantes para as contas do Estado não cobertas pelo OE. Primeiro, a legislação em vigor determina a obrigatoriedade

de todas as instituições autónomas, relativamente ao envio de informações sobre o saldo de caixa para o Ministério das Finanças, até ao dia 31 de Março de cada ano (AR, 2002: Artigo 49.º). Segundo, os dispositivos legais impedem a abertura de contas bancárias em que seja unicamente titular qualquer órgão ou instituição do Estado (AR, 2002: Artigo 55.º, n.º 2). Terceiro, existe uma unidade de supervisão e uma unidade intermédia no âmbito do Sístafé para cada autarquia, cada empresa do Estado e outras instituições do Estado (Conselho de Ministros, 2004: Artigos 12.º e 13.º). Quarto, a lei incumbe à unidade de supervisão, nomeada pelo ministro das Finanças, a emissão de pareceres sobre as contas das instituições com regime financeiro excepcional (Conselho de Ministros, 2004: Artigo 32.º, n.º 1). Quinto, o Governo, por intermédio do ministro que superintende a área das Finanças, pode submeter os órgãos e instituições do Estado à auditoria independente, pontual ou sistemática (AR, 2002: Artigo 63.º, n.º 2).

A incorporação do saldo de caixa no Orçamento Geral do Estado não se limita apenas às instituições cobertas pelo Orçamento do Estado. O Artigo 24.º da Lei do Sístafé estabelece que o Governo, na apresentação da proposta de orçamento, deve incluir não só a relação de todas as instituições autónomas, empresas públicas, empresas do Estado e autarquias como também as propostas de orçamento de todos estes organismos com autonomia administrativa e financeira (AR, 2002: Artigo 24.º, n.º 4).

Na gestão dos recursos públicos, o Governo deve ter em conta os princípios de economicidade e eficiência estabelecidos, na base dos quais se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria, que se traduz na minimização do desperdício para a obtenção dos objectivos delineados (AR, 2002: Artigo 4.º). A observância destes princípios é reforçada no Art. 26. da Lei do Sístafé (AR, 2002: Artigo 26.º, n.º 2).

ILEGALIDADES CONVENIENTEMENTE CONSENTIDAS

Se as regras e os procedimentos legais, referentes à elaboração e execução do OE, não deixam dúvidas quanto à inclusão dos saldos de caixa no Orçamento do Estado, tudo indica que estamos perante uma clara violação de algumas das principais regras da Lei do Sístafé, nomeadamente: unidade, universalidade, especificidade, equilíbrio, publicidade, entre outros.

As regras de unidade e universalidade estabelecem que todas as receitas e despesas que determinem alterações ao património do Estado devem ser obrigatoriamente inscritas nele, dado que os saldos de caixa correspondem a recursos que exercem influência sobre o património do Estado, por conseguinte, a sua sucessiva não-inclusão viola claramente a referida regra orçamental. A regra de equilíbrio determina que todas as despesas previstas no orçamento devem ser efectivamente cobertas por receitas, deste modo, a exclusão dos saldos de caixa do quadro de equilíbrio do OE coloca de fora a utilização efectiva de uma parte substancial dos recursos mobilizados através do OE. A regra de publicidade obriga à inclusão de informações

económicas e financeiras pertinentes na Lei Orçamental, dada a relevância do saldo de caixa, a sua exclusão da Lei Orçamental transgride a presente regra orçamental.

A sonegação dos saldos de caixa das previsões do orçamento e respectivo PES contradiz visivelmente as regras e os procedimentos estabelecidos pela Lei do Sístafé e, consequentemente, a boa execução orçamental e o controlo interno de tal execução. Denuncia uma certa indisciplina na política e prática orçamental, bem como ineficácia dos responsáveis pela fiscalização e monitorização do desempenho do Estado.

O TA tem procurado auditar e aferir sobre a forma como os recursos são canalizados para as entidades que, apesar de serem dirigidas pelo Estado, são mantidas fora da execução do OE, alegadamente por serem autónomas. Como mostram os relatórios e pareceres do TA, os resultados das suas auditorias são geralmente bastante precários e deficientes, alegadamente por falta de resposta e informação adequada.

POSICIONAMENTO DOS PRINCIPAIS ACTORES

Perante as práticas orçamentais acima descritas, como é que os diferentes autores interessados na gestão dos recursos públicos se têm posicionado em relação à questão dos saldos de caixa? Referimo-nos, em particular, ao Governo, às autoridades de supervisão nacionais (TA e AR) e internacionais (FMI e parceiros internacionais) e às entidades de monitorização da sociedade civil.

GOVERNO: MÁ INTERPRETAÇÃO OU APLICAÇÃO HIPÓCRITA DA LEGISLAÇÃO?

Hipocrisia é o acto de fingir acreditar que uma interpretação, acção ou posicionamento que contraria as boas práticas, regras e procedimentos legais possa ser consentido ou legitimado por supostamente se inspirar em boas intenções. Se é verdade, como tem escrito o filósofo brasileiro Filipe Pondé (2010: 87), que não existe civilização ou mesmo moral pública sem hipocrisia, não é menos verdade o que um compatriota seu afirmou: “Afinal, a hipocrisia será de todos se todos não reagirem eticamente para fazerem valer plenamente os direitos civis, políticos e sociais proclamados [pela Constituição]” (Marques, 2008: 431).

Os autores desta pesquisa têm enfrentado bastantes dificuldades na obtenção de explicações claras, directas e devidamente fundamentadas dos responsáveis e técnicos em posição de esclarecer as dúvidas que temos trazido para o debate público. Há dois anos que analisamos e investigamos a questão dos saldos de caixa. Começámos a nossa investigação convencidos de que numa situação de défice orçamental, num dado ano, o saldo transitado para o ano seguinte seria negativo. Contudo, se em vez de défice o exercício contabilístico termina com excedente ou superávit, seria de esperar que o saldo de caixa, ou pelo menos as partes directamente integrantes do OE (e.g. Conta Única do Estado, Recebedorias e Outras Contas do Estado), transitassem para o exercício do ano seguinte.

Para nossa surpresa, ao analisarmos os documentos do PES e do OE (GdM, 2014a), apercebemo-nos de que o próprio termo “Saldo de Caixa do Ano Anterior”, ou Saldo Transitado, em momento algum é referido. A única referência à palavra “saldo” aparece, em alguns dos documentos, por exemplo no “Mapa de Equilíbrio Orçamental”, mas unicamente reportando “variações do saldo” no respectivo ano (GdM, 2012, 2013, 2014b, 2015).

Em Fevereiro de 2016 publicámos no *IDeLAS* n.º 82 (Francisco & Semedo, 2016b), onde trouxemos a público, pela primeira vez, a questão da acumulação de montantes substanciais de “Saldos de Caixa” que rolam ou transitam entre as contas directamente do OE e outras contas do Estado, à margem dos processos directos de execução orçamental. O artigo surpreendeu diversos leitores pelo facto de questionar abertamente a alegação que se tinha tornado viral na imprensa e redes sociais: “Nyusi encontrou cofres vazios.” Em vez de apenas contrapor contra-argumentos e dúvidas sobre os alegados cofres vazios, deixados pelo anterior executivo, o artigo chamou a atenção para os dados da CGE de 2014, onde era possível confirmar a disponibilidade e transição de um saldo no valor de 72 mil milhões de MT para a CGE de 2015.

Apesar da elevada grandeza dos valores em causa, os responsáveis e técnicos do Ministério da Economia e Finanças (MEF) em posição para adiantar algum esclarecimento preferiram remeter-se ao silêncio. Por isso, optámos por pesquisar mais detalhadamente os documentos disponíveis e procurar qualquer pista que ajudasse a perceber, por um lado, a razão de ser da acumulação de saldos de caixa tão substanciais e, por outro, como e onde é que os saldos de caixa têm sido aplicados. Convém referir que, como medida de precaução e cautela, fizemos questão de nos circunscrevermos aos próprios dados contabilísticos tornados públicos pelo Governo e tomar em consideração os relatórios e pareceres das entidades de supervisão nacionais ou internacionais, que, diferentemente dos investigadores, podem aceder, analisar, auditar directamente os dados fornecidos pelos executores orçamentais. Referimo-nos, em particular, ao TA e ao FMI. Em relação às razões da acumulação dos saldos de caixa, é possível encontrar breves explicações nos documentos orçamentais. Por exemplo, em referência ao saldo de caixa na CGE 2013, podemos ler a seguinte explicação:

(...) devido a vários factores tais como a ocorrência de cheias que assolaram o País no primeiro trimestre, o desembolso tardio de fundos externos por parte de alguns parceiros e problemas de absorção de fundos em alguns órgãos e instituições do Estado, o que contribui para a transição de saldos de fundos externos de um ano para o outro (...) (MF, 2014a: 38-39, 2014b: 10).

Em relação ao saldo de caixa na CGE 2014, existe a seguinte explicação:

Face ao nível de mobilização de recursos, associado ao nível de realização das despesas, as contas do Estado registaram uma variação de saldos no valor de 12 003,6 milhões de meticais, situação

resultante do desembolso tardio de parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico (MF, 2015a: 34, 2015b: 11).

No Relatório de Execução do Orçamento (REO) de 2014, o Ministério das Finanças admite a existência de saldos transitados de exercícios anteriores fora do OE: “... e foram apurados saldos transitados de exercícios anteriores, provenientes de receitas próprias e consignadas, que careciam de inscrição no Orçamento do Estado” (MF, 2015b: 7).

Isto, por si só, é insuficiente para explicar a acumulação de saldos de caixa, principalmente quando se observa o Governo a recorrer ao endividamento público, mas nenhuma informação é prestada no PES, no relatório do OE e no REO sobre a execução dos saldos de caixa.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO: MÉRITOS E DEMÉRITOS DAS AUDITORIAS À CGE

Em conformidade com o mandato constitucional, o TA tem-se encarregado de realizar auditorias às contas do Estado e emitir o respectivo Relatório e Parecer sobre a CGE (Assembleia da República, 2004: Art. 230.º, n.º 2, a), b), d)). Os relatórios e pareceres do TA têm méritos e deméritos.

O seu principal mérito é servirem de testemunho dos processos de execução e aplicação dos recursos públicos, por parte do Governo e demais entidades do Estado. Sem este tipo de testemunho, seria extremamente difícil para os cidadãos, e em particular para entidades de investigação como o IESE, apurar a fiabilidade e credibilidade dos valores reportados pelo Governo. Um segundo mérito dos Relatórios e Pareceres do TA é fornecerem constatações e recomendações que questionam a desarticulação entre as contas, a violação recorrente dos princípios de unidade de tesouraria, como se pode ler no Relatório e Parecer sobre a CGE 2015: “... todos os recursos devem ser centralizados com vista a uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade...” (TA, 2016: 11).

Da parte dos deméritos, não se percebe porque é que subcapítulos como o “Apuramento dos saldos existentes em 31 de Dezembro...” se circunscrevem ao relato de algumas inconsistências identificadas nos documentos da CGE fornecidos pelo Governo. Acontece que um apuramento e uma fiscalização das contas do Estado exigem que o TA obtenha o saldo disponível das contas do Estado, por via da inventariação dos saldos das contas em 31 de Dezembro, a partir dos extractos bancários e da confrontação com o saldo de caixa das contas do Estado. A comparação do saldo de caixa com o saldo disponível ditaria os próximos passos de uma auditoria séria por parte de uma entidade de calibre do TA.

Ao afirmar isto, não significa que desvalorizemos os esforços do TA de apuramento e solicitação do contraditório e de explicações do Governo e outras entidades, relativamente a inconsistências e falta de informação identificada. Porém, os relatórios do TA também denunciam situações de alguma ligeireza na forma como o apuramento é feito junto das

entidades responsáveis pela execução orçamental. Outra indicação de ligeireza diz respeito à justificação apresentada pelo TA. Em alguns relatórios podemos encontrar a justificação para a não-realização do apuramento global e o saldo disponível de todas as contas do Estado em 31 de Dezembro, alegadamente por falta de acesso à documentação das outras contas do Estado, pelo facto de serem geridas por diversos departamentos financeiros de outros órgãos e instituições. Afinal, tais entidades e instituições não fazem parte do Estado Moçambicano? Ou pertencem a um Estado paralelo, no qual o TA não pode interferir? As referidas entidades não recebem anualmente transferências de fundos do MEF?

Lendo os relatórios do TA sobre a CGE, há momentos em que parece que os seus autores se assumem como comuns cidadãos ou auditores sem direito de fiscalizarem e auditarem as contas do Estado. Por outro lado, em rigor, os relatórios acabam por refugiar-se em meros relatos das variações e pesos dos números patentes no quadro de equilíbrio orçamental. Não se percebe porque não se avalia com maior rigor e substância o grau de eficiência, eficácia e economicidade alcançado na execução orçamental e as suas implicações para e no equilíbrio orçamental.

Relativamente ao assunto que temos investigado e trazido a público, das duas, uma. Ou os auditores e autores dos relatórios e pareceres do TA não levam a sério as implicações das inconsistências e dos atropelos das regras e procedimentos do SISTAFE, ou na prática acham legítimo e tolerável aquilo que recorrentemente reconhecem não ser legal. Em outras palavras, da leitura dos relatórios do TA fica-se com a impressão de que os seus autores acham aceitável ou conveniente que avultados saldos em caixa transitem e rolem, de ano para ano, para as contas de “Outras Instituições do Estado”, em vez das contas do OE. Enquanto isso, os relatórios do TA não mostram nenhum esforço em cruzar o capítulo sobre o “Movimento de Fundos” com o capítulo sobre a “Dívida Pública”, bem como o facto de que a sonegação dos saldos de caixa incentiva o recurso a empréstimos obrigacionistas que envolvem elevadas taxas de juro, dependentes do mercado e de outros encargos de dívida pública (Francisco & Semedo, 2016b).

FMI: SÓ SE PREOCUPA COM A TRANSPARÊNCIA?

O FMI é a entidade internacional que há mais de três décadas tutela e apoia técnica e financeiramente os esforços de estabilização da economia moçambicana. Apesar de ser uma entidade externa e distante da gestão quotidiana do OE, diferentemente do TA, exerce uma monitorização operacional, de longe, muito mais regular, competente, relevante e efectiva, tanto em termos técnicos como políticos. Graças ao FMI, recentemente, o Governo começou a limitar algumas despesas injustificadas, de forma a minimizar o impacto das derrapagens orçamentais causadas pelas eleições de 2014 e pelos endividamentos ilegais revelados em 2016, alegadamente associados a empresas públicas (de direito privado?) de viabilidade e sustentabilidade duvidosas (Francisco & Semedo, 2016b).

Até à interrupção do apoio ao Governo de Moçambique (o PSI – Instrumento de Suporte de Políticas) em Abril de 2016, por causa da descoberta de dívidas ocultas e ilegais, tanto quanto sabemos em momento algum o FMI questionou a forma como os saldos de caixa haviam sido tratados e aplicados pelo Governo. Nem tão pouco incluiu ou mencionou os saldos de caixa nas suas análises e avaliações da execução orçamental ou da dívida, gestão de Tesouraria do Estado e desempenho nas receitas e despesas (FMI, 2013a, 2014a, 2014b, 2015d, 2015a).

O quadro analítico do FMI não incorpora explicitamente os saldos de caixa no Orçamento do Estado, contribuindo para uma análise e avaliação duvidosas do grau de eficácia e eficiência no equilíbrio orçamental. O FMI, tal como o TA, faz apelos recorrentes ao Governo para incorporar as outras contas do Estado na Conta Única do Tesouro (CUT), mas simultaneamente negligencia o facto de os saldos de caixa serem sonogados da CUT (FMI, 2015a: 44, 2015d: 36, 2016: 22).

Num relatório extensivo sobre transparência fiscal de 2008, o FMI nada disse sobre os saldos de caixa, mas reiterou que os recursos devem passar pela CUT e que a Conta Geral do Estado deve incluir as operações de tesouraria e o saldo das contas do Governo (FMI, 2008: 26 e 57). Num outro relatório mais recente, também sobre transparência fiscal, o FMI reconhece que o saldo de caixa está incorporado na CGE e recomenda a inclusão dos depósitos em dinheiro das entidades não cobertas pelo Orçamento do Estado na CGE (FMI, 2015b: 14, 17 e 24). Outros estudos recentes, que incorporam uma série de artigos sobre diferentes temas ligados ao desenvolvimento económico, não mencionam o saldo de caixa; incluindo o artigo que aborda a construção de espaço fiscal para a protecção social, deixando o saldo de caixa de fora (FMI, 2015c; Ross, 2014).

A menos que nos tenha escapado qualquer outro documento do FMI, somos levados a concluir que o FMI se tem mantido alheio à compreensão do papel que os saldos de caixa jogam na dinâmica do endividamento interno, pelo facto de serem ignorados na análise do crédito interno líquido. A seguinte afirmação é elucidativa:

O governo está a rever a sua Estratégia de Gestão da Dívida com ênfase no estímulo ao desenvolvimento dos mercados de capitais internos e está a editar planos anuais de endividamento interno e relatórios da dívida. O corpo técnico salientou que o governo precisa de continuar a fortalecer a gestão da dívida para evitar novos atrasos da dívida externa, sobretudo através de melhorias na reconciliação com credores (FMI, 2016: 23).

Será que o FMI considera o montante do crédito interno uma “quantia irrisória”, pelo facto de ter representado cerca de 3% dos recursos totais mobilizados, no período de 1999 a 2014? Se for esse o caso, é lamentável e imprudente, se admitirmos que estamos perante um factor endógeno com potencial de gerar instabilidade financeira e macroeconómica. Apesar de o

crédito interno rondar os 3%, entre 2014 e 2015 representou valores entre 180 e 220 milhões de USD, valores próximos do último pedido de incremento de reservas internacionais, no montante de 283 milhões de USD do Governo de Moçambique, aprovado pelo FMI em Dezembro de 2015. (FMI, 2016: 1).

SOCIEDADE CIVIL: TEM PRIORIDADES MAIS PRIORITÁRIAS?

Até recentemente, os actores da sociedade civil (SC), individuais ou colectivos, envolvidos na monitorização e avaliação do endividamento público, dinâmica da fiscalidade, transparência orçamental, não manifestaram qualquer atenção e interesse pelos saldos de caixa (CIP, 2012; Fórum de Monitoria do Orçamento, 2013; Grupo Informal de Governação e Aliança, 2010; Grupo Moçambicano de Dívida, 2006; Hodges & Tibana, 2005; Lawson *et al.*, 2008; Umarji *et al.*, 2011). O silêncio da sociedade civil foi quebrado pelo *IDeLAS* n.º 82 do IESE, motivando o Centro de Integridade Pública (CIP) a entrar no debate com dois artigos. O primeiro artigo centrou-se na análise, no Relatório e Parecer da CGE de 2014 do TA, questionando os altos valores dos saldos de caixa. Recomendou a correcção da irregularidade dos saldos altos em contas fora da CUT e exigiu do Governo uma explicação exaustiva da situação referente às “Outras Contas do Estado”, em especial à falta de transferência da CUT dos saldos dessas contas (Filipe & Matine, 2016: 5 e 6; Francisco & Semedo, 2016b).

O segundo artigo do CIP abordou os saldos de caixa de forma mais incisiva, concordou com os principais aspectos apresentados por Francisco & Semedo (2016) e apelou ao Governo que fornecesse explicações sobre os saldos de caixa, mas divergiu em outros aspectos (Matine & Filipe, 2016: 5 e 6). Questionou a decomposição dos recursos dos saldos de caixa pelas instituições cobertas e não cobertas pelo Orçamento do Estado. Se as contas que incluem os saldos transitados (e.g. 72 mil milhões de MT em 2015) fazem parte da CGE, defendeu o CIP, também é lógico supor que fazem parte do Orçamento do Estado.

Matine & Filipe (2016) criticaram o argumento de Francisco & Semedo (2016), de que a acumulação de saldos de caixa agrava os referidos défices, principalmente se o Estado recorre em paralelo à emissão de nova dívida. Contudo, Matine & Filipe (2016) parecem ignorar que os saldos de caixa derivam não só de donativos, créditos interno e externo mas também de receitas do Estado. Ainda que o défice exprima o excesso de despesas sobre receitas, os autores esquecem-se de que tal conceito varia dependendo de como as receitas e despesas são tomadas em conta. A afirmação de Francisco & Semedo (2016) enquadra-se numa perspectiva intertemporal e procura captar o agravamento da necessidade financeira do Estado como resultado da exclusão de parte das receitas do Estado do Orçamento do Estado, que conduz à emissão de mais dívida, e este, por sua vez, vai agravando ainda mais os défices com o pagamento de juros. Contudo, admitimos que a afirmação de Francisco & Semedo (2016) deveria ter sido antecedida de uma explanação clara sobre o conceito de défice no caso em apreço.

Existe ainda um ponto em que Matine & Filipe (2016) concordam e divergem em alguns aspectos da posição crítica de Francisco & Semedo (2016) à postura do FMI e do TA, em relação aos saldos de caixa. Eventualmente, Matine & Filipe (2016) acabam por escamotear o principal ponto que sublinhamos, sobre o facto de os saldos de caixa constituírem recursos disponíveis para financiar despesas do novo Orçamento do Estado, em exercício futuro. Tanto a componente dos saldos de caixa que não está previamente atrelada a quaisquer despesas do novo Orçamento do Estado como a componente que está aduzida a um certo tipo de despesas do novo orçamento contribuem para libertar os novos recursos (receitas do Estado, donativos, créditos) que serão mobilizados no novo Orçamento do Estado e para reduzir os níveis de emissão de crédito interno e externo.

Ao ignorarem as operações de tesouraria, os artigos do CIP caíram na mesma armadilha analítica em que caíram o FMI, o TA e os relatórios PEFA (Public Expenditure & Financial Accountability), ao circunscreverem as suas recomendações à inclusão das outras contas do Estado dentro da Conta Única do Tesouro (CUT). O problema é mais profundo do que isso. Todos os anos, uma parte dos saldos de caixa surge na CUT, mas isso não tem impedido a emissão de mais dívida interna e externa. É preciso incluir os saldos de caixa de forma explícita no Orçamento do Estado e no orçamento dos órgãos e instituições autónomas não cobertas pelo Orçamento do Estado, possibilitando uma melhor análise das opções estratégicas, da gestão de finanças públicas, principalmente em relação ao equilíbrio do Orçamento Geral do Estado, a política de endividamento pública, entre outros.

Não seria justo ou correcto terminar as considerações aqui apresentadas, sobre o posicionamento da sociedade civil, sem fazer uma referência à forma como a imprensa nacional tem tratado a questão dos saldos de caixa. A generalidade dos principais órgãos de informação escrita praticamente não presta atenção, possivelmente por não termos sido capazes de tornar o assunto mais acessível, compreensível e atractivo para o cidadão comum. Contudo, existe uma excepção digna de destaque. Tanto quanto sabemos, o jornal *@Verdade* tem sido praticamente o único a realizar esforços para investigar, perceber e reportar sobre a questão dos saldos rolantes, chegando mesmo a questionar o MEF e a Comissão de Assuntos Sociais e Económicos da Assembleia da República. Vale a pena reproduzir a constatação do apuramento feito pelo jornalista Adérito Caldeira:

O @Verdade questionou o Ministério da Economia e Finanças, que admitiu a existência destes bilhões em contas domiciliadas em bancos comerciais e tituladas por Instituições da Administração Indirecta do Estado (Institutos, Fundos, Autarquias, Empresas Públicas, Parcerias Público-Privadas e similares), como tentou explicar sem sucesso ao Tribunal que fiscaliza as Contas do Estado. É que o Tribunal Administrativo verificou as despesas dessas Instituições da Administração Indirecta do Estado, durante o ano de 2015, e concluiu que o total das mesmas foi de apenas 6,4

bilhões de meticais, portanto existem 32,8 bilhões de que o Governo de Filipe Nyusi não conseguiu (ou não quer) apresentar os respectivos comprovativos (Caldeira, 2017).

SALDOS DE CAIXA, EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL E CONSOLIDAÇÃO FISCAL

Como já foi referido, a Lei do Sístafe estipula que os recursos mobilizados obedecem ao regime escritural de caixa e as despesas ao regime escritural de compromissos. Este regime contabilístico permite que o saldo de caixa seja usado no acerto do equilíbrio geral do Orçamento do Estado (AR, 2002: Artigo 41.º). Quando a despesa total iguala as receitas do Estado, o OE encontra-se em equilíbrio orçamental. Quando a despesa total excede as receitas do Estado, gera um défice orçamental que reflecte um desequilíbrio orçamental. Para equilibrar o Orçamento do Estado é necessário procurar outros recursos que cubram o défice orçamental. Após a cobertura do défice orçamental, restabelece-se o equilíbrio geral no OE.

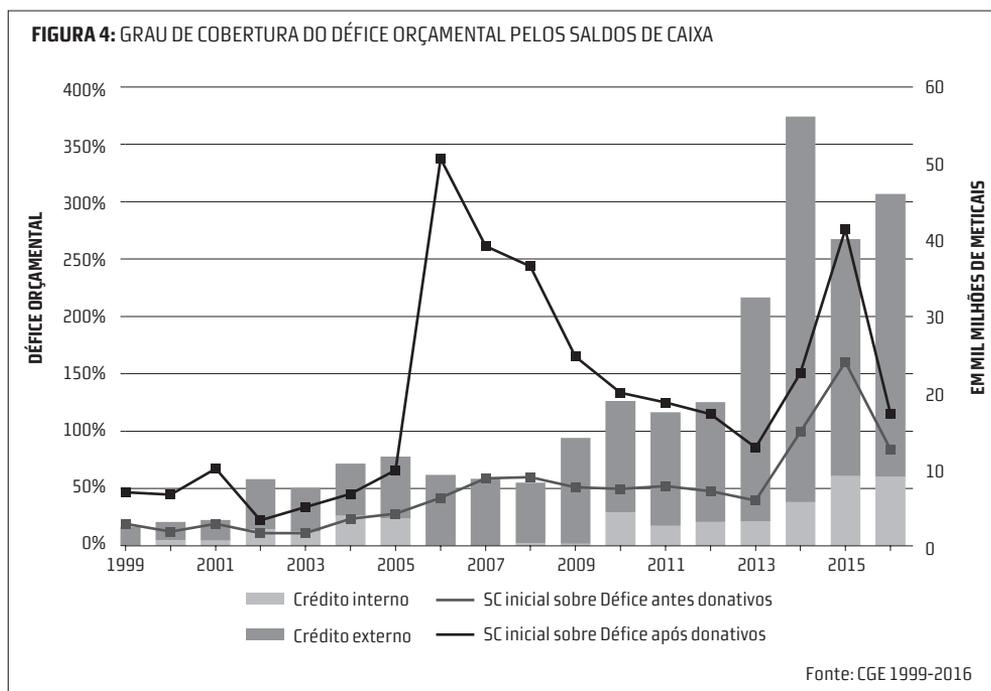
A partir da distinção entre saldo de caixa e saldo disponível, acima referida, percebe-se que nem todo o saldo disponível é passível de ser contemplado na planificação para novas despesas. Por essa razão, não seria correcto considerar o saldo disponível como parte dos recursos que contribuem para o equilíbrio orçamental geral. Porém, o saldo de caixa pode fazer parte dos recursos mobilizado em prol do equilíbrio orçamental geral.

A discussão ao longo do artigo permite levantar a questão sobre a possibilidade de o saldo de caixa poder financiar o défice orçamental após donativos, contribuindo assim para um melhor equilíbrio orçamental geral. A Figura 4 ilustra a evolução do crédito interno e externo em comparação com a proporção do saldo de caixa sobre o défice orçamental. Desta forma podemos aferir sobre o grau de eficácia do saldo de caixa em termos de cobertura do défice orçamental após donativos.

Em 1999, o valor do défice orçamental rondou os 2,6 mil milhões de MT, correspondente a 4% do Produto Interno Bruto (PIB). A fim de cobrir o referido défice, o Governo de Moçambique optou por contrair créditos internos e externos que cobriram 98% do défice orçamental, sendo os restantes 2% do défice coberto pelo saldo de caixa inicial. Significa que em 1999 o Governo optou por usar somente 4% do saldo de caixa inicial. No entanto, o Governo podia ter optado pela alternativa de usar a totalidade do saldo de caixa inicial, o que cobriria 47% do défice orçamental, deixando que os restantes 53% fossem suportados pela mobilização de crédito. Desta forma, a mobilização de crédito total reduzir-se-ia em 47%, correspondente a 2% do PIB.

No primeiro quinquénio do corrente século (2000-2004), perante um défice orçamental galopante associado ao crédito como opção primária de financiamento governamental, o crédito total do OE cresceu a uma taxa média anual de 44%, ou, em valores absolutos, a uma média de 1,6 mil milhões de MT. Por conseguinte, houve uma contenção na utilização do saldo de caixa

inicial a favor da opção pelo crédito no financiamento do défice orçamental. Apenas 1,1 mil milhões de MT, correspondente a 9%, do saldo de caixa inicial disponível foram utilizados no quinquénio. Contudo, se o Governo tivesse optado por utilizar 100% do saldo de caixa inicial, cerca de 43% do défice orçamental teria sido coberto, evitando que cerca de 41% do crédito total fosse utilizado; uma redução do crédito em cerca de dois pontos percentuais do PIB. No quinquénio posterior, 2005-2009, o défice orçamental foi completamente financiado com



crédito interno e externo ao Orçamento do Estado, sem qualquer utilização do saldo de caixa inicial. De igual modo, no quinquénio 2010-2014, o défice orçamental alcançou um nível superior ao dos anos anteriores, atingindo 32 mil milhões e 56 mil milhões de MT, em 2013 e 2014, respectivamente. Em contrapartida, a utilização do saldo de caixa inicial rondou 1%. Bastaria ter-se usado cerca de 80% dos saldos de caixa iniciais, entre 2010 e 2012, para que o défice orçamental observado nesses anos fosse totalmente coberto. A implicação de tal opção significaria uma redução de 100% do volume de crédito contraído nesses três anos.

Por outro lado, nos anos 2013 e 2014, a utilização de 100% dos saldos de caixa iniciais seria suficiente para financiar 86% e 62% do défice orçamental em 2013 e 2014, respectivamente. Desta forma, o crédito total do OE teria sido poupado em 68% e 51% em 2013 e 2014, respectivamente. Para cobrir o défice orçamental, o Estado optou por contrair créditos dentro e fora do País. Estes consistiram na opção de primeira instância a despeito do que representou

em encargos de juros. No entanto, se o saldo de caixa inicial não fosse usado para evitar o financiamento mobilizado, certamente poderia servir para expandir as opções de investimento. A análise anterior considerou cada ano isolado, numa perspectiva estática, como se um ano não influenciasse os restantes. Tal análise serviu para evidenciar o baixo nível de eficácia na utilização do saldo de caixa, no financiamento do défice orçamental. Por outras palavras, serve para mostrar que a elevada ociosidade dos saldos de caixa não é causada por escassez de recursos, mas pela sua abundância ou incapacidade de alocação de uma forma mais eficiente e económica. Numa outra oportunidade será útil completar esta análise estática com uma análise dinâmica, como forma de se tomar em conta a influência da utilização dos saldos de caixa nos níveis dos saldos de caixa e no grau de eficácia do cenário alternativo de financiamento do défice orçamental. De igual modo, será útil aferir sobre o custo da ociosidade dos saldos de caixa, tendo em conta a opção do Governo Moçambicano em cobrir o défice orçamental após donativos recorrendo à maximização do recurso ao crédito externo e interno e à minimização do uso do saldo de caixa. Qualquer valor não aplicado, ou aplicado de forma imprópria, gera um custo implícito derivado dos benefícios perdidos nas alternativas de aplicação preteridas. O benefício mais alto preterido serve de base no cálculo do custo do valor inaplicado. Não sendo este o espaço próprio para aprofundar este assunto, podemos, no entanto, adiantar os resultados de algumas estimativas que temos feito. Por exemplo, em relação ao período 1999-2014, a canalização dos saldos de caixa para cobrir o défice orçamental após donativos poderia resultar numa redução dos pagamentos de capital em dívida na ordem dos quatro mil milhões de meticais, no corte de despesas de juros em cerca de três mil milhões de meticais e, ainda, no decréscimo do *stock* da dívida em 2014 em 28 mil milhões de MT. Dependendo das hipóteses que forem tomadas em consideração, os benefícios desperdiçados devido à ociosidade dos saldos de caixa podem ter atingido cerca de 7% a 8% do PIB.

INFERÊNCIAS GERAIS, CONCLUSÕES E INDAGAÇÕES FINAIS

O presente artigo mostra que os saldos de caixa são demasiado significativos e valiosos para serem tratados com tanta displicência, não só por parte dos principais responsáveis pela execução como também pelos responsáveis pela fiscalização e avaliação da execução orçamental. O tema precisa de ser tratado com profissionalismo e seriedade, pela sua importância na análise do défice orçamental *vis-à-vis* equilíbrio orçamental, monitorização e transparência orçamental, processo orçamental moçambicano, fluxos de capital de e para o exterior e a dinâmica do endividamento público interno e externo.

Os saldos de caixa correspondem à moeda líquida (notas, moedas metálicas e depósitos bancários). Por meio da análise de documentos oficiais e relatórios baseados em extractos bancários do Banco de Moçambique, mostramos que constituem o dinheiro que existe nos cofres do

Estado e que podem ser utilizados integralmente para financiar despesas do novo Orçamento do Estado. A existência do saldo de caixa final superavitário não significa que o Orçamento do Estado executado deixou de ser deficitário, uma vez que as receitas do Estado são inferiores às suas despesas. A coexistência dos indicadores do saldo de caixa final superavitário e do saldo orçamental deficitário ocorre por o primeiro indicador incluir os donativos e créditos, elementos não incluídos pelo segundo indicador, assim a magnitude dos recursos é maior no primeiro do que no segundo indicador, daí que gere um excesso de recursos sobre a despesa total no primeiro indicador, facto que não ocorre no segundo.

Estamos perante uma realidade do processo orçamental moçambicano no qual os saldos de caixa rolam de um exercício orçamental para o outro, aparentemente mantidos ociosos, conduzindo à acumulação sistemática de recursos que coexistem com a mobilização de mais dívida interna e externa e a manutenção ao nível mínimo das despesas com acção social, num contexto em que cerca de metade da população moçambicana se encontra abaixo da linha da pobreza (INE, 2015).

A exclusão do saldo de caixa dos principais instrumentos de execução orçamental, nomeadamente o OE, o REO e o PES, em nada contribui para evitar a suspeita de desorçamentação, consciente e intencional. Há dois anos que vimos insistindo que se expliquem os motivos da acumulação de saldos rolantes, da não-inscrição sistemática dos saldos no OE, do recurso à dívida pública em detrimento do uso dos saldos e muito menos da aplicação específica dos saldos nos anos seguintes. As respostas vagas e esquivas que temos obtido apenas aumentam a suspeita de que existe uma clara intenção de contornar os dispositivos legais, através de procedimentos informais e extralegais.

Os pareceres e relatórios do TA sobre os saldos de caixa transitados, de ano para ano, não avaliam o grau de eficiência e eficácia dos mesmos no equilíbrio orçamental, limitando-se a relatar as variações e os pesos dos números patentes no quadro de equilíbrio orçamental. O FMI tem-se mostrado alheio à compreensão do papel que os saldos de caixa jogam na dinâmica do endividamento interno ao ignorá-los na análise do crédito interno líquido, que consiste numas das variáveis de avaliação do desempenho do Governo, e que no seu conceito inclui a utilização do saldo de caixa. Os políticos e parlamentares de todas as filiações partidárias, desde os do partido Frelimo aos dos partidos da oposição, parecem mais confortáveis em permanecerem ignorantes e distantes de tais assuntos. E a sociedade civil, na verdade alguns activistas isolados, só recentemente começou a prestar alguma atenção à questão dos saldos rolantes. As organizações profissionais dos empresários, como, por exemplo, a CTA, olham para a questão dos saldos rolantes como um entretenimento de académicos sem melhores assuntos para se ocuparem.

Mais importante do que denunciar as práticas ilegais e prejudiciais, relacionadas com os saldos rolantes, o objectivo deste artigo e de outros trabalhos tem sido o de alertar para as suas implicações na estabilidade orçamental e possivelmente macroeconómica. Apesar de Moçambique

ainda não se ter livrado das consequências das acções e dos procedimentos extralegais ou mesmo ilegais que resultaram no escândalo das dívidas ocultas, é preocupante que este caso não seja considerado suficiente grave para motivar reflexões e debates sobre práticas com potencial de voltarem a gerar situações idênticas no futuro. Quanto mais investigamos o assunto dos saldos de caixa, mais nos convencemos de que, se nada for feito para o controlar e corrigir, ele poderá converter-se num importante factor endógeno de fragilidade e instabilidade financeira na economia moçambicana com repercussões negativas sobre a protecção social da população moçambicana.

Seria um grave erro pensar que a interrupção do apoio directo ao OE tenha provocado o fim do apoio com donativos externos. Pelo que se pode observar nos fluxos financeiros reportados na CGE, a redução dos donativos externos começou alguns anos antes da inesperada declaração de suspensão do apoio, devido à revelação das dívidas ocultas. Entre 2013 e 2014, os donativos externos na CGE diminuíram 20,3%, representando cerca de 8% dos recursos mobilizados pelo Estado em 2014; entre 2014 e 2015, os donativos diminuíram ainda mais do que no ano anterior (-22,5%), representando 6,5% dos recursos mobilizados em 2015. Em 2016, apesar da declaração da suspensão do apoio directo ao OE, o peso dos donativos externos representou ainda 5,4%; ou seja, a diminuição deste recurso financeiro do Estado manteve a tendência dos anos anteriores, mas a queda de 20,5% acabou por ser inferior à verificada no ano anterior. Em contrapartida, contrariamente à percepção amplamente difundida, quanto ao corte brusco e radical do apoio ao OE, os empréstimos externos representaram 13,5% dos recursos mobilizados em 2016, representando um aumento de 19,2% em relação a 2015. Em 2015 tinham diminuído 38,5%, relativamente a 2014, mas neste ano registaram um aumento de 72%, relativamente a 2013. Quanto às receitas do Estado, que passaram a representar mais de 50% nos últimos cinco anos, só registaram um valor negativo (0,3%) no período 2014-15; em 2013-14 aumentaram 23,8% e em 2015-16 aumentaram 6,2%. Por sua vez, os empréstimos internos, com um peso inferior a 5% nos recursos mobilizados pelo Estado, aumentaram 81% em 2013-14 e 59,8% em 2014-15, mas registaram um valor negativo (-0,7%) em 2015-16.

QUEM BENEFICIA COM A DESORÇAMENTAÇÃO DOS SALDOS DE CAIXA?

Se as más práticas e os procedimentos inconsistentes com a legislação em vigor não facilitam a consolidação fiscal e orçamental, nem beneficiam a sociedade, é admissível que as desarticulações na gestão do OE resultem em benefícios particulares e em certos grupos de interesse. Este entendimento remonta pelo menos a Adam Smith, como nos recordou Amartya Sen (2003) no livro *O Desenvolvimento com Liberdade*, que apontou o dedo acusador aos prevaricadores e simultaneamente avançou para pôr no devido lugar as suas pretensões de defender a tese dos benefícios sociais de correntes da proibição da concorrência. “Smith defendia”, escreve Sen (2003: 136), “que os interesses estabelecidos tendem a sair vencedores por causa do seu melhor

conhecimento dos seus próprios interesses (não o seu conhecimento do interesse público).” Mas adianta ainda Sen (2003: 136): “Não há razão para os interesses adquiridos terem de vencer se a discussão aberta for permitida e promovida.”

Que interesses poderão justificar a defesa da desorçamentação dos saldos de caixa?

1. A possibilidade de existirem executores, incluindo técnicos e políticos, que achem particularmente reconfortante dispor de um “fundo de maneio” para responder a alegados imprevistos e necessidades de ordem superior sem ter de prestar conta não é uma possibilidade a descartar.
2. No contexto de uma estratégia de crescimento económico profundamente dependente da poupança externa, não seria fácil mobilizar cada vez mais recursos financeiros apresentando um OE com um saldo de caixa transitado do ano anterior que dispense parte do potencial donativo.
3. Harmonizar os saldos de caixa com o recurso ao crédito interno acabaria por restringir as oportunidades de recurso às Obrigações de Tesouro, para fazer face a eventuais rupturas de tesouraria.
4. Na Assembleia da República, dispensar os deputados de um esforço adicional para apreciar, se pronunciarem e deliberarem sobre os saldos de caixa é um duplo alívio. No fundo, poupa os parlamentares de serem mais rigorosos do que estão habituados a ser.
5. Do lado dos doadores, que, porventura, enfrentem dificuldades para acomodar valores destinados a ser aplicados num determinado ano, iniciar um novo OE com saldo de caixa zero é uma oportunidade para novos desembolsos.
6. A exclusão dos saldos de caixa do OE deve ser bem-vinda para a banca comercial. Afinal de contas, os juros oferecidos pelos empréstimos ao Estado são certamente mais compensadores e menos incertos do que se tiverem de aplicar o dinheiro noutras sectores do mercado nacional.

O PROBLEMA TEM SOLUÇÃO FÁCIL À VISTA?

À primeira vista, o problema dos saldos rolantes pode ser facilmente resolvido. Basta que o saldo de caixa, quer como variável conceptual quer como variável operacional, passe a ser incluído no OE para gerar o equilíbrio orçamental geral e reduzir os níveis de endividamento interno e externo. E como a Lei do Sístafe não deixa dúvidas de que a sua inclusão no Orçamento do Estado não é voluntária, mas sim obrigatória, nem tão-pouco será preciso criar uma nova legislação. Basta cumprir a que existe.

Agora, numa segunda e mais reflexiva consideração do problema dos saldos rolantes, pelo que temos visto não é suficiente dispor de um quadro legal bem concebido e estabelecido. Ou seja, na prática, contrariamente ao que dissemos, a solução acima referida não tem encontrado terreno fácil para ser implementada.

BASTA SER MAIS TRANSPARENTE?

É sabido que o OE não é o orçamento de todo o Estado, mas, de igual modo, a Lei do Sistafe não deixa margem para dúvidas de que o OE deve reger-se pelo princípio de “unidade, na base do qual o orçamento é apenas um”. É verdade que o segundo princípio do Sistafe, “universalidade, segundo a qual todas as receitas e todas as despesas que determinem alterações ao património do Estado devem nele ser obrigatoriamente inscritas”, está sujeito a interpretações diversas. Pelo que parece, para os supervisores e fiscalizadores da aplicação dos recursos, o simples facto de os saldos de caixa estarem inscritos na CGE é suficiente para concluir que as regras orçamentais estão sendo cumpridas. O que depois é feito com os saldos de caixa, incluindo a sua transferência para as contas do Estado que não são cobertas pelo OE, parece ser encarado com um detalhe de menor importância. Parece também irrelevante para os executores e supervisores das contas públicas que o espírito de plenitude associado à unidade, universalidade e especificação seja esvaziado do seu principal sentido de relevância, tanto política como administrativa.

MAIOR EFICÁCIA E EFICIÊNCIA ORÇAMENTAL COMPENSA?

A análise estática mostrou que o saldo de caixa inicial pode desempenhar com eficácia o papel de componente complementar de financiamento. Nos 16 anos analisados, constatamos que a utilização do saldo de caixa inicial seria suficiente para financiar 100% do défice orçamental em sete anos; o emprego do saldo de caixa inicial cobriria entre 60% e 100% do défice orçamental em quatro anos; o uso do saldo de caixa inicial chegaria para acobertar entre 45% e 60% do défice orçamental em três anos; e somente em dois anos os saldos de caixa que compõem os primeiros anos do período em análise (2002 e 2003) financiariam apenas menos do que 45% do défice orçamental.

Por razões de espaço, da análise dinâmica que temos vindo a realizar limitamo-nos a reportar que estimamos um grau de eficácia do saldo de caixa em financiar o défice orçamental após donativos na ordem dos 60%. A ociosidade do saldo de caixa no Orçamento do Estado resultou num custo económico de 35 mil milhões de MT, o que significa que o Estado Moçambicano perdeu cerca de 35 mil milhões de MT.

Com base nas análises realizadas ao longo do presente artigo, torna-se lícito e inevitável recomendar a inclusão dos saldos de caixa no equilíbrio orçamental do Orçamento do Estado e a criação de um quadro legal, proveniente da Assembleia da República, que constitui o topo na hierarquia legislativa, que relacione os saldos de caixa com a limitação do endividamento público interno e externo. O referido quadro legal deverá assemelhar-se à lei orgânica para evitar alterações anuais visando acomodar interesses privados.

Será que os partidos políticos e o Governo acabarão por apoiar e responder positivamente às demandas de consolidação fiscal e orçamental, não só porque o FMI assim o exige, mas por imperativo e necessidade intrínseca da economia nacional? No discurso oficial, parece que sim;

mas a situação económico-financeira actual é demasiado grave para que se fique apenas por declarações retóricas. Neste sentido, o assunto tratado neste artigo oferece um teste, simples mas muito concreto, para aferir e avaliar até onde vai a vontade e o empenho em reformas em prol da efectiva consolidação fiscal e orçamental em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Alfredo, B. (2015). *Noções Gerais de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 1.^a ed. Maputo: Graffiti Wall Designs Lda.
- Assembleia da República (2004). Constituição, assin. em 16 de Novembro de 2004. *Boletim da República*, 51, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, 543-573. Disponível em: www.atneia.com (consultado a 23 de Janeiro de 2012).
- Assembleia da República (2002). *Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)*, Lei n.º 9/2002. Disponível em: http://www.dno.gov.mz/docs/legislacao_interna/Lei_9_de_12_Fev_2002_SISTAFE.pdf.
- Assembleia Popular (1990). Constituição da República, assin. em 2 de Novembro de 1990. *Boletim da República*, 44, I Série, Supl. de 2 de Novembro de 1990, 268(1)-268(16). 7439. Disponível em: www.atneia.com (consultado a 23 Janeiro de 2012).
- Brito, L. et al. (orgs). (2008). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania.pdf.
- Caldeira, A. (2017). Governo de Nyusi esconde fora do Orçamento do Estado biliões que dariam para aumentar 21% a todos funcionários públicos em Moçambique. *@Verdade Online*, 18 Maio. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35/62175> (consultado a 14 de Agosto de 2017).
- Castel-Branco, C.N. (2011). Dependência de ajuda externa, acumulação e *ownership* – contribuição para um debate de economia política. *Cadernos IESE*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1.
- Castel-Branco, C.N. (2015a). Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico em debate de postulados básicos. In Carlos Nuno Castel-Branco et al. (orgs). *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*, 115-150. 1.^a ed. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_PT.pdf.
- Castel-Branco, C.N. (2015b). Introdução. In Carlos Nuno Castel-Branco et al. (eds.), *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*, 115-150. 1.^a ed. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_PT.pdf.
- CIP (2012). *Execução Orçamental e Suas Implicações para a Implementação dos Programas Prioritários do Governo no Período 2008-2011*.
- Conselho de Ministros (2004). *Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE*.

- Cortês, E.R. de O. (2018). *Velhos Amigos, Novos Adversários. As disputas, alianças e reconfigurações empresariais na elite política moçambicana*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/32314/1/ulsd731441_td_Edson_Cortes.pdf.
- Fernandes, C. de L. (2014). *Manifestos Eleitorais dos Partidos Políticos com Inclusão Social, Económica, Política e Cultural das Pessoas Idosas em Moçambique: relevância e desafios*. Disponível em: <http://www.pscm-ps.org.mz/index.php/documentos/apresentacoes/31-manifestos-eleitorais-dos-partidos-politicos-com-iinclusao-social-dos-idosos/file> (consultado a 6 de Abril de 2016).
- Filipe, C. & Matine, J. (2016). Comentários sobre Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado (CGE) referente ao Orçamento do Estado 2014. *Centro de Integridade Pública (CIP)*, 5.
- FMI (2008). *Republic of Mozambique: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*.
- FMI (2013a). *Quinta Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2013*.
- FMI (2013b). *Sexta Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2013*.
- FMI (2014a). *Primeira Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2014*.
- FMI (2014b). *Segunda Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2014*.
- FMI (2015a). *Quarta Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2015*.
- FMI (2015b). *República de Moçambique: Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal*.
- FMI (2015c). *Temas selecionados*.
- FMI (2015d). *Terceira Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2015*.
- FMI (2016). *Quinta Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2016*.
- Forquilha, S. (2014). Do discurso da “história de sucesso” às dinâmicas políticas internas: o desafio da transição política em Moçambique. In Luís de Brito *et al.* (orgs), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE. , 61-82.
- Fórum de Monitoria do Orçamento (2013). *Análise da Proposta do Orçamento do Estado 2014: Observações e Preocupações da Sociedade Cívil*.
- Frade, A.M.D. (2007). *A Corrupção no Estado Pós-Colonial em África. Duas Visões Literárias*, 134. 1.^a ed. Disponível em: <http://www.africanos.eu/ceaup/uploads/EB002.pdf>.

- Francisco, A. (2010). Moçambique: protecção social no contexto de um Estado falido mas não falhado. In Luís de Brito *et al.* (orgs). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*, 37-95. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Semedo, I. (2016a). De novo a questão dos saldos rolantes na conta geral do Estado. *IDeLAS*, 91. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/09/IESE_IDeIAS91.pdf.
- Francisco, A. & Semedo, I. (2016b). Saldos rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi encontrou cofres vazios? *IDeLAS*, 82. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias82.pdf.
- Francisco, A. & Semedo, I. (2017a). A face oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: saldos de caixa são fictícios? *IDeLAS*, 93. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93.pdf.
- Francisco, A. & Semedo, I. (2017b). Endividamento Interno do Orçamento de Estado e jogos Ponzi em Moçambique. 5.^a Conferência do IESE. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/11/VConfIESE_Afrancisco-Isemedo.pdf.
- Francisco, A. *et al.* (2016a). Estratégia de crescimento e Orçamento do Estado: desta vez é diferente? 2.^a Conferência Economia e Governação: Desafios e Propostas. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e o Observatório do Meio Rural (OMR). Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2016/CIP,%20IESE,%20OMR%20Conferencia%20-%20Programa.pdf>.
- Francisco, A. *et al.* (2016b). Estratégia de crescimento económico em Moçambique: Desta vez é diferente? In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2016*, 271-328. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014). Por que Moçambique ainda não possui pensão universal para idosos? Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2012). Por uma pensão universal para idosos em Moçambique: proactiva, valorizadora, inclusiva e dignificante. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Francisco, A. *et al.* (2013). *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Frelimo (1975). Constituição de 25 de Junho de 1975. *Boletim da República*, 1, I Série, 1-6, de 25 de Junho de 1975. Disponível em: www.atneia.com (consultado a 23 de Janeiro de 2012).

- FurtherAfrica (2018). Fitch keeps Mozambique’s risk assessment unchanged on “restricted default”. 4 de Abril de 2018. Disponível em: <https://furtherafrica.com/2018/04/04/fitch-keeps-mozambiques-risk-assessment-unchanged-on-restricted-default/> (consultado a 10 de Abril de 2018).
- GdM (2012). *Plano Económico e Social para 2013*. Disponível em: http://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/316-pes-2013/file?force_download=1.
- GdM (2013). *Plano Económico e Social para 2014*. Disponível em: http://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao/plano-economico-social-pes/pes-2014/documento-do-pes-2014/357-pes-2014/file?force_download=1.
- GdM (2014a). *Balanço do Plano Económico e Social de 2014*. Disponível em: <http://www.mpd.gov.mz/>.
- GdM (2014b). *Plano Económico e Social para 2015*. Disponível em: <http://www.mef.gov.mz/>.
- GdM (2015). *Proposta do Plano Económico e Social para 2016*, 3-25.
- Gomes, A., Costa, A.B. da, Forjaz, M., Rodrigues, C.U., et al. (2008). *Empresariado, Empreendedorismo e Desenvolvimento em Angola e Moçambique*. Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL).
- Grupo Informal de Governação e Aliança (2010). *Transparência da Ajuda Externa e do Orçamento em Moçambique: constrangimentos para a sociedade civil, a assembleia e o governo*. Disponível em: <https://www.trocaire.org/resources/policyandadvocacy/transparencia-da-ajuda-externa-e-do-orcamento-em-mocambique>.
- Grupo Moçambicano de Dívida (2006). *Dívida Externa e Interna de Moçambique: evolução, desafios e necessidade de uma estratégia consistente e inclusiva*.
- Hanlon, J. (2010). Basta dar dinheiro aos pobres! In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*, 173-185. 1.ª ed. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Hanlon, J. (1997). *Paz sem Benefícios: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. 1.ª ed. Maputo: Centro de Estudos Africanos.
- Hanlon, J. & Smart, T. (2008). *Há Mais Bicicletas – mas há desenvolvimento?* Maputo: Promédia.
- Hodges, T. & Tibana, R. (2005). *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Maputo: Principia.
- INE (2015). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF-2014/15*. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar>.
- Lawson, A., Umarji, M., Guilherme, J. & Chachine, C. (2008). *Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006: aplicação da metodologia PEFA – despesa pública e responsabilidade financeira*.

- LUSA (2018). S&P mantém *rating* de Moçambique em *default*. 8 de Fevereiro. SAPO Notícias. Disponível em: <https://noticias.sapo.mz/economia/artigos/sp-mantem-rating-de-mocambique-em-default> (consultado a 10 de Abril de 2018).
- Macamo, E. (2002). A transição política em Moçambique. *Occasional Papers*, 22. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2431/1/CEA_OP4_Macamo_Transicao.pdf.
- Marques, W.L. (2008). *Contabilidade Pública e Orçamento*. Clube de Autores.
- Matine, J. & Filipe, C. (2016). Entidades do Governo impedem a gestão transparente dos recursos do próprio Governo. *Centro de Integridade Pública (CIP)*, 06/2016.
- MF (2014a). *Conta Geral de Estado, Ano 2013*.
- MF (2014b). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado (Ano 2013, Janeiro a Dezembro)*.
- MF (2015a). *Conta Geral de Estado, Ano 2014*.
- MF (2015b). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado (Ano 2014, Janeiro a Dezembro)*.
- Moore, E. (2016). Mozambique proposes “tuna” bond restructuring. *Financial Times*. 10 de Março. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/5240674c-e6b4-11e5-a09b-1f8b0d268c39.html#axzz43NdFUMAi> (consultado a 19 de Março de 2016).
- Mosca, J. (2005). *Economia de Moçambique, Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Mosca, J., Abbas, M. & Bruna, N. (2013). *Economia de Moçambique: 2001-2010. Um mix de populismo económico e mercado selvagem*. Maputo: Escolar Editora.
- Neves, J.C. das (2011). *As 10 Questões da Crise*. 1.^a ed. Alfragide: D. Quixote.
- Nhachote, L. (2013). *Moçambique É o Maior Corredor de Drogas da África Austral*. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/171085785/Mocambique-e-o-maior-corredor-de-drogas-da-Africa-Austral-5728148-60619> (consultado a 7 de Abril de 2018).
- Nunes, P. (2009). O fenómeno da desorçamentação: breves considerações à nomenclatura. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 14, 101-124. Disponível em: <https://doi.org/10.26537/rebules.v0i14.931> (consultado a 10 de Abril de 2018).
- Nuvunga, A. et al. (2008). *Governança e Integridade em Moçambique: problemas práticos e desafios reais*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/saber/egp_001.pdf.
- Nyakada, P.V. (2008). *Logica Administrativa do Estado Moçambicano 1975 2006*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Economia. Disponível em: http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/logica-administrativa-do-estado-mo%C3%A7ambicano-1975-2006/id/52666533.html (consultado a 7 de Abril de 2018).
- Pereira, P.T. et al. (2009). *Economia e Finanças Públicas*. 3.^a ed. Lisboa: Escolar Editora.
- Pondé, L.F. (2010). *Contra Um Mundo Melhor: ensaios do afeto*. São Paulo: Leya.
- Ross, D.C. (2014). *Moçambique em Ascensão: construir um novo dia*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Sen, A. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. 1.^a ed. Lisboa: Gradiva.
- S&P (2016). *Republic of Mozambique Foreign Currency Sovereign Ratings Lowered To 'SD/D' On Announced Debt Exchange Offer Results*. Standard & Poor's (S&P) Ratings Services. Disponível em: https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/1607680.
- TA (Tribunal Administrativo) (2017). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016*. Disponível em: <http://www.ta.gov.mz>.
- TA (2016). *Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015*. Disponível em: http://www.ta.gov.mz/article.php?id_article=457.
- Umarji, M. *et al.* (2011). *Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010*.
- Verdade & Savana (2016). Há esquadrões de morte para abater opositores, revela agente da Polícia da República de Moçambique. @*Verdade Online*. 13 de Março de 2016. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35/57164> (consultado a 7 de Abril de 2018).
- Weimer, B. *et al.* (2012). *Moçambique: descentralizar o centralismo*. 1.^a ed. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf.
- Wirz, M. & Wernau, J. (2016). Tuna and Gunships: how \$850 million in bonds went bad in Mozambique. *Wall Street Journal*. 3 de Abril. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/tuna-and-gunships-how-850-million-in-bonds-went-bad-in-mozambique-1459675803> (consultado a 25 de Abril de 2016).



EFEITOS MACROECONÓMICOS DA DÍVIDA PÚBLICA E DO SERVIÇO DA DÍVIDA

UMA ANÁLISE EMPÍRICA DE MOÇAMBIQUE¹

Yasfir Ibraimo

INTRODUÇÃO

O debate sobre as implicações macroeconómicas da dívida pública e do serviço da dívida não é novo, não apenas a nível internacional mas também em Moçambique. Contudo, a actual crise da dívida em que o País está mergulhado, agudizada pelo elevado *stock* de dívida comercial e pela descoberta das dívidas ilícitas, tem trazido este tema novamente para o centro do debate, principalmente no seio dos académicos, sociedade civil, políticos, doadores e instituições internacionais. Relativamente à economia de Moçambique, os estudos de Castel-Branco (2014) e Massarongo (2016) têm-se destacado nesta discussão, contribuindo com novos elementos de análise. No entanto, apesar da contribuição destes e demais estudos sobre Moçambique, denota-se que, por um lado, poucos são aqueles que são empíricos e, por outro, poucos analisam os efeitos macroeconómicos da dívida pública de forma desagregada, isto é, entre dívida externa, doméstica e os respectivos serviços da dívida. Este tipo de análise permite captar diferentes fontes de vulnerabilidade que podem advir da contracção de empréstimos públicos, com destaque para os mecanismos pelos quais os efeitos podem ser transmitidos para a economia, neste caso as taxas de juros e a taxa de câmbio. Estas vulnerabilidades tendem a exacerbar-se nos países em vias de desenvolvimento, dado que possuem mercados de capitais domésticos não desenvolvidos, o que sujeita a economia ao risco de explosão da dívida doméstica, como consequência das altas taxas de juros e do curto período de maturidade da dívida e a alta volatilidade da taxa de câmbio (perda de valor da moeda doméstica comparado com as moedas de referência internacional). Neste estudo recorre-se ao modelo Vector Auto-Regressivo (VAR) para avaliar os efeitos macroeconómicos da dívida pública e do serviço da dívida. A partir deste modelo procura-se avaliar os efeitos da

¹ Parte deste artigo resulta da dissertação de mestrado do autor, sendo que o artigo original se intitula “The macroeconomic effects of public debt: an empirical analysis of Mozambique”. Também está publicada uma versão *working paper*. Os diversos testes econométricos que suportam a elaboração do estudo podem ser obtidos solicitando-se ao autor através do seu *email* (yasfir.ibraimo@ieseg.ac.mz). O autor agradece o apoio e a supervisão do professor António Afonso, do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa.

dívida externa, doméstica e dos respectivos serviços da dívida sobre o produto interno bruto real, nível geral de preços, taxa de câmbio, taxa de juro de bilhetes do Tesouro e *prime lending rate*, durante o período compreendido entre 2000 e 2016. Este horizonte temporal deve-se à disponibilidade de dados das variáveis utilizadas no estudo para igual período, dado que no modelo VAR todas as variáveis regridem entre si.

O artigo argumenta que, de uma forma geral, e tendo em conta a estrutura económica de Moçambique, o uso da dívida pública como estratégia para estimular a economia tem efeitos macroeconómicos negativos no longo prazo, e os poucos efeitos positivos do curto prazo são insignificantes, pelo que o Governo deveria repensar a sua estratégia de financiamento.

As restantes partes deste artigo estão estruturadas da seguinte forma: a secção dois contextualiza o debate sobre a dívida pública, apresentando alguns estudos teóricos e empíricos sobre esta temática; a secção três apresenta a descrição dos dados utilizados no estudo e na estimação do modelo VAR; a quarta secção apresenta a análise dos efeitos macroeconómicos da dívida pública, recorrendo às duas principais ferramentas do modelo VAR, nomeadamente função impulso-resposta e decomposição da variância; a quinta e última secção apresenta as principais conclusões do estudo.

ESTUDOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS SOBRE DíVIDA PÚBLICA

Apesar do vasto conjunto de estudos, teóricos e empíricos, sobre a dívida pública, não tem havido consenso sobre os seus efeitos macroeconómicos. O trabalho de Buchanan (1958) foi um dos pioneiros e marca uma página importante nesta literatura. A questão central levantada por Buchanan era sobre quem paga pela emissão da dívida pública e quando é que esta é paga. Desta forma, pretendia manifestar a sua preocupação com o uso da dívida pública para financiar a despesa do Governo, ao invés da tributação. Buchanan apresenta dois argumentos para sustentar a sua oposição ao uso da dívida pública, nomeadamente: (i) a dívida transfere um fardo intergeracional, pois, no futuro, para cumprir com as obrigações impostas pela dívida, o Governo será forçado a aumentar os impostos; (ii) o facto de a dívida não ser usada para financiar investimentos de capital, contribuindo desta forma para a redução do *stock* de capital disponível para as gerações futuras. Similarmente, Barro (1974) defende que os estímulos fiscais financiados pela dívida pública são ineficientes para atingir o crescimento económico. Este argumento é baseado na teoria da equivalência ricardiana, que considera que o aumento da despesa pública financiada pela dívida tem um efeito nulo sobre o nível de produto. Assim, a despesa pública financiada através do endividamento público leva a que os agentes económicos antecipem um futuro aumento dos impostos e, conseqüentemente, verifica-se um aumento da poupança privada. Este facto contribui para que o aumento do nível do produto seja ofuscado pelo aumento da poupança privada. Em oposição, o modelo keynesiano padrão considera

a emissão da dívida pública um mecanismo importante para financiar a despesa pública e, por conseguinte, estimular a demanda agregada.

A maior parte da literatura, teórica e empírica, sobre a dívida pública tem concentrado a discussão na relação entre dívida pública e crescimento económico. A questão central tem sido avaliar até que ponto a contracção de empréstimos públicos estimula ou não o crescimento do nível do produto. De acordo com Modigliani (1961), Diamond (1965), Saint-Paul (1992) e Aizenman *et al.* (2007), existe uma relação negativa entre dívida pública e crescimento económico. Estes autores consideram, fundamentalmente, duas razões: (i) a existência do efeito *crowding-out* sobre o investimento privado, como resultado do aumento da demanda por crédito pelo Governo e o respectivo aumento das taxas de juros praticadas nos mercados financeiros; (ii) a dívida pública é considerada um fardo intergeracional, pois implica menor *stock* de capital para as gerações futuras.

Parte da literatura minimiza o efeito negativo da dívida sobre o produto interno bruto e considera que certos níveis de endividamento público podem gerar efeitos positivos para a economia. Por exemplo, Afonso & Jalles (2016) argumentam que, em contexto de desequilíbrios fiscais, níveis moderados de dívida do Governo podem induzir o crescimento económico. Elmendorf & Mankiw (1999) defendem que, no curto prazo, o produto responde positivamente à emissão de dívida pública e, como resultado do efeito *crowding-out*, no longo prazo o produto diminui. Recorrendo à teoria da curva de Laffer, Mbate (2013) considera a existência de uma relação não linear entre a dívida pública e o crescimento económico. Segundo esta teoria, um nível inicial da dívida doméstica acelera o crescimento económico através dos recursos disponíveis para financiar o défice orçamental. Porém, o crescimento contínuo desta dívida leva a que esta se transforme num fardo para a economia e, conseqüentemente, leva a um baixo crescimento económico.

Em relação aos estudos empíricos, estes têm-se concentrado, principalmente, nas economias avançadas. Apesar de existirem vários estudos empíricos nestas economias, parte deles difere nos resultados obtidos. Afonso e Alves (2015) examinam os efeitos da dívida do Governo sobre o produto *per capita*, em 14 países europeus durante o período de 1970 a 2012. O estudo constatou que: (i) a dívida do Governo tem um efeito negativo sobre o crescimento económico, tanto no curto como no longo prazo; (ii) o serviço da dívida pública tem um maior efeito negativo sobre a economia do que a dívida; (iii) existe uma forma de U invertido entre o rácio da dívida e o crescimento económico, o que significa que, quanto maior for este rácio, menor será o crescimento económico. Schclarek (2004) investiga a relação entre dívida pública e o crescimento do produto em economias avançadas e em países em desenvolvimento, durante o período de 1970-2002. Para as economias avançadas, não foi encontrado qualquer evidência robusta sugerindo que altos níveis de dívida pública não estão, necessariamente, associados a baixas taxas de crescimento económico. Para os países em vias de desenvolvimento, o estudo

encontrou uma relação negativa entre dívida pública e crescimento económico. O mesmo tipo de pesquisa foi conduzido por Reinhart & Rogoff (2010), para o período compreendido entre 1970 e 2009 e para o mesmo tipo de países. No caso das economias avançadas, para níveis de endividamento até 90% do produto interno bruto, não foram encontradas evidências claras da relação negativa entre dívida pública e crescimento económico. Em relação aos países em vias de desenvolvimento, verificou-se que um nível de endividamento externo superior a 90% do produto reduz significativamente o crescimento económico. Para ambos países, foi constatada a existência de tendências inflacionárias apenas para países com dívida externa superior a 90% do produto.

DADOS E ESTIMAÇÃO DO MODELO DE VECTOR AUTO-REGRESSIVO (VAR)

Para avaliar os efeitos macroeconómicos da dívida pública em Moçambique são usados dados² trimestrais para as seguintes variáveis: produto interno bruto real (RGDP), índice de preço ao consumidor (CPI), *prime lending rate* (L_RATE) para três meses, taxa de juro dos bilhetes do Tesouro (T_BILL) para 91 dias, taxa de câmbio nominal (EXC)³ referente à média de três meses para o metical (MT)/dólar americano (USD), dívida pública externa (ED) e dívida pública doméstica (DD). O RGDP é empregado para captar o efeito sobre o nível do produto real. O CPI é usado como *proxy* do nível geral de preços, dado que mede mudanças nos preços de bens e serviços adquiridos pelas famílias. As taxas L_RATE e T_BILL são usadas como *proxy* das taxas de juros praticadas nesta economia. A EXC é usada para captar os efeitos transferidos para a economia, resultante da relação com o resto do mundo.

O estudo foi realizado no período compreendido entre 2000 e 2016. A escolha deste horizonte temporal foi condicionada pela disponibilidade de dados das variáveis utilizadas no estudo para igual período, dado que no modelo de Vector Auto-Regressivo (VAR) todas as variáveis regridem entre si e com os mesmos desfasamentos. A ausência de dados trimestrais em séries temporais longas constitui uma das principais limitações desta pesquisa. No entanto, para ultrapassar e minimizar este problema, foi aplicado, a partir da série temporal original, o método de interpolação, o que permitiu transformar os dados anuais em trimestrais. As variáveis usadas no modelo foram transformadas em logaritmo natural, com exceção do L_RATE e T_BILL, dado que estas são originalmente apresentadas em percentagem. O uso de dados transformados em logaritmo possibilita o controlo do problema da heteroscedasticidade.

² Estes dados foram obtidos, maioritariamente, no website do Instituto Nacional de Estatística (INE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco de Moçambique (BM) e Ministério da Economia e Finanças.

³ O aumento da taxa de câmbio nominal significa uma depreciação da moeda doméstica (metrical) em relação ao dólar americano (USD), e a redução da taxa de câmbio equivale à apreciação do metical. É usado o dólar americano dado que esta é a moeda de referência da dívida pública de Moçambique e nas principais transações com o resto do mundo.

Para atingir o objectivo proposto neste estudo, recorreu-se à estimação do modelo de Vector Auto-Regressivo (VAR). Este modelo foi popularizado por Sims (1980) e tem sido largamente aplicado em análises macroeconómicas. Duas razões fundamentam a sua escolha: (i) permite descrever dinâmicas das séries temporais económicas (Luetkepohl, 2005); (ii) todas as variáveis são consideradas como endógenas, o que permite captar um conjunto de relações directas e indirectas entre elas. Uma das vantagens deste modelo é a forma dinâmica como são transmitidos os efeitos de um choque em qualquer variável ao longo do tempo. O modelo VAR permite ver a propagação do efeito de um choque na dívida pública, não apenas imediatamente a seguir ao choque, mas também nos períodos seguintes. Portanto, é esta a componente dinâmica que enriquece este modelo. Pretende-se, com a estimação deste modelo, avaliar os efeitos produzidos nas variáveis macroeconómicas seleccionadas para o estudo, como resultado de um choque na dívida externa, doméstica e nos respectivos serviços da dívida.

Os resultados da pesquisa são obtidos com base nas duas principais ferramentas do modelo VAR, nomeadamente a função impulso-resposta (FIR) e a decomposição da variância. A FIR traça os efeitos de um choque unitário proveniente de uma variável num determinado período nos valores actuais e futuros das variáveis endógenas. Este instrumento permite ver a propagação do impacto do choque ao longo do tempo sobre as variáveis macroeconómicas seleccionadas para o estudo, enquanto a decomposição da variância quantifica, em termos percentuais, a magnitude da variação das variáveis do modelo, como consequência de variações em todas as variáveis endógenas.

O modelo VAR é especificado da seguinte forma:

$$Y_t = A_1 Y_{t-1} + A_2 Y_{t-2} + \dots + A_k Y_{t-k} + \mu_t$$

em que: Y_t são as variáveis endógenas que compõem o modelo, A é uma matriz do tipo $n \times n$ e μ_t é a matriz do tipo $n \times 1$ que representa o erro.

Neste modelo, todas as variáveis são tratadas como endógenas e regredem entre si com um certo desfasamento⁴. O ordenamento das variáveis no modelo VAR é fundamental. Portanto, em cada modelo, o ordenamento é feito tomando em consideração o grau da sua reacção ao choque. Isto é, assume-se que as primeiras variáveis a serem integradas no modelo não reagem contemporaneamente a todas outras variáveis.

Neste estudo são estimados quatro modelos:

- Modelo 1: $Y_t = [L_{RATE}_t, T_{BILL}_t, \mathbf{ED}_t, EXC_t, RGDP_t, CPI_t]$
- Modelo 2: $Y_t = [EXC_t, \mathbf{DD}_t, L_{RATE}_t, T_{BILL}_t, RGDP_t, CPI_t]$
- Modelo 3: $Y_t = [\mathbf{EDS}_t, L_{RATE}_t, T_{BILL}_t, EXC_t, RGDP_t, CPI_t]$
- Modelo 4: $Y_t = [EXC_t, \mathbf{EDS}_t, L_{RATE}_t, T_{BILL}_t, RGDP_t, CPI_t]$

⁴ Antes da estimação dos modelos, foram realizados testes para aferir o número óptimo de desfasamentos a ter em conta na regressão. Em cada modelo, os testes sugeriam um número óptimo de cinco desfasamentos. Os resultados destes testes podem ser obtidos solicitando-se ao autor.

ANÁLISE DOS EFEITOS MACROECONÓMICOS DA DÍVIDA E DO SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA: FUNÇÃO IMPULSO-RESPOSTA E DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA

Esta secção apresenta os resultados dos quatro modelos VAR, estimados para avaliar os efeitos macroeconómicos da dívida e do serviço da dívida pública. Estes modelos diferenciam-se apenas nas variáveis de dívida e do serviço da dívida, que são utilizadas separadamente. As restantes variáveis, identificadas como macroeconómicas, são iguais em todos os quatro modelos. O primeiro modelo procura avaliar os efeitos gerados na economia com a emissão da dívida pública externa. O segundo foca-se na dívida doméstica. O terceiro concentra-se no serviço da dívida externa. O quarto e último, no serviço da dívida doméstica. Os resultados são obtidos com base em duas ferramentas importantes do modelo VAR, nomeadamente função impulso-resposta (FIR) e decomposição da variância. A FIR avalia, de forma dinâmica, a resposta das variáveis macroeconómicas seleccionadas para o estudo (produto interno bruto real, índice de preço ao consumidor, *prime lending rate*, taxa de juro dos bilhetes do Tesouro e taxa de câmbio nominal) ao choque na dívida pública externa, doméstica e nos respectivos serviços da dívida. Para complementar esta análise, é aplicado o método da decomposição da variância. Esta ferramenta avalia, em termos percentuais, a magnitude da variação das variáveis macroeconómicas do estudo como consequência de um choque em todas as variáveis usadas no modelo, com destaque para as variáveis de dívida pública e do serviço da dívida.

MODELO 1: O EFEITO DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA

Com base na função impulso-resposta (FIR), é apresentado na Figura 1 a repercussão de um choque positivo na dívida pública externa sobre as variáveis macroeconómicas seleccionadas para o estudo. O produto interno bruto real (RGDP) responde positivamente, com um incremento em cerca de 0,0025% após o choque. Este efeito é sentido apenas no curto prazo (cerca de três trimestres), seguindo-se uma reacção negativa (máximo de -0,005%), que se prolonga durante todo o período de análise. Não obstante o efeito positivo no produto real, as evidências mostram que este é insignificante e de curto prazo, razão pela qual se esvazia rapidamente. Adicionalmente, este resultado contrasta com as evidências empíricas de alguns estudos e mesmo da literatura teórica, que defendem que a emissão da dívida externa estimula a actividade económica e, conseqüentemente, aumenta o nível do produto.

A taxa de juros dos bilhetes do Tesouro (*T_BILL*) durante os primeiros cinco trimestres responde negativamente, atingindo um mínimo de cerca de -0,4% no terceiro trimestre, mas nos períodos seguintes apresenta uma resposta positiva. A reacção negativa, imediatamente a seguir ao choque, pode ser explicada pela entrada maciça de recursos proveniente da emissão de dívida externa, pois permite ao governo libertar a pressão sobre os recursos financeiros

domésticos. No longo prazo, a T_BILL mantém uma tendência crescente que pode ser originada pelas seguintes razões: (i) redução dos recursos proveniente do endividamento externo; (ii) aumento dos encargos com o serviço da dívida; (iii) contínua expansão da despesa pública financiada, alternativamente, pelos empréstimos domésticos.

A *prime lending rate* (L_RATE), durante pouco mais de dois trimestres após o choque, não apresentou nenhuma reacção. Nos trimestres subsequentes, em geral, apresentou uma resposta negativa, atingindo um mínimo de cerca de -0,2% no sétimo trimestre. Depois deste período, apresentou um comportamento ambíguo que não permite, no longo prazo, aferir sobre o efeito da dívida externa na L_RATE. A resposta das duas taxas de juro mostra que, em geral, no curto prazo a dívida externa não influencia o aumento de ambas taxas de juro.

A taxa de câmbio, até ao início do sexto trimestre, teve uma resposta negativa, o que significa uma apreciação do metical em relação ao dólar americano. Posteriormente, manteve uma tendência positiva, equivalente à depreciação da moeda doméstica. A apreciação do metical após o choque pode ser explicada pelo mecanismo de esterilização utilizado pelo Banco de Moçambique. Este mecanismo permite, temporariamente, aproveitar a entrada de moeda externa, proveniente da dívida, para estabilizar a taxa de câmbio. À medida que estas reservas se evaporam, o metical tende a depreciar. Dado que a economia moçambicana é altamente dependente da importação de bens básicos de consumo e de matéria-prima, a estabilização da taxa de câmbio poderá contribuir para minimizar tendências inflacionárias.

Relativamente ao nível geral de preços, verifica-se um comportamento ambíguo durante todo o período de análise. Portanto, a partir da FIR não se pode concluir sobre tendências inflacionárias originadas pela emissão de dívida externa. O método da decomposição da variância pode ajudar a perceber se existem outras variáveis do modelo que expliquem as variações no nível de preços.

Para complementar a análise baseada na FIR é utilizado o método da decomposição da variância. Esta ferramenta permite avaliar a contribuição, em termos percentuais, da dívida externa na variação do produto real, taxa de câmbio, nível de preços, taxa de juro dos bilhetes do Tesouro e *prime lending rate*. Os resultados são apresentados na Tabela 1, desagregados em três períodos, nomeadamente primeiro trimestre, quarto e décimo trimestres. Em geral, verifica-se uma fraca contribuição, inferior a 10%, da dívida externa na variação de todas as variáveis macroeconómicas do modelo. Isto significa que a dívida externa em si, durante o período do estudo, não teve um efeito macroeconómico significativo. Em oposição, a taxa de câmbio contribuiu significativamente, mais de 10%, para a variação de todas as variáveis do modelo, com destaque para o nível geral de preços. O peso da taxa de câmbio neste modelo mostra a vulnerabilidade da economia de Moçambique às flutuações cambiais. Adicionalmente, tendo em conta a estrutura económica do País, verifica-se que as tendências inflacionárias são fortemente transmitidas através da taxa de câmbio. Este facto torna-se evidente com os resultados

da decomposição da variância, em que a EXC foi responsável por 31,9% na variação do CPI ao fim de dez trimestres. Destaca-se, também, o papel significativo do produto interno bruto real na variação de todas as variáveis do modelo. Este resultado sugere que a economia moçambicana ainda não tem capacidade para absorver aumentos no nível de produto real, visto que tendem a provocar variações significativas na taxa de câmbio, nível de preços e nas taxas de juros. Interrogar os padrões de crescimento da economia de Moçambique podem ajudar a perceber os factores que provocam estes desequilíbrios.

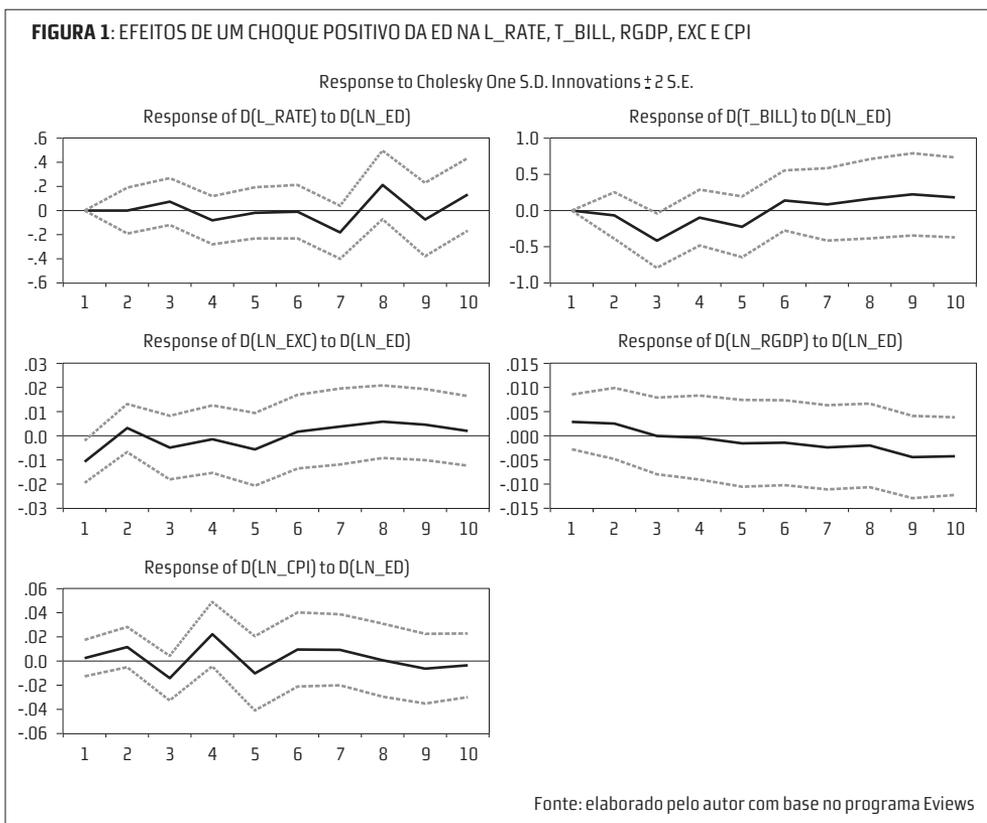


TABELA 1: DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA (%)

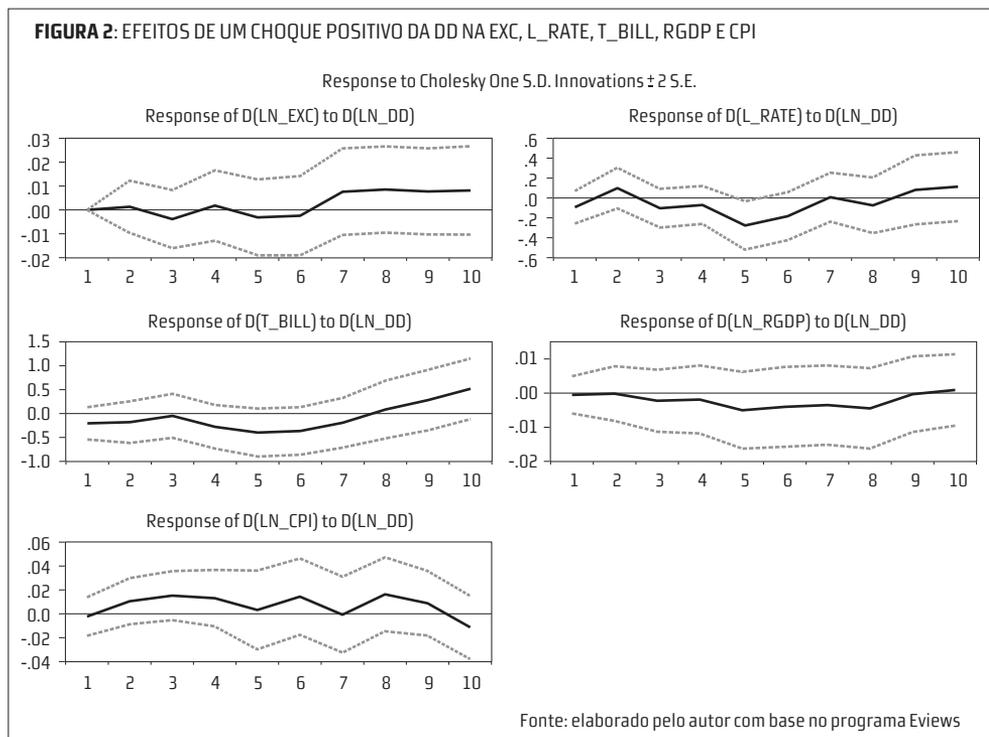
VARIÁVEL	PERÍODO	L_RATE	T_BILL	LN_ED	LN_EXC	LN_RGDP	LN_CPI
RGDP	1	0,0	0,0	1,5	10,5	88,0	0,0
	4	1,6	3,4	1,0	11,3	82,2	0,6
	10	1,6	17,6	3,2	13,6	61,1	3,0
EXC	1	10,0	1,0	8,0	81,5	0,0	0,0
	4	5,7	0,5	4,2	56,4	31,7	1,5
	10	4,4	8,7	4,2	37,1	43,1	2,6
CPI	1	1,3	5,4	0,1	0,6	2,6	90,4
	4	12,2	5,2	5,7	27,5	21,0	28,6
	10	9,8	5,7	5,7	31,9	24,6	22,3
L_RATE	1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	4	63,7	3,2	1,6	11,3	18,4	1,9
	10	24,3	11,1	4,6	16,1	38,3	5,5
T_BILL	1	10,8	89,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	4	12,9	62,3	6,2	2,4	7,4	8,9
	10	11,1	27,3	4,8	10,5	38,9	7,3

Fonte: compilado pelo autor com base no programa Eviews

MODELO 2: O EFEITO DA DÍVIDA PÚBLICA DOMÉSTICA

O modelo 2 procura, através da função impulso-resposta (FIR) e a decomposição da variância, avaliar como as variáveis macroeconómicas do estudo reagem ao choque na dívida pública doméstica. Através da FIR, apresentada na Figura 2, verificam-se as seguintes reacções: o produto interno bruto real responde negativamente durante quase todo o período de análise, apresentando uma ligeira recuperação no último trimestre. Esta resposta corrobora diversos estudos, teóricos e empíricos, que defendem a existência do efeito *crowding-out* resultante da redução de recursos à disposição de outros agentes económicos (famílias e empresas) para financiar a actividade económica. Portanto, no caso específico da economia de Moçambique, o uso do endividamento doméstico para estimular o nível de produto criou constrangimentos na expansão da economia. A taxa de juro dos bilhetes do Tesouro (T_BILL) teve uma resposta surpreendente. Isto é, até ao início do oitavo trimestre apresentou uma resposta negativa e, nos restantes períodos, manteve uma reacção positiva e crescente. A *prime lending rate* (L_RATE), entre o terceiro e o oitavo trimestre, reagiu positivamente, mas este efeito sentiu-se apenas durante um trimestre, nos seis trimestres seguintes respondeu negativamente. Ao fim de oito trimestres, a L_RATE apresentou uma reacção positiva. O comportamento destas taxas de juro mostra que, no curto prazo, estas apresentam uma resposta negativa a choques na dívida pública doméstica. Porém, no longo prazo, o sucessivo uso da dívida doméstica cria condições para maior competição por recursos financeiros domésticos, o que acaba por influenciar o aumento da T_BILL. Consequentemente, o efeito é transmitido para a L_RATE, contribuindo desta forma para o seu aumento.

Relativamente à taxa de câmbio, durante os primeiros seis trimestres teve uma resposta ambígua, o que não permite aferir sobre o efeito da dívida doméstica neste período. A partir do final do sexto trimestre verifica-se um aumento da taxa de câmbio, equivalente à depreciação do metical. O nível geral de preços apresentou uma reacção positiva durante quase todo o período, tornando-se negativo após dez trimestres. Esta evidência sugere que a emissão da dívida pública doméstica tende a criar pressões inflacionárias.



Tal como nos modelos acima apresentados, para captar a magnitude do efeito macroeconómico produzido pela contracção de empréstimos domésticos recorre-se à técnica da decomposição da variância. Os resultados extraídos a partir deste método estão representados na Tabela 2. Com base nesta tabela, verifica-se que a dívida doméstica contribui significativamente para a variação da T_BILL, cerca de 10,9% após dez trimestres, e nas restantes variáveis teve uma contribuição inferior a 10%. A dívida pública doméstica foi responsável por uma variação de cerca de 3,8% do produto real, após dez trimestres, mas no primeiro e quarto trimestres a contribuição da dívida doméstica para variações do produto são próximas de zero. Por um lado, esta evidência mostra que, no curto prazo, choques na dívida doméstica não produzem efeitos no incremento do nível do produto. Por outro lado, no longo prazo, a contribuição da dívida doméstica continua a ser insignificante na variação do produto. Este resultado está em conformidade

com as conclusões extraídas da FIR do modelo 2 e de outros estudos que fundamentam a escassez de recursos para financiar a actividade económica, como consequência da absorção dos recursos por parte do Governo com a emissão de dívida doméstica. Adicionalmente, variações na T_BILL jogam um papel importante na variação da L_RATE, cerca de 18,4%, o que sugere a existência de pressões para a subida das taxas de juro, como consequência da competição pelos recursos entre o Governo e outros agentes económicos. Os resultados indicam, também, que o CPI é fortemente influenciado pela taxa de câmbio e pelo produto real em cerca de 37,6% e 25,6% respectivamente. Este facto fortifica a ideia de que o nível de preços nesta economia é altamente dependente das flutuações cambiais. Por último, a variação na taxa de câmbio é influenciada pela variação no produto real, cerca de 37,4%, e pela taxa de juro dos bilhetes do Tesouro, em 12,6%.

TABELA 2: DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA (%)

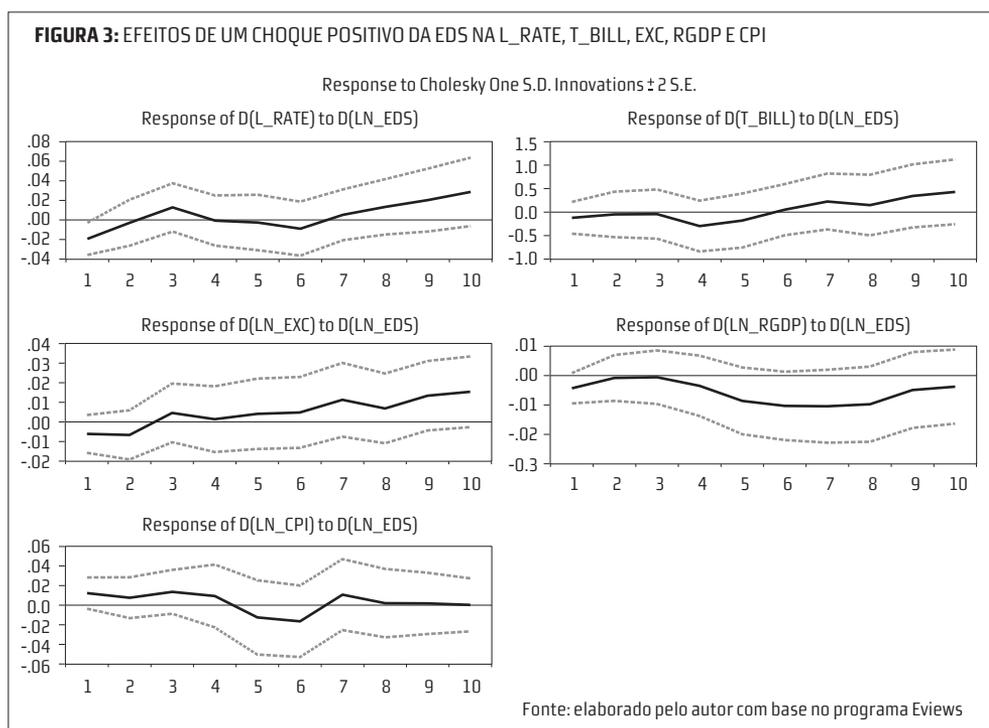
VARIÁVEL	PERÍODO	LN_EXC	LN_DD	L_RATE	T_BILL	LN_RGDP	LN_CPI
RGDP	1	8,2	0,1	3,5	2,6	85,6	0,0
	4	10,8	0,6	2,5	14,0	69,7	2,4
	10	12,3	3,8	3,0	23,8	50,2	6,9
EXC	1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	4	63,4	0,6	2,5	2,0	30,7	0,8
	10	40,0	4,5	2,2	12,6	37,4	3,3
CPI	1	0,1	0,1	3,9	0,4	5,8	89,7
	4	37,4	3,5	2,7	2,1	25,2	29,1
	10	37,6	5,8	3,9	4,7	25,6	22,4
L_RATE	1	1,0	2,0	97,1	0,0	0,0	0,0
	4	8,5	5,1	70,0	3,0	12,0	1,5
	10	17,3	6,7	25,9	18,4	28,1	3,6
T_BILL	1	1,9	2,2	1,5	94,4	0,0	0,0
	4	6,3	4,8	9,5	73,8	2,2	3,5
	10	13,4	10,9	7,7	35,1	29,8	3,1

Fonte: compilado pelo autor com base no programa Eviews

MODELO 3: O EFEITO DO SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA

Na Figura 3, são apresentados os resultados da análise impulso-resposta para avaliar como as variáveis macroeconómicas do estudo reagem a choques no serviço da dívida externa. Durante o período deste estudo, verificou-se que o nível do produto interno bruto real reagiu negativamente ao serviço da dívida externa. Esta tendência pode ser sustentada com grande parte da literatura que defende que o pagamento do serviço da dívida externa reduz a disponibilidade de recursos na economia, que poderiam ser aplicados para estimular a demanda agregada. Relativamente à taxa de câmbio, a evidência empírica mostra que, dois trimestres

após o choque no serviço da dívida externa, a moeda doméstica tende a depreciar. Isto sugere que o pagamento das obrigações da dívida contribui para a redução das reservas em moeda externa, levando a uma depreciação do metical. Adicionalmente, a taxa de juro dos bilhetes do Tesouro responde negativamente durante cinco trimestres, mas depois deste período começa a apresentar uma reacção positiva. Similar é a resposta da *prime lending rate*, mas o resultado torna-se significativo após seis trimestres. O comportamento das variáveis de taxa de juro sugere um impacto insignificante do serviço da dívida externa no curto prazo, mas o oposto sucede no longo prazo, com uma tendência crescente de ambas taxas de juros. Finalmente, a evidência mostra que o nível de preços reage positivamente, com apenas reacções negativas entre o quarto e sexto trimestre. Esta evidência sustenta o argumento relativo à existência de tendências inflacionárias que podem ser transmitidas a partir da taxa de câmbio.



A Tabela 3 disponibiliza os resultados da decomposição da variância, em percentagem, em que se procura quantificar a magnitude do efeito macroeconómico da variação do serviço da dívida externa e de todas as variáveis endógenas do modelo. Estes resultados corroboram as inferências obtidas pela função impulso-resposta, em que o serviço da dívida externa contribui significativamente para a variação do produto interno bruto real e da taxa de câmbio, em cerca de 19% e 11,1% ao fim de dez trimestres, respectivamente. Contrariamente, não houve uma

contribuição significativa do serviço da dívida externa na variação do nível geral de preços e das taxas de juro. Portanto, tal como no modelo 1, variações do serviço da dívida externa não influenciam significativamente o nível de preços e as taxas de juro. Adicionalmente, a variação do nível de preços é significativamente explicada pela taxa de câmbio, cerca de 38% após dez trimestres, o que mostra uma vulnerabilidade desta economia a flutuações cambiais.

TABELA 3: DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA (%)

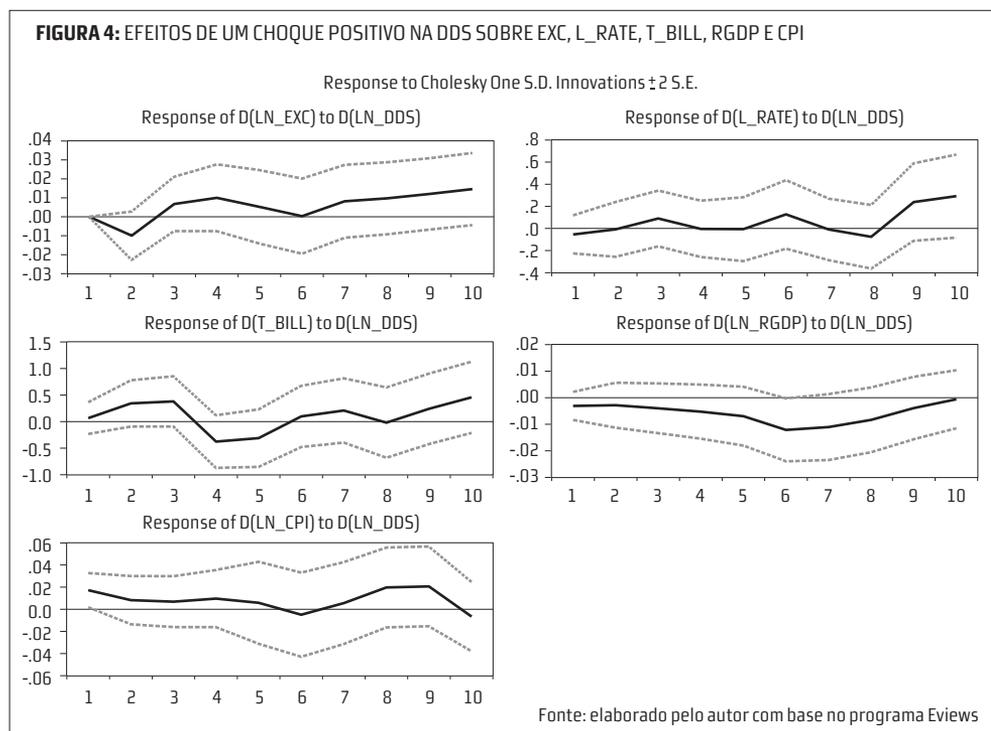
VARIÁVEL	PERÍODO	LN_EDS	L_RATE	T_BILL	LN_EXC	LN_RGDP	LN_CPI
RGDP	1	4,0	0,0	1,3	7,1	87,5	0,0
	4	2,5	6,6	11,3	6,2	72,5	0,8
	10	19,0	4,5	24,8	7,1	41,0	3,6
EXC	1	2,4	5,8	0,0	91,9	0,0	0,0
	4	3,0	4,4	0,5	61,7	28,6	1,8
	10	11,1	5,0	12,3	36,4	32,2	3,2
CPI	1	3,5	1,0	1,1	0,8	10,9	82,7
	4	3,3	8,6	3,6	33,8	23,6	27,2
	10	5,1	8,1	5,3	38,0	22,8	20,7
L_RATE	1	7,8	92,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	4	7,0	61,5	4,0	10,2	15,5	1,9
	10	9,1	27,8	18,7	13,8	25,7	4,9
T_BILL	1	0,8	3,8	95,5	0,0	0,0	0,0
	4	3,0	15,1	70,4	2,4	2,0	7,1
	10	6,5	14,4	35,6	6,4	29,5	7,6

Fonte: compilado pelo autor com base no programa Eviews

MODELO 4: O EFEITO DO SERVIÇO DA DÍVIDA DOMÉSTICA

Este modelo procura avaliar como a economia de Moçambique reage ao incremento no serviço da dívida pública doméstica. Inicialmente apoia-se na análise impulso-resposta e, posteriormente, na decomposição da variância, duas ferramentas importantes do modelo VAR. Relativamente à função impulso-resposta, os resultados são ilustrados na Figura 4. Em relação ao produto interno bruto real, verifica-se uma resposta negativa acentuada ao longo de todo o período do estudo, chegando a atingir um mínimo negativo superior a $-0,01\%$ no sexto trimestre. Comparativamente ao efeito da dívida doméstica no nível do produto real (descrita no modelo 2), constata-se que o serviço da dívida pública doméstica deteriora significativamente o produto real. Portanto, o pagamento das obrigações com o serviço da dívida gera um efeito *crowding-out* sobre o produto, dado que recursos domésticos passam a ser desviados da actividade produtiva geradora de emprego e riqueza para o País.

A taxa de juro dos bilhetes do Tesouro (T_BILL), com excepção do quarto e quinto trimestres, apresentou uma resposta positiva. O comportamento da T_BILL durante o período do estudo sugere que a contínua emissão de bilhetes do Tesouro pelo Governo, para financiar a despesa pública e, também, para pagar a dívida doméstica, tende a criar pressões no incremento desta taxa de juro. A *prime lending rate* apresentou uma resposta similar à T_BILL, caracterizada por uma reacção positiva entre o segundo e o início do sétimo trimestre. Depois deste período, continuou a verificar-se uma resposta positiva, atingindo um máximo de cerca de 0,3%. De forma geral, a evidência trazida pela FIR mostra que ambas as taxas reagem positivamente ao incremento do serviço da dívida, agravando-se no longo prazo. Portanto, as obrigações com o serviço da dívida doméstica encarecem os recursos financeiros disponíveis na economia. Adicionalmente, os resultados também mostram que a taxa de câmbio responde negativamente, mas este efeito é pouco sentido. Após dois trimestres, a taxa de câmbio responde positivamente, o que significa uma depreciação da moeda doméstica. Por último, o nível de preços mostra uma resposta positiva, o que sugere a existência de uma tendência inflacionária como consequência de um choque positivo no serviço da dívida doméstica.



Os resultados da decomposição da variância são apresentados na Tabela 4, e permitem constatar o seguinte: o serviço da dívida pública doméstica foi responsável por uma variação

significativa no produto interno bruto real, na taxa de câmbio e na taxa de juro dos bilhetes do Tesouro. Contrariamente aos resultados apresentados pela análise impulso-resposta (modelo 4), o serviço da dívida doméstica não teve contribuição significativa nas variações do nível geral de preços (máximo de 8%). Tal como no modelo 2, estes resultados mostram que as tendências inflacionárias não são produzidas pelo serviço da dívida doméstica. Contudo, a decomposição da variância mostra que as variações no nível geral de preços são fortemente explicadas pela taxa de câmbio, cerca de 42,4% ao fim de quatro trimestres, e pelo produto real, cerca de 24% após dez trimestres.

TABELA 4: DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA (%)

VARIÁVEL	PERÍODO	LN_EXC	LN_DDS	L_RATE	T_BILL	LN_RGDP	LN_CPI
RGDP	1	7,4	1,9	0,4	0,5	89,9	0,0
	4	12,2	4,3	0,9	8,1	73,2	1,4
	10	13,3	19,6	0,8	14,4	48,6	3,4
EXC	1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	4	58,3	6,5	1,3	0,2	32,4	1,4
	10	38,0	12,2	1,7	8,2	38,0	1,9
CPI	1	0,3	7,0	3,7	0,3	1,6	87,1
	4	42,4	3,5	3,7	1,9	21,0	27,6
	10	39,8	7,0	5,7	3,1	24,0	20,4
L_RATE	1	4,9	0,6	94,6	0,0	0,0	0,0
	4	12,5	1,4	65,2	3,6	16,0	1,4
	10	19,3	7,3	25,9	13,8	30,9	2,7
T_BILL	1	2,4	0,3	2,1	95,2	0,0	0,0
	4	8,8	12,8	14,0	58,1	2,0	4,4
	10	17,4	11,0	8,4	28,4	31,3	3,5

Fonte: compilado pelo autor com base no programa Eviews

CONCLUSÕES

Este artigo procurou analisar os efeitos da dívida pública externa, doméstica e os seus respectivos serviços da dívida, em Moçambique, sobre o produto interno bruto real, o nível geral de preços, a taxa de câmbio, a taxa de juro dos bilhetes do Tesouro e o *prime lending rate*, no período compreendido entre 2000 e 2016. A análise empírica foi desenvolvida com base na estimação de modelos de Vector Auto-Regressivo (VAR), em que foram estimados quatro modelos por forma a avaliar separadamente os efeitos macroeconómicos da dívida pública e do serviço da dívida. Os resultados foram obtidos através de duas ferramentas importantes do modelo VAR, nomeadamente: função impulso-resposta e a decomposição da variância.

As evidências empíricas obtidas através da análise econométrica mostram que tanto a contração de empréstimos públicos externos como a de domésticos não tiveram um impacto no

aumento do nível do produto interno bruto real. Pelo contrário, deterioraram o nível de produto. Esta constatação também se estende ao caso do serviço da dívida externa e doméstica, que teve um forte efeito negativo no produto durante todo o período do estudo. Verificou-se, também, que ambos os serviços da dívida são mais prejudiciais para o nível de produto quando comparado com as dívidas em si. Assim, durante o período em análise o recurso à dívida pública para estimular o produto interno bruto real não produziu os efeitos esperados, o que pode indicar que as dívidas contraídas durante este período foram utilizadas para outros fins, e não necessariamente para promover o crescimento económico.

Relativamente ao nível geral de preços, em todos os modelos estimados verificou-se que os choques na dívida doméstica, no serviço da dívida externa e doméstica, apesar de terem efeitos positivos no nível de preços, não foram significantes. Contudo, foi notória a influência significativa da taxa de câmbio na variação do nível de preços. Portanto, as tendências inflacionárias durante o período em análise são originadas pelo aumento da taxa de câmbio, isto é, pela depreciação da moeda doméstica (metical).

Adicionalmente, as evidências empíricas mostram que, no curto prazo, tanto a dívida externa, doméstica e o serviço da dívida externa têm efeitos negativos sobre a taxa de câmbio, equivalente à apreciação do metical. Porém, no longo prazo, estas tendem a aumentar, originando uma depreciação da moeda doméstica. Em oposição, o serviço da dívida doméstica contribuiu significativamente para o aumento da taxa de câmbio.

Por último, as variáveis da dívida e o serviço de dívida, no curto prazo, afectaram negativamente as taxas de juros dos bilhetes do Tesouro e a *prime lending rate*, tendo registado um efeito contrário no longo prazo. Neste contexto, há que destacar o contributo significativo da dívida doméstica e do respectivo serviço da dívida na variação da taxa de juro dos bilhetes do Tesouro. Isto mostra que sucessivos aumentos de dívida doméstica originam aumentos da taxa de juro. Consequentemente, a *prime lending rate* acaba por ser influenciada pelo aumento da taxa de juro dos bilhetes do Tesouro.

REFERÊNCIAS

- Afonso, A. & Alves, J. (2015). The role of government debt in economic growth. *Review of Public Economics*, 215, 9-26.
- Afonso, A. & Jalles, J. (2016). Economic performance, government size, and institutional quality. *Empirica*, 43(1), 83-109.
- Aizenman, J., Kletzer, K. & Pinto, B. (2007). Economic growth with constraints on tax revenues and public debt: implications for fiscal policy and cross-country differences. *NBER Working Paper*, 12 750.
- Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117.
- Buchanan, J. M. (1958). *Public Principles of the Public Debt*. Illinois: Homewood.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41(1). Outubro de 2014.
- Diamond, P. (1965). National debt in a neoclassical growth model. *American Economic Review*, 55 (5), 1126-1150.
- Elmendorf, D. & Mankiw, N. (1999). Government debt. In J. Taylor & M. Woodford (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, vol. 1C, 1615-1669. North-Holland.
- Lutkepohl, H. (2005). *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*. Berlin: Springer.
- Massarongo, F. (2016). Estrutura da dívida pública em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação. In L. Brito *et al.* (orgs.); *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, 113-139.
- Mbate, M. (2013). Domestic debt, private sector credit and economic growth in Sub-Saharan Africa. *African Development Review*, 25(4), 434-446.
- Modigliani, F. (1961). Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt. *Economic Journal*, 71(284), 730-755.
- Reinhart, C. M. & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100(2), 573-578.
- Saint-Paul, G. (1992). Fiscal policy in an endogenous growth model. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 1243-1259.
- Schclarek, A. (2004). *Debt and Economic Growth in Developing and Industrial Countries*. Lund University: Department of Economics Working Papers.
- Sims, C.A. (1980). Macroeconomics and reality. *Econometrica*, 48, 1-48.



DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL EM CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL

O CASO DO SECTOR DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS INDUSTRIAIS EM MOÇAMBIQUE E NA ÁFRICA DO SUL

Epifânia Langa e Maria Nkonjera

INTRODUÇÃO

Uma das principais dinâmicas económicas no continente africano é a rápida aceleração do processo de integração económica e a criação de um mercado único, evidenciado pela assinatura do acordo sobre a Zona de Comércio Livre Continental em Março de 2018. Há, portanto, a necessidade de avaliar criticamente o impacto dos acordos de integração regional já existentes, como o caso da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, sigla em inglês), da qual Moçambique é membro, particularmente sobre o desenvolvimento industrial local, uma das principais prioridades estabelecidas pelos países-membros da SADC. De facto, o crescimento económico da região é, em grande medida, movido pela mineração e por outros sectores extractivos com fraca diversificação para actividades ligadas a transformação industrial. A contribuição média do valor agregado da indústria manufactureira no Produto Interno Bruto (PIB) da região reduziu de 17,4% em 1990 para 12,7% em 2015, uma tendência que se verifica em todos países-membros, com a excepção do Lesoto. No entanto, há diferenças significativas no desenvolvimento de capacidades industriais entre os vários países dentro da região que podem ameaçar o papel da integração económica como uma plataforma de promoção de desenvolvimento económico induzido pela transformação industrial.

O desenvolvimento de competitividade industrial é essencialmente a capacidade de os países aumentarem a sua presença em mercados domésticos e internacionais ao mesmo tempo que desenvolvem os seus sectores industriais com um nível cada vez mais elevado de valor agregado e de incorporação de tecnologia (Lall, 2001; UNIDO, 2002). A indústria manufactureira (também referida como indústria transformadora) é apontada como um importante impulsor da competitividade industrial, dada a sua capacidade de multiplicar ligações produtivas dentro da economia (Amsden, 2001, 1989; Andreoni, 2013; Chang, 1994; Hirschman, 1958).

Todavia, dados sobre o desenvolvimento industrial da maioria dos países africanos mostram que as suas economias têm enfrentado um processo de “desindustrialização prematura”, na medida em que diminui o emprego, o valor agregado e as exportações provenientes da indústria manufacturadora, e aumenta a dependência de recursos naturais sem ou com pouco nível de processamento (Palma, 2005; Rodrik, 2007; UNCTAD, 2002).

Moçambique e África do Sul, em particular, apesar da elevada dependência do complexo mineral-energético, apresentam diferentes padrões de desindustrialização prematura. Por um lado, Moçambique possui uma base produtiva e tecnológica de tal modo fraca que o aumento significativo da demanda originado pela entrada de elevados influxos de investimento directo estrangeiro (IDE), na forma de megaprojectos, tem sido suprido maioritariamente através de importações. Por outro lado, a África do Sul conseguiu desenvolver a sua indústria de equipamentos e máquinas a partir de fortes ligações a montante com indústria de mineração, apesar de enfrentar actualmente uma redução significativa da demanda também a nível doméstico (Fessehaie, 2015). Curiosamente, durante as últimas duas décadas, as relações económicas entre Moçambique e a África do Sul concentraram-se em torno do comércio e investimento, com ligações crescentes em torno da indústria de equipamentos, máquinas, peças e outros bens de capital, dado o crescimento fundamentalmente intensivo em capital da economia de Moçambique. Portanto, a criação de capacidades industriais neste segmento da indústria manufacturadora representa uma oportunidade de substituir importações a partir do complexo mineral-energético com fortes complementaridades com outros sectores como a agricultura e a construção de infra-estruturas (incluindo as ferroviárias e portuárias).

É neste contexto que o presente artigo procura analisar em que medida as relações económicas entre Moçambique e a África do Sul na indústria de máquinas, equipamentos e serviços associados promovem o desenvolvimento de capacidades industriais em Moçambique. A partir de um quadro analítico sobre a relação entre ligações e agência, a pesquisa baseou-se principalmente em dados de entrevistas recolhidos através de questionários semiestruturados na província de Maputo e na província de Gauteng, na África do Sul, abrangendo um total de 30 entrevistados (19 em Maputo e 11 em Gauteng), incluindo empresas de produção e manutenção de equipamentos, grandes compradores, particularmente os megaprojectos, associações do sector privado, departamentos governamentais e agências de desenvolvimento, doadores e instituições de formação técnico-profissional. Quatro factores foram usados como critérios para identificar as empresas a entrevistar: (i) empresas de produção de equipamentos presentes em Moçambique e na África do Sul que permitem apurar diferenças nas dinâmicas industriais entre os países e o seu impacto na acumulação de capacidades; (ii) empresas sul-africanas de produção de equipamentos que exportam para Moçambique ou para a região austral; (iii) megaprojectos, ou seja, grandes compradores de equipamento e outros bens de capital e/ou serviços relacionados em Moçambique; (iv) empresas moçambicanas

fornecedoras de equipamentos, peças e/ou prestadoras de serviços de manutenção industrial aos megaprojectos. Estes dados foram complementados com dados quantitativos recolhidos de fontes secundárias, incluindo estatísticas oficiais do Governo e de organizações internacionais. O artigo argumenta essencialmente que, num contexto de significativas diferenças de capacidades industriais, a integração económica entre Moçambique e a África do Sul, baseada somente na expansão de mercados, reproduz o carácter subdesenvolvido da estrutura produtiva em Moçambique e a dependência em relação à economia sul-africana. Assim, o artigo destaca que a reversão do processo de desindustrialização a partir dos recursos naturais extractivos requer acções estrategicamente coordenadas pelo Estado através da política industrial, para gerar incentivos ao desenvolvimento de capacidades industriais, particularmente através do apoio à articulação entre diferentes mercados domésticos e regionais, e ao surgimento de mercados domésticos de matérias-primas, da capacitação da força de trabalho e de criação de fontes de financiamento de longo prazo.

O artigo possui mais quatro partes para além desta secção introdutória. A segunda secção apresenta o quadro analítico sobre ligações e agência, usado para explicar o desenvolvimento industrial e a acumulação de capacidades dentro de um contexto local e regional para o explicar. A terceira secção explora as dinâmicas de desenvolvimento industrial em Moçambique e as relações económicas com a África do Sul, com particular ênfase na indústria de equipamentos e noutros bens de capital associados. A quarta secção discute as oportunidades e os constrangimentos no desenvolvimento de capacidades produtivas nesta indústria, bem como o papel das políticas de conteúdo local e da colaboração estruturada entre Estados para a industrialização. A última secção fornece conclusões e recomendações para a política industrial.

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL A PARTIR DO SECTOR EXTRACTIVO: A RELAÇÃO ENTRE LIGAÇÕES E AGÊNCIA

Uma das características fundamentais do processo de desenvolvimento económico é a criação de competitividade industrial induzida pela expansão da indústria manufactureira, como evidenciado tanto pela experiência das primeiras economias a industrializarem-se bem como pelo caso dos países asiáticos que tiveram uma industrialização tardia (Amsden, 1989, 2001; Chang, 2002). O desenvolvimento de competitividade industrial, por seu turno, envolve um processo de recomposição sectorial do sistema económico através de transição intersectorial, ou seja, um movimento entre sectores, saindo de sectores de baixa a média produtividade para sectores de alta produtividade, e de aprofundamento intra-sectorial, onde há um movimento dentro de cada sector, de subsectores de baixo valor agregado para subsectores de alto valor agregado. A dinâmica de criação de capacidades industriais dentro de uma economia está ligada às dinâmicas mais gerais de mudanças estruturais que se manifestam (Andreoni, 2013) e que

são críticas para a transição e para o aprofundamento sectorial. Embora existam múltiplos entendimentos do que são capacidades na literatura económica, como a matriz de capacidade tecnológica de Lall (1992), que inclui capacidades de investimento, produtivas e de ligação, e de Bell & Pavitt (1992), que diferenciam entre capacidades estáticas (as necessárias para produzir bens num determinado nível de eficiência) e capacidades dinâmicas (as necessárias para absorver, adaptar e mudar processos e técnicas), uma abordagem mais útil é considerar estes conceitos juntos, pois precisam de trabalhar em conjunto para produzir o resultado desejado na competitividade das empresas.

O desenvolvimento de competitividade industrial requer, portanto, uma transformação subjacente das estruturas produtivas e tecnológicas, bem como uma composição da demanda (Andreoni & Scazzieri, 2014; Chenery, Robinson & Syrquin, 1986; Landesmann & Scazzieri, 1990; Pasinetti, 1981). Assim, no centro do processo de desenvolvimento económico está a diversificação e a articulação da base produtiva, muitas vezes baseadas em ligações orientadas para produtos mais sofisticados e de maior valor agregado dentro de cada sector e para sectores de maior produtividade.

Uma ligação surge sempre que uma actividade dá origem a pressões, particularmente económicas, que levam ao surgimento de uma nova actividade (Sender & Smith, 1986). As ligações identificadas na literatura económica incluem aquelas que decorrem directamente da produção (ligações produtivas a montante e a jusante), do consumo ou da demanda, de receitas fiscais, mas também de externalidades ligadas à infra-estrutura e migração lateral de tecnologias (Hirschman, 1958; Mtegha, Naicker & Molepo, 2012; Walker & Jourdan, 2003).

Quanto à materialização das ligações, alguns países têm sido mais bem-sucedidos do que outros, e esta capacidade está associada às acções desencadeadas ou aos mecanismos usados, ou seja, à agência. A interacção entre ligações e agência (que não se resume somente ao Estado) determina o sistema de acumulação das economias que, por sua vez, molda a estrutura da economia (Fine & Rustomjee, 1996). Um sistema de acumulação pode ser entendido como um conjunto básico de sectores industriais com fortes ligações entre si, tendo ligações relativamente mais fracas com outros sectores (Ashman, Newman & Mohamed, 2013).

Por outras palavras, o sucesso e o fracasso no desenvolvimento da competitividade industrial são determinados pela combinação de diferentes arranjos e políticas institucionais, pela forma como afectam as estruturas económicas já existentes, pelo surgimento de novas actividades, pelo processo de aprendizagem das empresas e de outras organizações, como mostra a experiência do Japão e dos “tigres asiáticos” (Dasgupta & Singh, 2006). Por exemplo, o Japão protegeu as suas indústrias da concorrência das importações, mas esta medida foi complementada com a criação de um padrão oligopolístico feroz de competição entre as empresas japonesas para evitar preços colusivos ou monopolísticos e, como resultado, fortaleceu o dinamismo tecnológico das empresas. Contrariamente, na América Latina, a política industrial não conseguiu

garantir que as rendas da protecção doméstica das empresas fossem utilizadas de forma produtiva, tendo sido canalizadas para consolidar o poder de mercado de certas organizações, o que teve um fraco impacto para o desenvolvimento industrial. No contexto africano, a Etiópia surgiu recentemente como um exemplo bem-sucedido de implementação de política industrial para promover a aprendizagem tecnológica para impulsionar as exportações em certos sectores (UNECA, 2016). O crescimento rápido das exportações foi associado à adopção de uma estratégia que vincula o investimento directo estrangeiro (IDE) com a provisão de incentivos, suporte técnico, finanças, infra-estruturas e investimentos na indústria manufactureira em larga escala através de empresas estatais, bancos e agências de desenvolvimento (Abebe & Schaefer, 2015; Oqubay, 2015).

No caso de Moçambique e da África do Sul, apesar de haver diferenças significativas nas suas capacidades industriais, ambas as economias continuam dependentes do complexo mineral-energético, e esta estrutura de produção continua a ser fundamental para a compreensão do crescimento pouco inclusivo e dos níveis de desemprego que persistem. A actividade produtiva dentro do complexo mineral-energético tende a ser intensiva em capital, com fracas ligações a outros sectores produtivos, o que significa que a sua expansão tem menos efeitos multiplicadores para o resto da economia (Ashman, Newman & Mohamed, 2013). Assim, este artigo procurará compreender as dinâmicas e tensões emergentes da interacção entre ligações e a agência no sector extractivo e as suas relações com o desenvolvimento de capacidades industriais num contexto tanto local como regional.

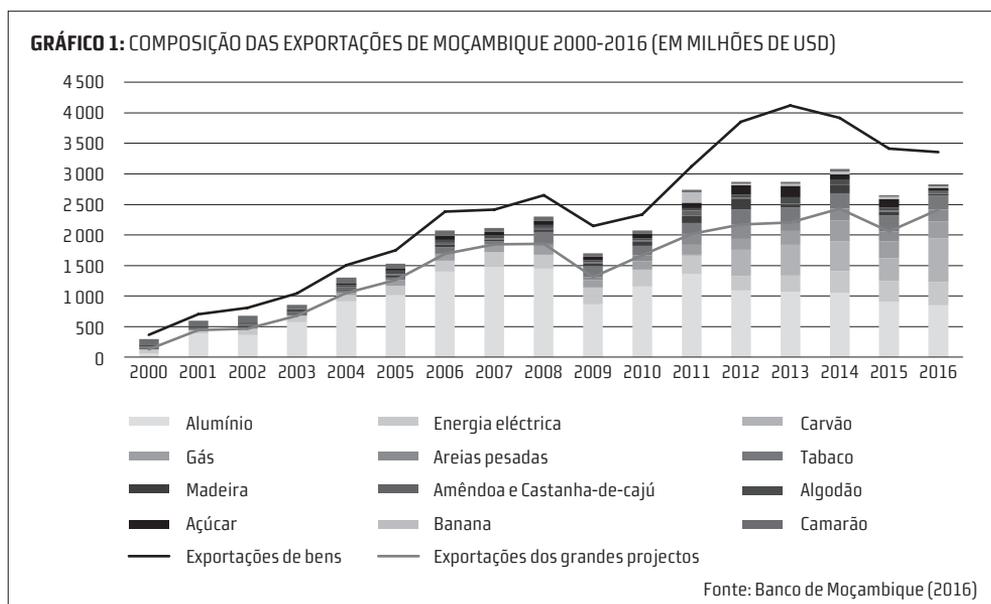
De facto, o desafio para a maioria dos países africanos centra-se no desenvolvimento com base em ligações fortes e diversificadas com a riqueza mineral do continente. Nesse sentido, estudos em alguns países africanos ricos em recursos minerais mostram que políticas de conteúdo local podem ter um grande impacto no desenvolvimento de ligações, particularmente produtivas, bem como de migração lateral de tecnologias (Morris, Kaplinsky & Kaplan, 2011). Casos como o Botswana em diamantes, a Nigéria em petróleo e o Gabão em madeira mostram que as políticas de conteúdo local podem facilitar o aprofundamento ou a aceleração de ligações (Mbayi, 2011; Oyejide & Adewuyi, 2011; Terheggen, 2011). No entanto, existem casos em que políticas de conteúdo local mal planificadas ou mal executadas levaram à redução do número e da intensidade de ligações. Assim, este artigo pretende também mostrar como políticas de conteúdo local podem facilitar o desenvolvimento industrial através de ligações produtivas em torno do sector de equipamentos e serviços associados.

DINÂMICAS INDUSTRIAIS E PADRÕES DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA ENTRE MOÇAMBIQUE E A ÁFRICA DO SUL

Esta secção começa por descrever as principais dinâmicas industriais em Moçambique e na África do Sul, para posteriormente analisar as características principais das relações económicas entre os dois países durante as últimas duas décadas. A secção ilustra a dependência crónica que caracteriza as relações económicas entre os dois países, com particular enfoque no aumento das importações de máquinas e equipamentos industriais, dado o *boom* de IDE sob a forma de megaprojectos na indústria extractiva em Moçambique. Em particular, a importância da inovação tecnológica, dos serviços de manutenção e reparação e o potencial de complementaridades entre as necessidades de vários sectores da economia tornam a indústria de equipamentos, peças e componentes industriais uma oportunidade relevante para o desenvolvimento colectivo de capacidades para a industrialização e comércio regional.

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL EM MOÇAMBIQUE

O cabaz de exportações de um país é ilustrativo das capacidades produtivas nele existentes, e quanto mais complexos ou sofisticados os produtos exportados, mais avançadas são as capacidades dentro da economia (Hidalgo, Hausmann & Dasgupta, 2009; Lall, 1992). No caso da economia de Moçambique, o cabaz de exportações é dominado por um número bastante reduzido de *commodities* do complexo mineral-energético (alumínio, gás, carvão, energia eléctrica e minérios diversos), seguido de *commodities* agrícolas (açúcar, algodão, banana, castanha-de-caju e madeira), revelando o carácter subdesenvolvido do tecido industrial doméstico dado que estes produtos são exportados sem ou com baixo nível de processamento (Gráfico 1). De facto, esta estrutura das exportações reflecte a orientação do IDE para a exploração de recursos naturais, particularmente na forma de grandes ou megaprojectos, incluindo o *boom* de influxos de IDE no País entre 2010 e 2013 associado às descobertas de vastas reservas de carvão e gás no Centro e Norte de Moçambique. De facto, a queda dos preços das *commodities* entre 2014 e 2016 e o congelamento da ajuda externa motivada pelo escândalo da dívida ilícita desencadearam uma profunda crise macroeconómica, demonstrada pelo significativo declínio nos influxos de IDE e das exportações e, consequentemente, no PIB. Portanto, esta dependência excessiva de fluxos externos de capital e exportações de *commodities* primárias implica que a economia é altamente vulnerável a choques nos preços internacionais e, consequentemente, a crises cíclicas de acumulação (Castel-Branco & Ossemame, 2010).

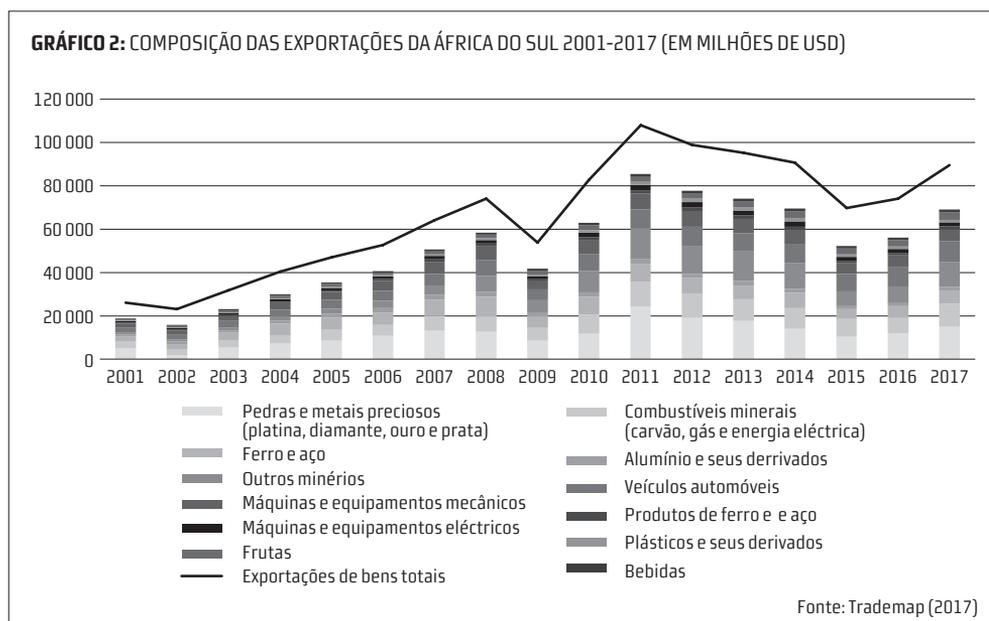


Excluindo os megaprojectos de IDE, a indústria manufacteireira nacional mostra sinais de desindustrialização prematura, que é caracterizada pela redução da contribuição da indústria manufacteireira no PIB e a perda gradual de capacidades produtivas em actividades industriais com alta complexidade a favor de uma crescente concentração em actividades mais primárias (Langa, 2017; Palma, 2005; Rodrik, 2007). É argumentado que não só não estão a emergir novos produtos na indústria manufacteireira nacional como também há uma obsolescência tecnológica contínua que resulta na simplificação progressiva dos processos de produção nos sectores industriais, enfraquecendo as capacidades produtivas e tecnológicas das empresas (Castel-Branco, 2010; Warren-Rodríguez, 2008, 2010). Um inquérito feito à indústria manufacteireira em 2010 constatou que, para mais de 60% das empresas inquiridas, as últimas grandes aquisições de novas tecnologias tinham sido feitas na década de 1990, ou seja, a maquinaria tinha mais de 20 anos e, por conseguinte, a manutenção ou a reparação de peças sobressalentes era um processo difícil e bastante oneroso (Cruz *et al.*, 2014).

Assim, um dos principais desafios de transformação económica induzidos pelo desenvolvimento industrial em Moçambique é o desenvolvimento de pequenas e médias empresas (PME) nacionais com capacidades produtivas, financeiras e tecnológicas para estabelecer ligações com os principais pólos de demanda da economia, particularmente os megaprojectos de IDE, através do fornecimento de bens e serviços (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2015; Langa, 2015; Mandlate, 2015).

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NA ÁFRICA DO SUL

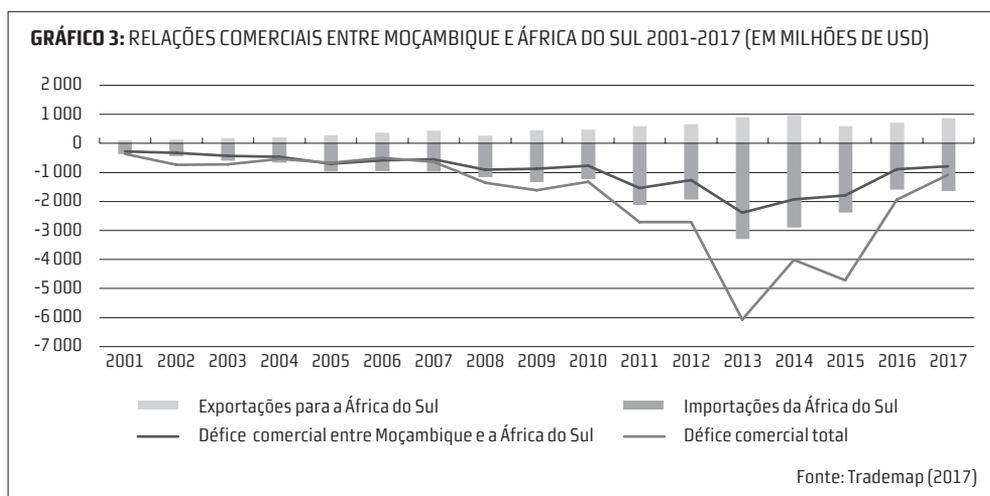
O peso das exportações da economia sul-africana é cerca de 20 vezes superior às exportações de Moçambique. As *commodities* do complexo mineral-energético constituem cerca de metade do seu cabaz de exportações, sendo a outra metade composta por produtos da indústria manufactureira (Gráfico 2). Especificamente, os principais produtos de exportação da África do Sul que apresentam as taxas de crescimento mais elevadas derivam do complexo mineral-energético, nomeadamente as pedras e os metais preciosos (platina, diamante, ouro e prata), combustíveis minerais (carvão, gás e energia eléctrica), ferro, aço, alumínio e outros minérios diversos. As exportações de produtos da indústria manufactureira têm registado, em média, um crescimento relativamente mais lento, sendo os principais os veículos automóveis, máquinas e equipamento (incluindo peças e estruturas metálicas associadas), mas também frutas variadas. Por isso, apesar de, tal como em Moçambique, apresentar uma excessiva dependência de recursos minerais e agrícolas, acompanhado de uma redução gradual da contribuição do valor agregado da indústria manufactureira para o PIB, a África do Sul possui capacidades produtivas em áreas de elevada complexidade tecnológica e competição internacional. A indústria de máquinas e equipamentos, em particular, constitui um exemplo de diversificação e ligações a montante bem-sucedidas com o sector mineiro, sendo há mais de duas décadas um dos dez principais grupos de produtos de exportação do país.



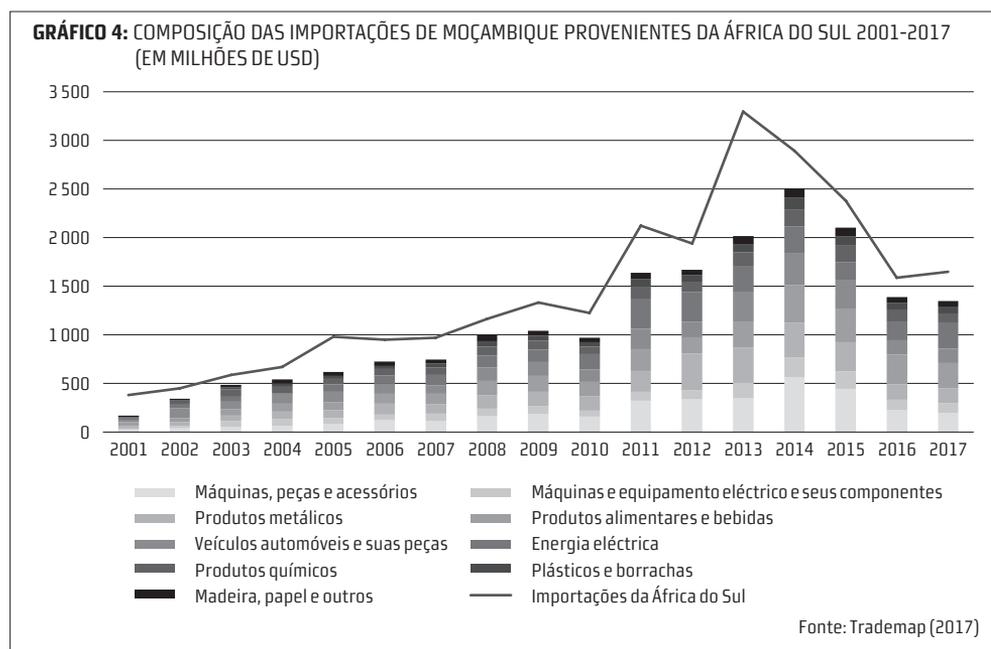
INVESTIMENTO E RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE A ÁFRICA DO SUL E MOÇAMBIQUE: A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTO

Historicamente, Moçambique forneceu força de trabalho migrante e serviços de transporte para o complexo mineral-energético na África do Sul, mas as ligações económicas entre os dois países a partir da década de 1980 tornaram-se cada vez mais dominadas por relações de comércio e investimento com o fim das sanções contra o regime de *apartheid* na África do Sul e a liberalização da economia de Moçambique (Castel-Branco, 2002). Assim, a fraqueza da economia moçambicana face ao domínio regional da economia sul-africana implica que as relações de investimento e comerciais entre as duas economias se caracterizam pelo domínio do IDE e das importações sul-africanas na economia moçambicana, gerando uma situação de dependência e défice comercial crónico para Moçambique.

Por um lado, a África do Sul é um dos países que mais investem em Moçambique, sendo que os maiores investimentos realizados incluem dois megaprojectos, a fundição de alumínio Mozal e o gasoduto de Pande-Temane Sasol, bem como as açucareiras de Marragra, Xinavane e Mafambisse (Illovo e Tongaat Hulett), as indústrias de bebidas (SAB-Miller e SABCO), bem como uma fábrica de processamento de produtos alimentares (NMI/Companhia Industrial da Matola). Por outro lado, as relações comerciais entre os dois países são caracterizadas por um défice crónico para Moçambique de cerca de 881 milhões de dólares em 2016. Dada a fraqueza e a incapacidade da economia moçambicana em responder aos crescentes níveis de demanda por bens e serviços, durante o período de expansão do IDE, entre 2011 e 2013, os níveis de importação, tanto da África do Sul como do resto do mundo, aumentaram drasticamente, atingindo um pico de 2,397 milhões de dólares em 2013 (Gráfico 3).



Por um lado, Moçambique exporta para a África do Sul maioritariamente quatro *commodities*: energia eléctrica, gás, marisco e banana. Entre 2010 e 2015, os principais produtos do complexo mineral-energético, nomeadamente electricidade, gás e óleos minerais, representaram, em média, 74% das exportações de Moçambique para a África do Sul. Por outro lado, Moçambique importa da África do Sul mais de duas vezes o que exporta, para responder à crescente demanda urbana por bens de consumo e dos grandes e megaprojectos que operam no País. Assim, as principais importações são produtos alimentícios (principalmente cereais, bebidas, vegetais, produtos lácteos e carne), equipamentos de capital e produtos relacionados (máquinas, maquinaria eléctrica e estruturas metálicas diversas), electricidade e veículos de transporte (Gráfico 4).



Dada a natureza intensiva de capital do crescimento económico impulsionado por megaprojectos em indústrias extractivas e sua infra-estrutura de apoio, as importações da África do Sul tornaram-se cada vez mais concentradas em máquinas, equipamentos e produtos relacionados, particularmente durante o período de expansão do IDE. Esta categoria de produtos aumentou o seu peso no total de importações provenientes da África do Sul de 24% em 2002 para 40% em 2015, sendo a taxa de crescimento anual média mais acelerada para máquinas e equipamento eléctrico (Tabela 1). Dados desagregados mostram que as principais importações de máquinas e equipamentos da África do Sul são constituídos por máquinas para o processamento de minerais, equipamento de movimentação de terras (*bulldozers*, niveladoras e outras),

produtos fortemente ligados aos sectores de construção, mineração e agricultura que historicamente impulsionaram o comércio e o investimento entre a África do Sul e Moçambique.

TABELA 1: PRINCIPAIS IMPORTAÇÕES DE MOÇAMBIQUE PROVENIENTES DA ÁFRICA DO SUL ENTRE 2002 E 2015

		VALORES (EM MILHÕES DE USD)		PESO NO TOTAL DE IMPORTAÇÕES (EM %)		TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL (EM %)
		2002	2015	2002	2015	
		Indústria de máquinas, equipamentos e produtos associados	Máquinas, peças e acessórios	39,5	442,4	9
	Máquinas e equipamento eléctrico e seus componentes	21,2	179,4	5	8	21
	Produtos metálicos	43,9	300,7	10	13	19
	Produtos alimentares e bebidas	40,5	348,4	9	15	22
	Energia eléctrica	30,7	178,4	7	7	17
	Veículos automóveis e suas peças	103,2	298,4	23	13	10
	Importações da África do Sul	448,8	2,380	100	100	16

Fonte: Trademap (2017)

Por isso, o aumento significativo de importações de máquinas e equipamento da África do Sul e do resto do mundo revela que o desenvolvimento de capacidades neste segmento da indústria manufactureira representa uma oportunidade para aumentar as capacidades de absorção do IDE na economia, expandindo e aprofundando as ligações a montante com o sector extractivo. Este segmento da indústria manufactureira possui fortes ligações inter e intra-industriais com as indústrias metalúrgicas, químicas e de plásticos, bem como com os serviços de engenharia e de mecânica. Portanto, esta indústria permite desenvolver fortes complementaridades entre vários sectores e actividades dentro da economia, incluindo a mineração, a agricultura, a construção e as infra-estruturas ferroviária e portuárias. Adicionalmente, a capacidade da África do Sul na indústria de equipamentos representa uma oportunidade para o desenvolvimento de capacidades produtivas em Moçambique, particularmente porque a indústria é caracterizada pela importância da inovação tecnológica para a prestação de serviços de manutenção e reparação industrial (Fessehaie, 2015). O mercado da fabricação de peças, manutenção e reparação industrial associado à indústria de equipamentos tem um potencial elevado de emprego, construindo uma base para o desenvolvimento de competências localmente e uma transferência de conhecimentos.

DESENVOLVIMENTO DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL NA INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS ASSOCIADOS EM MOÇAMBIQUE

Esta secção procura, a partir dos resultados dos dados recolhidos em entrevistas semiestruturadas na província de Maputo e na África do Sul (província de Gauteng), discutir as dinâmicas actuais da indústria de equipamentos, máquinas e serviços de engenharia, metalurgia e mecânica associados, olhando essencialmente para as oportunidades, os constrangimentos e os instrumentos de política existentes.

OPORTUNIDADES E CONSTRANGIMENTOS AO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS ASSOCIADOS EM MOÇAMBIQUE

A pesquisa confirma a existência de um mercado significativo para serviços de reparação e manutenção industrial de máquinas e equipamentos em vários sectores ao longo do País, sendo particularmente mais atractivo nos megaprojectos da indústria extractiva e suas respectivas infra-estruturas portuárias e ferroviárias (mas susceptível à volatilidade dos preços das *commodities*), seguidas por sectores industriais tradicionais (bebidas, agricultura e construção). Enquanto as máquinas tendem a ser uma componente mais cíclica das vendas, as entrevistas com empresas do sector apontam para a reparação e manutenção industrial pós-venda como o mercado onde a maioria dos lucros é gerada e, portanto, sustentando o crescimento das empresas nesta indústria. De facto, os serviços associados à adaptação do produto ou componente ao contexto local estão a tornar-se uma oferta cada vez mais essencial na indústria de máquinas e equipamentos, o que mostra que há um potencial para responder a um mercado em crescimento com desenvolvimento de capacidades produtivas e geração de emprego localmente. Concretamente, contratos de manutenção e reparação, que são de duração relativamente prolongada, tipicamente entre três e cinco anos, representam uma oportunidade para treinamento e capacitação contínua. Os casos de empresas estrangeiras e moçambicanas que a partir de contratos desta natureza com megaprojectos cresceram substancialmente tanto em número de trabalhadores como em volume de negócios ilustram a relevância destas oportunidades. No Parque Industrial de Bebeluane, na província de Maputo, vários contratos de manutenção industrial com dois megaprojectos permitiram que uma grande empresa de capital europeu desenvolvesse capacidades e economias de escala para diversificar actividades para a fabricação de peças sobressalentes, que agora representam 40% do seu rendimento total. Ainda em Maputo, duas empresas moçambicanas assistiram a um crescimento significativo das suas capacidades internas ao ligarem-se a megaprojectos através da prestação de serviços de manutenção industrial. Na província de Tete, uma empresa sul-africana investiu mais de 30 milhões de dólares num empreendimento que reúne peças e componentes para 40 camiões de grande

porte para a mineração de carvão, gerido por uma equipa de técnicos nacionais e estrangeiros especializados. De facto, entrevistas com grandes compradores, como os megaprojectos extractivos, apontam para oportunidades crescentes na fabricação e reparação de estruturas metálicas e peças sobressalentes, bem como componentes eléctricos e hidráulicos. A variedade da demanda por serviços industriais por parte dos megaprojectos ligados ao complexo mineral-energético envolve componentes metalúrgicas e mecânicas, como pode ser ilustrado olhando para o caso dos fornecedores da Mozal estabelecidos no Parque Industrial Beleluane, conforme resume a Tabela 2.

TABELA 2: LIGAÇÕES PRODUTIVAS A MONTANTE COM A MOZAL - MÁQUINAS, EQUIPAMENTO E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO INDUSTRIAL

Venda e manutenção de equipamento móvel para a indústria de alumínio
Venda e manutenção de tecnologias hidráulicas
Manutenção de correias transportadoras, alimentadores e guindastes aéreos
Manuseamento e transporte de ânodos
Manutenção de caldeiras e refractários
Reparação de "painéis"
Fabricação e reparação de estruturas metálicas de grande dimensão
Fabricação e reparação de ferramentas e peças de pequena dimensão
Engenharia de instalações

Fonte: elaborado pelos autores com base em entrevistas

DINÂMICAS E DESAFIOS DA INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS E MANUTENÇÃO INDUSTRIAL EM MOÇAMBIQUE

Apesar da existência de oportunidades na manutenção industrial, poucas empresas moçambicanas conseguem efectivamente ser fornecedoras dos grandes e megaprojectos de IDE, principalmente por períodos prolongados (Langa & Mandlate, 2015). A maioria das empresas subcontratadas por estes projectos são estrangeiras, particularmente sul-africanas (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2015; Langa, 2015; Pretorius, 2005). Conforme mostra a Tabela 3, que distribui os fornecedores entrevistados em Moçambique de acordo com seus principais compradores, as empresas sul-africanas dominam o mercado dos serviços de reparação e manutenção industrial associados aos megaprojectos, e também competem com as empresas moçambicanas pela captura de mercados de menor dimensão como a indústria do açúcar e de bebidas. Adicionalmente, apesar de terem já passados dezoito anos desde o início das actividades da Mozal, das oito empresas subcontratadas para serviços de manutenção metalúrgica e mecânica estabelecidas na zona de comércio livre do parque industrial de Beleluane (com uma média de 70% das receitas provenientes da Mozal e/ou de outras zonas de comércio livre), apenas uma empresa é originalmente moçambicana.

TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DOS FORNECEDORES ENTREVISTADOS EM MOÇAMBIQUE PELOS PRINCIPAIS COMPRADORES (POR ORIGEM DO CAPITAL)

		FORNECEDORES (POR ORIGEM DO CAPITAL)		
		ÁFRICA DO SUL	EUROPA	MOÇAMBIQUE
Grandes compradores	Megaprojectos (Mozal, Vale, Indian Coal e Kenmare)	10	3	5
	Indústrias açucareiras	2	-	2
	Indústrias de bebidas (cervejas de Moçambique e Coca-Cola)	1	1	2

Fonte: elaborado pelos autores com base em entrevistas

Enquanto, por um lado, as empresas sul-africanas desfrutam de relacionamentos históricos com alguns dos grandes investidores sul-africanos em Moçambique¹, por outro lado, elas possuem capacidades técnicas e financeiras bastante mais desenvolvidas do que as empresas moçambicanas. A África do Sul possui capacidades produtivas e tecnológicas para produção de equipamento, peças e componentes, com muitas empresas a utilizarem técnicas de *design*, equipamentos e processos sofisticados. Embora as empresas entrevistadas não tenham necessariamente alterado a sua oferta de produtos ao longo do tempo, elas tiveram de melhorar os seus processos de produção e expandir a área de serviços de apoio ao cliente, concentrando-se na oferta de serviços de qualidade e flexíveis com a adaptação do equipamento ao contexto específico, um elemento crítico na indústria para assegurar a competitividade das empresas. Quatro aspectos verificados na maioria das empresas sul-africanas entrevistadas permitem ilustrar este ponto:

- i. a tendência para a integração de todas as fases da cadeia de valor, desde o *design*, produção, instalação até a manutenção e reparação do equipamento;
- ii. a migração tecnológica para o uso de máquinas de controlo numérico de computador (CNC), que melhoraram as competências da mão-de-obra e elevaram os volumes de produção;
- iii. a tendência para o reinvestimento contínuo em capacitação e sistemas de tecnologia de informação, com capacidades de pesquisa e desenvolvimento internas, em parceria com uma empresa estrangeira ou em filiação com uma universidade;
- iv. a penetração de mercados de exportação na África, com a região da SADC representando um mercado em ascensão, ainda que algumas empresas tenham oportunidades de crescimento noutros mercados, como a Austrália e a América, o que mostra a sua competitividade global. No caso de Moçambique, há evidência de relacionamentos de longa data, mas com declínio nas exportações de ferramentas e peças de ferro e aço ao longo do tempo².

Em contrapartida, as empresas moçambicanas manufactureiras na indústria metalúrgica e mecânica possuem, em geral, fracas capacidades produtivas e financeiras, e são inteiramente

¹ Como é o caso da BHP Billiton, Tongaat Hullett e Grindrod.

² Entre 2001 e 2016, a percentagem de artigos de ferro e aço importados da África do Sul reduziu de 60% para 41% (Trademap, 2017).

dependentes do mercado doméstico. Portanto, a grande maioria não é capaz de satisfazer os requisitos técnicos e financeiros para se tornar um fornecedor de um megaprojecto. As poucas empresas moçambicanas que conseguiram aceder e estabelecer-se neste mercado limitam-se ao fabrico e à manutenção de pequenas peças ou ferramentas metálicas, e serviços de manutenção e reparação de estruturas metálicas menos especializados.

Os megaprojectos entrevistados revelam que muito do equipamento ainda é transportado de volta para o fabricante na África do Sul, pela inexistência de capacidades domesticamente ou para não anular a garantia do equipamento. Portanto, é comprometida a possibilidade de os megaprojectos acederem a serviços rápidos e flexíveis localmente, ao mesmo tempo que aumentam os ciclos de produção.

Investimentos em empresas manufactureiras fornecedoras de peças, componentes e serviços metalúrgicos e mecânicos para grandes e megaprojectos de IDE em Moçambique, particularmente a instalação de oficinas para produção usando maquinaria especializada, são constrangidos por vários factores, com maior destaque para: i) a dimensão limitada do mercado; ii) as deficiências da cadeia de valor doméstica, principalmente para matérias-primas, mão-de-obra qualificada e serviços de apoio a indústria; iii) a ausência de fontes de financiamento de longo prazo; iv) a fraca coordenação estratégica entre os diferentes actores.

AS LIMITAÇÕES DO MERCADO DOMÉSTICO

Como discutido, as empresas moçambicanas prestadoras de serviços nesta indústria são totalmente dependentes do mercado interno, pelo que a dimensão do mercado doméstico é um factor crítico, dado que são necessários investimentos elevados em maquinaria e modernização das competências da mão-de-obra. Entretanto, demonstrou-se que o sector industrial doméstico, que deve gerar a demanda por serviços de manutenção industrial de máquinas e equipamentos, enfrenta um processo de desindustrialização prematura que significa que há uma contracção do número e variedade de indústrias. As principais oportunidades estão concentradas nas indústrias ligadas ao complexo mineral-energético (alumínio, gás, carvão e outros minerais), de açúcar e de bebidas. Em termos das características da procura, grande parte da demanda associada a máquinas, equipamentos e serviços associados em Moçambique mostra estar limitada ao recondicionamento de peças e componentes.

Portanto, do ponto de vista de investimento individual, a redução de oportunidades para diversificar mercados e riscos dificulta a obtenção de economias de escala, o que é um constrangimento crucial à criação de capacidades manufactureiras especializadas domesticamente. Assim, enquanto investimentos em capacidades industriais para manufactura não são economicamente viáveis para as empresas moçambicanas, para a maioria das empresas sul-africanas é rentável que as actividades de manufactura permaneçam localizadas na África do Sul. Neste

contexto, a viabilização de investimentos de empresas moçambicanas e estrangeiras na indústria manufactureira, particularmente nos sectores metalúrgicos e mecânicos, deve necessariamente considerar os mercados de exportação regionais e globais.

Como explicado na Caixa 1, as oportunidades de mercado tornaram-se ainda mais limitadas com a queda dos preços das *commodities* entre 2014 e 2016, e a desaceleração geral do crescimento e do investimento no País que se seguiu ao escândalo da dívida ilegal. Para algumas empresas sul-africanas, Moçambique passou a ser um mercado marginal, enquanto outras têm as suas instalações inactivas ou encerraram actividades (como é o caso da Bell Equipamentos).

CAIXA 1: A CRISE ECONÓMICA E O SEU IMPACTO NOS FORNECEDORES DE SERVIÇOS METALÚRGICOS E MECÂNICOS AOS MEGAPROJECTOS

A queda nos preços das *commodities* entre 2014 e 2016, juntamente com o congelamento da ajuda externa motivada pelo escândalo da dívida ilegal, resultou numa desaceleração geral do crescimento e do investimento no País. O efeito imediato da queda nos preços das *commodities* foi a redução na demanda por bens e serviços, dada a adopção de medidas de controlo de custos pelos megaprojectos. Um dos megaprojectos entrevistados salienta que os cortes nas despesas foram principalmente em bens e serviços não essenciais, limitando ainda mais as oportunidades para as pequenas e médias empresas moçambicanas, uma vez que são incapazes de estabelecer ligações em áreas mais avançadas. Para este megaprojecto, o encerramento de todas as actividades até que os preços recuperassem seria mais oneroso para a empresa no longo prazo. Assim, os principais fornecedores de bens e serviços que garantiam a manutenção dos níveis de produção foram mantidos.

Todavia, empresas estrangeiras fornecedoras de máquinas e equipamentos também enfrentaram uma redução drástica na sua demanda, como é o caso dos fornecedores da Mozal. Por exemplo, um fornecedor europeu especializado em equipamentos móveis para a indústria de alumínio aponta que a empresa vendia em média nove a dez máquinas por ano, mas desde 2015 nenhum equipamento foi comprado, e os serviços de manutenção estão a decorrer por demanda e não através de acordos preestabelecidos como anteriormente.

A situação deteriorou-se a partir do final de 2015 e 2016, devido à acentuada depreciação do metical e à escassez de divisas. Dado que as empresas nacionais e estrangeiras dependem de importações da África do Sul e do resto do mundo, os custos operacionais aumentaram não só por causa da depreciação da moeda mas também pelos longos períodos de espera, que chegaram a atingir três meses para fazer pagamentos internacionais.

Face a uma demanda contraída e a custos operacionais mais altos, muitas empresas estrangeiras e domésticas encerraram ou fizeram reduções maciças na sua mão-de-obra. Em geral, as empresas nacionais e estrangeiras entrevistadas, que prestam serviços de manutenção de médio a longo prazo aos megaprojectos, tiveram de reduzir cerca de 30% a 50% dos trabalhadores para se manterem relativamente estáveis, pelo menos cobrindo os seus custos operacionais. As empresas moçambicanas, em particular, foram fortemente afectadas, porque a natureza subdesenvolvida e concentrada da economia moçambicana significa que as empresas são

Cont.»

Cont.»

especializadas em serviços básicos e de baixo valor com alta dependência de um ou dois clientes, geralmente um grande projecto de IDE e/ou do sector público (Langa & Mandlate, 2015).

Para os fornecedores moçambicanos dos grandes projectos, o sector público amortece o efeito das flutuações do mercado, mas durante a actual crise económica, os projectos de construção directamente financiados pelo Governo foram suspensos, uma vez que foram congelados os fluxos de ajuda externa. Assim, muitas empresas moçambicanas, altamente dependentes da demanda do sector público, encerraram as suas empresas, e as que permanecem fazem-no com um número bastante reduzido de trabalhadores. Uma das empresas moçambicanas entrevistadas despediu cerca de 90% dos seus trabalhadores nos últimos três anos, de 120 em 2014 passou para 13 em 2017.

As assimetrias de informação em relação às oportunidades de mercado existentes, principalmente nos megaprojectos, agravam ainda mais a situação, particularmente porque existem plataformas através das quais as empresas moçambicanas podem ter acesso a planos de compra detalhados a longo prazo dos megaprojectos de IDE que ainda não foram estabelecidos. As empresas moçambicanas entrevistadas salientam que as empresas sul-africanas são muitas vezes mais bem informadas sobre as oportunidades domésticas, dadas as suas relações históricas com alguns dos grandes e megaprojectos de IDE a operar no País. De facto, enquanto no caso da Mozal foram desenvolvidos programas de desenvolvimento de fornecedores com pequenas e médias empresas moçambicanas (ainda que com limitado impacto a longo prazo), os grandes investimentos na indústria extractiva realizados *a posteriori* não seguiram o mesmo caminho. Entretanto, muito recentemente, surgiram várias iniciativas com o objectivo de estimular o desenvolvimento de fornecedores, mas com impacto bastante limitado em termos de escopo e escala.

Uma das iniciativas é a plataforma de subcontratação SPX (*subcontracting partnership exchange*), desenvolvida desde 2014 pela extinta Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, sigla em inglês), com o objectivo de ligar grandes compradores com fornecedores locais de vários sectores. No entanto, apesar de a plataforma possuir cerca de 20 grandes compradores e 500 fornecedores registados, o interesse efectivo em realizar subcontratações através da plataforma ainda é bastante reduzido (perto de uma dezena de pedidos foram efectuados até meados de 2017). De modo similar, o Instituto para a Promoção das Pequenas e Médias Empresas (IPEME) também possui uma base de dados de fornecedores que partilha com vários grandes compradores mediante solicitação, mas de forma irregular. A Confederação das Associações Económicas (CTA), que representa a “voz” do sector privado em Moçambique, está a desenvolver um gabinete para partilhar informações sobre oportunidades de mercado com empresas moçambicanas. Por sua vez, as iniciativas para desenvolver fornecedores locais por parte dos megaprojectos, como, por exemplo, a Vale e a Rio

Tinto, são muitas vezes localizadas em áreas não-nucleares (periféricas) das suas actividades e associadas a actividades de responsabilidade social corporativa (Langa, 2015). Todos os actores aqui mencionados têm, em geral, organizado eventos de divulgação das suas actividades e/ou informações sobre oportunidades de negócios. Todavia, para a maioria das empresas moçambicanas, estes eventos, para além de irregulares, não fornecem informações detalhadas e de longo prazo que permitam um planeamento do investimento.

É muito provável que o impacto destas iniciativas seja mais visível com uma maior coordenação estratégica entre sector privado, instituições governamentais e doadores, de modo a evitar a duplicação de iniciativas pequenas e similares. Crucialmente, não está claro como as várias iniciativas existentes estão alinhadas e incorporadas na implementação da política industrial nacional. Consequentemente, questões críticas para o desenvolvimento industrial, nomeadamente o desenvolvimento de capacidades tecnológicas, a modernização das competências da mão-de-obra bem como o seu respectivo financiamento, são muitas vezes deixadas de fora destas iniciativas.

AS DEFICIÊNCIAS DA CADEIA DE VALOR

O segundo maior constrangimento ao desenvolvimento de uma indústria manufactureira dinâmica e competitiva na indústria de máquinas e equipamentos está associado às deficiências da cadeia de valor nacional, na medida em que as empresas importam, maioritariamente da África do Sul, o seu equipamento, os seus insumos (como o aço e outras estruturas metálicas), e operam com mão-de-obra não-qualificada ou semiqualficada.

Neste segmento industrial, o facto de as empresas fornecedoras da Mozal estabelecidas na zona livre de comércio do parque industrial de Beleluane beneficiarem há mais de 20 anos de isenções na importação de todos os seus insumos desincentiva o desenvolvimento de um mercado doméstico para insumos no longo prazo. Por exemplo, após cinco anos de tentativas falhadas, um projecto de uma empresa moçambicana entrevistada para instalar uma fundição, que é uma alternativa competitiva à importação de peças e componentes metálicas, vai finalmente ser implementado porque a Mozal está directamente envolvida na busca de uma parceria adequada com um investidor sul-africano.

Em termos de competências da mão-de-obra, a natureza da indústria de equipamentos e serviços associados requer actualização e inovação constante, o que em si é um desafio. Evidências do trabalho de campo sugerem que geralmente há uma falta de competências especializadas no mercado moçambicano. Embora exista um reconhecimento geral de que a disponibilidade de trabalhadores semiqualficados aumentou consideravelmente ao longo dos anos, as empresas salientam que existe um desajuste considerável entre os programas formais de formação profissional e as necessidades reais do mercado, o que leva a um constante

retreinamento interno dos trabalhadores. Neste sentido, o Instituto de Formação Profissional Alberto Cassimo (IFPLAC, extinto INEFP), que é a entidade nacional responsável pela formação profissional de curta duração, está neste momento a trabalhar com um conjunto de grandes empresas para adaptar os currículos aos padrões internacionais.

No entanto, áreas técnicas específicas, como a fabricação de peças e a mecânica hidráulica, ainda enfrentam uma enorme escassez de competências, o que exige uma coordenação entre instituições de formação profissional, públicas e privadas, e as empresas manufactureiras de modo a ultrapassar este constrangimento. Por exemplo, a pesquisa identificou que, por um lado, um centro de formação profissional privado em Maputo possui formadores e equipamento para cursos de maquinaria usando computadores de controlo numérico há mais de sete anos, mas o curso nunca foi ministrado porque o centro desconhece empresas que possam integrar potenciais estudantes em programas de estágios ou serem potencialmente empregados. Por outro lado, as empresas que usam esta tecnologia para fabricação de peças relatam dificuldades em adquirir mão-de-obra treinada para expandir as suas actividades. Há, portanto, assimetrias de informação entre diferentes actores que limitam o desenvolvimento de capacidades de produção, particularmente para substituir as importações de pequenas peças sobressalentes. A remoção deste obstáculo através de uma coordenação estratégica pode ser combinada com a necessidade de certificação dos trabalhadores em áreas específicas, como a soldadura, por exemplo, que é actualmente feita por empresas estrangeiras, maioritariamente sul-africanas e portuguesas, sob demanda, e que representa um investimento oneroso para as empresas moçambicanas.

De facto, as empresas sul-africanas envolvidas na prestação de serviços de manutenção industrial na indústria de equipamentos demonstram que este sector é promotor do desenvolvimento de capacidades internas de produção ao mesmo tempo que se expandem as competências dos trabalhadores, criando, assim, o potencial para a geração de emprego local qualificado. Embora as competências específicas na metalurgia, por exemplo, sejam limitadas mesmo na África do Sul, há empresas sul-africanas suficientemente grandes que possuem estratégias deliberadas para transferir e investir em capacidades e tecnologias para os países da região onde possuem operações. A Multotoec, por exemplo, tem investido no desenvolvimento de competências dos seus trabalhadores moçambicanos em Tete e reconhece que actualmente estes já são capazes de lidar com a fabricação de peças sobressalentes e de suporte, e são ainda capazes de realizar outras funções de engenharia média, criando oportunidades de expansão para tarefas mais complexas.

FINANCIAMENTO À INDÚSTRIA MANUFACTUREIRA

Por último, as empresas moçambicanas enfrentam um ambiente doméstico caracterizado pela ausência de fontes de financiamento barato e de longo prazo para investimentos produtivos, particularmente na indústria manufactureira. Os bancos comerciais que dominam o sistema financeiro moçambicano impõem elevadas taxas de juros associadas a exigências de garantias para a obtenção de financiamentos. Por isso, a maioria das empresas entrevistadas recorre aos bancos comerciais somente para opções de gestão de fluxos de caixa.

Ademais, as restrições de capacidade financeira implicam que as pequenas e médias empresas moçambicanas não podem participar em grandes empreitadas, o que lhes permitiria crescer e desenvolver capacidades, por causa dos longos períodos de pagamento existentes. Assim, uma instituição de financiamento de desenvolvimento especializada em sectores produtivos é vista como uma prioridade para a maioria das empresas moçambicanas.

O PAPEL DA POLÍTICA SOBRE O CONTEÚDO LOCAL PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

A necessidade de reforçar a contribuição da exploração de recursos naturais no desenvolvimento local e de enfrentar o problema da concorrência internacional e da desindustrialização prematura motivou o surgimento de medidas de estímulo à produção e à protecção doméstica nos países em desenvolvimento. Uma destas medidas é o estabelecimento de um certo nível mínimo de conteúdo local, ou seja, a quantidade de bens e serviços que devem ser adquiridos localmente. Neste contexto, a definição do que constitui um produto ou uma empresa local nestes instrumentos tem um impacto significativo na política de desenvolvimento do tecido industrial, sendo, portanto, necessário garantir mecanismos concretos que permitam aumentar a agregação de valor local.

Na África do Sul há uma expectativa de que as políticas de conteúdo local estabelecidas na indústria de máquinas e equipamentos tenham um impacto significativo na geração de emprego local. De acordo com as entrevistas, apesar de algumas empresas procurarem atingir o conteúdo local mínimo estabelecido na indústria de 60% a 70%, a maioria das empresas da indústria mostra estar a importar produtos acabados, o que resulta na perda de empregos e de capacidades produtivas existentes.

Adicionalmente, o contexto sul-africano revela questões críticas em torno das limitações da política de empoderamento económico negro (BEE, sigla em inglês) em promover efectivamente o desenvolvimento de capacidades industriais. Os requisitos desta política em relação a aquisição de bens e serviços pelas grandes empresas e pelo Estado tendem a conceder tratamento preferencial a empresas detidas parcialmente por indivíduos negros, mas com baixos níveis de agregação de valor local, pois importam grande parte da sua matéria-prima e até

produtos acabados. Assim, empresas que não cumprem este requisito de propriedade de capital, mas agregam valor local e, portanto, geram mais postos de trabalho, não são beneficiadas. Assim, tal como argumentado em pesquisas anteriores (CCRED, 2016), a aplicação desta política na aquisição de bens e serviços não tem concedido suficiente peso ao estímulo da produção local, o que a longo prazo prejudica a geração de emprego e o desenvolvimento de capacidades industriais. Há, no entanto, uma iniciativa em curso no Ministério de Recursos Minerais na África do Sul com o objectivo de unir os requisitos de agregação de valor local com a propriedade do capital.

Em Moçambique, após vários debates, a política de conteúdo local actualmente em elaboração conseguiu afastar-se de requisitos associados a propriedade do capital, concentrando-se no grau de incorporação de matéria-prima e mão-de-obra domésticas. Contudo, políticas semelhantes incorporando requisitos de propriedade de capital moçambicano e agregação de valor local para qualificação como fornecedor de bens e serviços podem ser encontradas nas novas leis de minas e de petróleos, bem como no regulamento de contratação de empreitada de obras públicas. Entretanto, a capacidade de monitorizar a sua implementação e, principalmente, o seu impacto no estímulo à produção doméstica e à geração de emprego local continua bastante fraca. Em geral, estas políticas requerem fortes capacidades institucionais de implementação e monitorização, pelo facto de serem aplicadas a um amplo conjunto de indústrias e actividades. Este é também o caso da política de conteúdo local em elaboração, apesar de o debate sobre a necessidade deste instrumento se ter intensificado com a constatação da existência de fracas ligações produtivas entre os megaprojectos de IDE e as empresas nacionais. Pretende-se que esta política seja generalizada para todos os sectores, sendo que *a posteriori* serão elaborados regulamentos específicos para cada sector. Ora, considerando o contexto de fracas capacidades institucionais de implementação e monitorização em Moçambique, as políticas generalistas requererão bastante esforço, e, por isso, têm pouca probabilidade de serem efectivadas. É necessário que medidas de estímulo à produção interna sejam ajustadas às capacidades institucionais existentes, o que pode ser feito através da selecção estratégica de algumas indústrias (e actividades dentro destas indústrias) com maior potencial de geração de efeitos multiplicadores dentro da economia. Em suma, a política de conteúdo local pode ser um instrumento importante para o desenvolvimento industrial, dependendo dos mecanismos concretos que existem para garantir a geração de emprego, valor e capacidades localmente. Ademais, há necessidade de incorporar uma perspectiva regional nestas políticas de modo a permitir atracção de investimento na indústria manufacturera para alimentar mercados domésticos e regionais, particularmente na indústria de mineração.

O POTENCIAL DE COLABORAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE EMPRESAS MOÇAMBICANAS E SUL-AFRICANAS PARA AUMENTAR A COMPETITIVIDADE

Num quadro de promoção da industrialização regional, a colaboração estruturada entre Moçambique e a África do Sul tem o potencial de reverter a perda contínua de capacidades industriais em Moçambique, através da transferência de capacidades e competências para as empresas moçambicanas, ao mesmo tempo que a competitividade no sector dos equipamentos de capital na África do Sul é desenvolvida através do investimento na região. Contudo, as entrevistas indicam que, do ponto de vista institucional, não existe um mecanismo concreto de cooperação efectiva entre a África do Sul e Moçambique na indústria de equipamentos e serviços metalúrgicos e mecânicos associados, resultando na falta de envolvimento entre os dois países nesta área. Adicionalmente, as entrevistas mostram um certo desalinhamento entre departamentos governamentais em ambos países no que concerne à condução do processo de industrialização regional assumido a nível da SADC.

O banco de desenvolvimento industrial da África do Sul (IDC, sigla em inglês), por exemplo, ainda não está envolvido em projectos dentro da região, apesar de a indústria de equipamentos ser uma das suas áreas de financiamento prioritárias domesticamente. O IDC não possui uma estratégia regional coerente, sendo que o último projecto financiado em Moçambique foi a fundição de alumínio Mozal. Todavia, a falta de infra-estrutura para a industrialização foi identificada como o principal obstáculo para um maior envolvimento na região, e, neste âmbito, em conjunto com o Departamento de Comércio e Indústria, está a desenhar uma iniciativa para identificar cidades na região onde se possa construir um parque de provisão de produtos e serviços industriais para ajudar empresas manufactureiras na fabricação e manutenção industrial. Esta é uma oportunidade que, com coordenação estratégica entre ambos países e o sector privado, pode ser benéfica para o desenvolvimento industrial.

Neste contexto, um ponto crucial que emerge está ligado às condicionalidades que devem ser estabelecidas para que se criem parcerias efectivamente produtivas entre empresas moçambicanas e sul-africanas.

Em termos de impacto económico em Moçambique, as parcerias estratégicas entre empresas moçambicanas e sul-africanas na indústria de equipamentos e serviços metalúrgicos e mecânicos associados têm o potencial de aumentar a adição de valor local, desenvolver capacidades domésticas e transferir competências e tecnologia, contribuindo para reduzir a dependência de importações. A promoção do desenvolvimento da indústria manufactureira local através destas parcerias permitirá evitar um quadro em que o potencial tratamento preferencial dado às empresas moçambicanas por uma legislação de conteúdo local se traduz em importações indirectas, onde a empresa moçambicana é apenas um agente intermediário de uma empresa estrangeira. Conforme discutido, estas parcerias tecnológicas com empresas sul-africanas, fabricantes de equipamento, peças e componentes, em particular, podem reverter

o actual cenário, em que estes produtos são transportados de volta para a África do Sul para reparação e manutenção. Como explicado, os contratos de manutenção e reparação existentes nos grandes e megaprojectos são de longo prazo e representam um mercado atraente para empresas, sendo por isso uma oportunidade para uma colaboração mutuamente benéfica para a capacitação contínua e a transferência de competências.

A experiência de parcerias entre empresas moçambicanas e estrangeiras promovidas pela Mozal e pelo Centro de Promoção de Investimentos como parte do programa de desenvolvimento de fornecedores da Mozal mostra que uma discussão profunda sobre o que constitui uma parceria significativa para as empresas moçambicanas é crucial para promover o desenvolvimento industrial. Langa & Mandlate (2015) argumentam que, a longo prazo, as parcerias estabelecidas entre empresas moçambicanas e estrangeiras (principalmente sul-africanas e australianas) para fornecer a Mozal durante seus primeiros anos de operação foram de impacto limitado em termos de transferência tecnológica, ganhos financeiros e acesso ao mercado Mozal. As empresas sul-africanas e australianas estabeleceram tais parcerias com o objectivo principal de aceder ao mercado da Mozal com facilidades de infra-estruturas e conhecimento do ambiente de negócios local, e na ausência de mecanismos efectivos de monitorização de transferência de capacidades e tecnologia, as empresas moçambicanas foram, na sua maioria, abandonadas logo que estes objectivos foram alcançados.

O trabalho de campo demonstrou que a maioria das parcerias estabelecidas pelas empresas moçambicanas entrevistadas se concentra na partilha de contratos ou na facilitação de importações, e não no desenvolvimento de capacidades produtivas e tecnológicas. No caso da partilha de contratos, o poder está, na maioria das vezes, nas empresas estrangeiras, na medida em que são os fornecedores directos dos megaprojectos e, portanto, têm controlo sobre a parceria. As entrevistas revelaram que há, em geral, uma falta de cooperação entre as empresas sul-africanas e europeias e as moçambicanas, o que diminui a possibilidade de desenvolver resultados mutuamente benéficos.

Por conseguinte, existe uma necessidade de discutir mecanismos que possam estruturar e impor condicionalidades que permitam parcerias mutuamente benéficas no contexto do desenvolvimento de fornecedores aos megaprojectos para garantir a transferência de capacidades e tecnologia para as empresas industriais moçambicanas. Entretanto, a possibilidade de concretizar acções de cooperação entre empresas moçambicanas e sul-africanas depende de como os factores de economia política afectam as pressões e os interesses sobre ambos países.

CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL

O presente artigo investigou as relações económicas entre Moçambique e a África do Sul nas últimas duas décadas, particularmente as crescentes ligações na indústria de máquinas e

equipamentos, dado o crescimento intensivo em capital que caracteriza a economia moçambicana, para averiguar em que medida promovem o desenvolvimento de capacidades industriais em Moçambique. O artigo argumentou que, perante um contexto de fraqueza da economia moçambicana face ao domínio regional da economia sul-africana, a integração económica entre Moçambique e a África do Sul baseada somente na expansão de mercados reproduz o carácter subdesenvolvido da estrutura produtiva em Moçambique. As relações de investimento e comerciais entre as duas economias caracterizam-se pelo domínio do IDE e das importações sul-africanas na economia moçambicana, gerando uma situação de dependência e défice comercial crónico para Moçambique.

Apesar de existir um crescente mercado de manutenção e reparação associado à indústria de equipamentos e máquinas no complexo mineral-energético em Moçambique, a geração de ligações e capacidades industriais não é automática. A presença de empresas sul-africanas estabelecidas na indústria face às fracas capacidades produtivas e tecnológicas das empresas moçambicanas significa que estas últimas não conseguem aceder às oportunidades de mercado existentes. Os constrangimentos enfrentados pelas empresas manufactureiras em Moçambique evidenciam que a reversão do processo de desindustrialização prematura com base no sector extractivo requer acções estrategicamente coordenadas através da política industrial para gerar incentivos ao investimento na modernização das capacidades industriais, particularmente através do apoio à articulação entre diferentes mercados domésticos e regionais, ao surgimento de mercados domésticos de matérias-primas (como fundições para fabricação de peças sobressalentes, por exemplo), da capacitação da força de trabalho e de criação de fontes de financiamento de longo prazo.

Para que políticas de conteúdo local apoiem o processo de desenvolvimento industrial é necessário que, por um lado, o tratamento preferencial priorize a agregação de valor local, enquanto, por outro lado, sejam consideradas as capacidades institucionais para a sua implementação. Visto que diferentes sectores exigem diferentes capacidades produtivas e competências da força de trabalho, bem como a mobilização de vários actores para a sua implementação, a selecção de sectores prioritários é crucial. Um critério importante a considerar no processo de selecção é o potencial para responder a mercados domésticos e regionais ao mesmo tempo que se multiplicam ligações entre vários sectores e actividades dentro da economia.

O padrão actual de ligações a montante com os megaprojectos que favorece as empresas sul-africanas gera elevadas tensões sociais e económicas decorrentes de desequilíbrios em termos de capacidade produtiva e poder de barganha com megaprojectos. Consequentemente, um ponto que emerge da pesquisa é a necessidade de se discutir as condições necessárias para a criação de parcerias estratégicas e produtivas entre empresas moçambicanas e sul-africanas no contexto do sector extractivo em Moçambique para promover a transferência de tecnologia, a agregação de valor e a geração de emprego local. Entretanto, a possibilidade de concretizar

acções de cooperação entre empresas moçambicanas e sul-africanas depende de como factores de economia política afectam as pressões e os interesses sobre ambos países. Todavia, o artigo procurou mostrar que a evidência histórica actual mostra que, até o momento, a colaboração estruturada para o desenvolvimento industrial é bastante fraca. Por um lado, o padrão de acumulação em Moçambique é excessivamente dependente de fluxos externos de capital com capacidades fracas de impor condicionalidades para retenção doméstica da riqueza gerada através de ligações. Por outro lado, o padrão de integração económica beneficia a África do Sul, na medida em que Moçambique é altamente dependente de importações, criando, por isso, poucos incentivos para uma colaboração estruturada.

De um modo geral, o artigo aludiu à necessidade de tornar a integração económica regional não só um instrumento de facilitação à criação de economias de escala mas, fundamentalmente, de desenvolvimento de capacidades industriais através do desenvolvimento de centros regionais de capacitação, certificação e provisão de infra-estrutura e serviços industriais para impulsionar a produção industrial. O estudo revela a necessidade de o debate *mainstream* sobre a integração regional ir além de promover níveis crescentes de comércio e investimento entre países, uma maior consideração de como se podem desenvolver relacionamentos regionais produtivos de longo prazo para complementar e aprimorar os investimentos e capacidades existentes em cada país da região através da tecnologia e transferência de competências. O papel do Estado neste processo é fundamental e precisa de ser facilitado pela coordenação estratégica com o sector privado industrial, instituições de formação e o sector financeiro.

REFERÊNCIAS

- Abebe, G. & Schaefer, F. (2015). Review of industrial policies in Ethiopia: a perspective from the leather and cut flower industries. In Akbar Noman & Joseph E. Stiglitz (eds.), *Industrial policy And Economic Transformation in Africa*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Amsden, A.H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A.H. (2001). *The Rise of "The Rest": challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Andreoni, A. (2013). *Manufacturing Development Structural Change and Production Capabilities Dynamics*. PhD. University of Cambridge.
- Andreoni, A. & Scazzieri, R. (2014). Triggers of change: structural trajectories and production dynamics. *Cambridge Journal of Economics*, 38(6), 1391-1408. Disponível em: doi:10.1093/cje/bet034.
- Ashman, S. et al. (2013). *Financialisation of the South African Economy: impact on the economic growth path and employment*.
- Banco de Moçambique (2016). *Balança de Pagamentos 1980-2016*. Banco de Moçambique. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222.
- Bell, M. & Pavitt, K. (1992). Accumulating technological capability in developing countries. *The World Bank Economic Review*, 6(suppl_1), 257-281. Disponível em: doi:10.1093/wber/6.suppl_1.257.
- Castel-Branco, C (2002). *Economic Linkages between South Africa and Mozambique*. Research report for the Department of International Development of the British Government. Pretoria
- 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, 19-109.
- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N. (2003). *Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy*.
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R. (2010). Crises cíclicas e desafios de transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique. In Luís de Brito et al. (orgs), *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 41-82.
- CCRED (2016). *Gauteng City Region Machinery and Equipment: sector strategy 2016-2019*.
- Chang, H.-J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponível em: <http://www.palgraveconnect.com/doi/10.1057/9780230379329> (consultado a 30 de Dezembro de 2015).

- Chang, H-J (2002). *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem.
- Chenery, H.B., Robinson, S. & Syrquin, M. (1986). *Industrialization and Growth: a comparative study*, 1-398. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/714961468135943204/Industrialization-and-growth-a-comparative-study> (consultado a 21 de Abril de 2018).
- Cruz, A.S., Guambe, D., Marrengula, C.P. & Ubisse, A.F. (2014). *Mozambique's Industrialization*.
- Dasgupta, S. & Singh, A. (2006). *Manufacturing, Services and Premature Deindustrialization in Developing Countries: a Kaldorian analysis*. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/rp2006-49.html> (consultado a 21 de Abril de 2018).
- Fessehaie, J. (2015). *Regional Industrialisation Research Project: case study on the mining capital equipment value chain in South Africa and Zambia*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2716029> (consultado a 20 de Abril de 2018).
- Fine, B. & Rustomjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa: from minerals-energy complex to industrialisation*. Londres: Westview Press.
- Hidalgo, C.A. et al. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(26), 10570-10575.
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven e Londres: Yale University Press.
- Lall, S. (1992). Technological capabilities and industrialization. *World Development*, 20(2), 165-186.
- Lall, S. (2001). Competitiveness indices and developing countries: an economic evaluation of the global competitiveness report. *World Development*, 29(9), 1501-1525.
- Landesmann, M. & Scazzieri, R. (1990). Specification of structure and economic dynamics. In M. Baranzini & Roberto Scazzieri (eds.), *The Economic Theory of Structure and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Langa, E. (2015). “Ligações minadas”: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique. In Luís de Brito et al. (orgs), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, 223-240
- Langa, E. (2017). Dependência de megaprojectos e desindustrialização prematura em Moçambique. In Luís de Brito, et al. (orgs), *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, 165-180.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2015). Ligações entre grandes projectos de investimento estrangeiro e fornecedores locais: promessa de desenvolvimento. In Carlos Nuno Castel-Branco et al. (orgs), *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*. Maputo: IESE, 61 - 78.

- Mandlate, O. (2015). Capacitação das empresas nacionais e conteúdo local de megaprojectos em Moçambique. In Luís de Brito *et al.* (orgs), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, 241-272.
- Mbayi, L. (2011). *Linkages in Botswana's Diamond Cutting and Polishing Industry*.
- Morris, M., Kaplinsky, R. & Kaplan, D. (2011). "One Thing Leads to Another" – *Commodities, Linkages and Industrial Development: a conceptual overview*.
- Mtegha, H. *et al.* (2012). *Resources Corridors: experiences, economics and engagement; a typology of Sub-Saharan African corridors*.
- Oqubay, A. (2015). *Made in Africa: industrial policy in Ethiopia*. 1.^a edição. Oxford: Oxford University Press.
- Oyejide, A. & Adewuyi, O. (2011). *Enhancing Linkages of Oil and Gas Industry in the Nigerian Economy*.
- Palma, J.G. (2005). Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch Disease. In *Beyond Reforms: structural dynamic and macroeconomic vulnerability*. Stanford University Press e Banco Mundial.
- Pasinetti, L.L. (1981). *Structural Change and Economic Growth: a theoretical essay on the dynamics of the wealth of nations*. CUP Archive.
- Pretorius, L.G. (2005). *The Political Economy of South African Foreign Direct Investment in Mozambique: a case study of Mozal and its implications for development in Mozambique and Southern Africa*.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: globalization, institutions and economic growth*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.
- Sender, J. & Smith, S. (1986). *The Development of Capitalism in Africa*. Routledge.
- Terheggen, A. (2011). *The Tropical Timber Industry in Gabon: a forward linkages approach*.
- Trademap (2017). *Imports and Exports*. Disponível em: www.trademap.com.
- UNCTAD (2002). *The Relationship between Competition, Competitiveness and Development*.
- UNECA (2016). *Transformative Industrial Policy for Africa*. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa.
- UNIDO (2002). *Competing Through Innovation and Learning*.
- Walker, M. & Jourdan, P. (2003). Resource-based sustainable development: an alternative approach to industrialisation in South Africa. *Minerals & Energy – Raw Materials Report*, 18(3), 25-43. Disponível em: [doi:10.1080/14041040310019435](https://doi.org/10.1080/14041040310019435).
- Warren-Rodríguez, A. (2008). *Linking Technology Development to Enterprise Growth: evidence from the Mozambican manufacturing sector*.
- Warren-Rodríguez, A. (2010). Uncovering trends in the accumulation of technological capabilities and skills in the Mozambican manufacturing sector. *Oxford Development Studies*, 38(2), 171-198. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/cods20>.

GERAÇÃO DE EMPREGO E BEM-ESTAR QUE CONTRADIÇÕES EXISTEM À LUZ DA AGRO-INDÚSTRIA FLORESTAL EM NIASSA?¹

Rosimina Ali

INTRODUÇÃO

O emprego criado nas agro-indústrias em Moçambique tem sido questionado tanto por trabalhadores agrícolas como por sindicatos e empresas. Este é o cenário do emprego gerado nas plantações agro-industriais de florestas na província de Niassa.

A criação de emprego foi uma das promessas aquando da concessão de extensões de terra a longo prazo às empresas florestais em Niassa. Este artigo centra-se na análise do tipo de emprego criado, com interesse particular no estudo do relacionamento entre os padrões de emprego, a organização produtiva do trabalho, a experiência e a situação do trabalho mais geral na província, as condições de organização social, de saúde e do meio ambiente, assim como as implicações destes aspectos em conjunto para o bem-estar dos trabalhadores e das suas famílias. O bem-estar é uma condição que não se limita à criação de emprego e à obtenção de uma remuneração correspondente, ou ao consumo e posse de bens, que, ainda que sejam importantes, são apenas alguns dos seus determinantes.

O artigo argumenta que o tipo de emprego que é gerado nas agro-indústrias florestais em Niassa reflecte o modo de organização produtivo prevalecente, no qual a base de rentabilidade das empresas está assente no pagamento de salários baixos e em condições sociais de trabalho precárias, sendo os trabalhadores responsáveis pela sua própria reprodução social. A reprodução social da força de trabalho, dadas as estruturas produtivas prevalecentes, é garantida pela interdependência de diversificadas formas de trabalho, remuneradas e/ou não remuneradas, quer agrícolas quer não. Nos moldes actuais de organização da produção e do trabalho, o emprego nas plantações florestais é maioritariamente casual, instável e inseguro, e desenvolve-se num contexto de tensões e contradições nas relações sociais produtivas. As precárias condições laborais têm implicações no tipo de força de trabalho e estrutura produtiva gerada, pondo em causa a sua reprodução e sustentabilidade.

¹ Este artigo enquadra-se numa investigação mais ampla do IESE sobre dinâmicas de emprego nas agro-indústrias em Moçambique. Para uma análise complementar sobre padrões de trabalho nas agro-indústrias florestais, consulte Ali (2017a).

A metodologia de pesquisa baseou-se na triangulação entre a informação qualitativa² e quantitativa proveniente do estudo de caso³ nas empresas florestais actualmente operacionais em Niassa: a empresa Florestas de Niassa e a Niassa Green Resources, em combinação com informação de estatísticas oficiais. A pesquisa é desenvolvida num quadro de análise focado no estudo do sistema social de acumulação em Moçambique, e nas ligações, tensões e contradições que emergem. Este artigo está organizado em cinco secções. A segunda secção centra-se na análise da ligação entre o trabalho assalariado, a agricultura familiar e a crise económica na província de Niassa, e enquadra sucintamente o desenvolvimento das indústrias florestais em ligação com a situação do trabalho. A terceira secção considera a organização produtiva do trabalho, os padrões e condições de emprego nas agro-indústrias florestais. Na quarta secção, olha-se para a experiência laboral e analisa-se o seu impacto no bem-estar dos trabalhadores e das suas famílias. A última secção conclui, reflectindo sobre a necessidade de transformação dos moldes actuais de organização produtiva e social do trabalho.

MERCADOS DE TRABALHO, AGRO-INDÚSTRIA FLORESTAL E A CRISE ECONÓMICA EM NIASSA

Esta secção analisa as dinâmicas gerais do trabalho na província de Niassa, com enfoque especial em dois distritos onde operam as empresas florestais, nomeadamente Sanga e Lichinga rural. De acordo com o Recenseamento Geral da População e Habitação (adiante designado recenseamento ou RGP), Niassa é uma das províncias de Moçambique com a menor incidência de trabalhadores por conta de outrem. Entretanto, explica-se porque é que há uma demanda de trabalho assalariado numa província onde a maioria dos habitantes (adiante, hab.) são produtores agrícolas de pequena escala.

TRABALHO: A INTERDEPENDÊNCIA DA PRODUÇÃO FAMILIAR COM O TRABALHO ASSALARIADO

Os recenseamentos de 1997 e 2007 mostram que em Niassa o trabalho principal é na agricultura, com predomínio da produção familiar. A Tabela 1 mostra a percentagem da população ocupada com 15 anos de idade e mais (adiante designada pop. oc.), cujo trabalho principal é, maioritariamente, na agricultura, na silvicultura e nas pescas. A Tabela 2 ilustra a percentagem da população de 15 anos e mais que indicou a sua ocupação principal como sendo “campônês”, na província de Niassa, em geral, e em Lichinga rural e Sanga⁴, as duas áreas estudadas, em particular.

² A identidade dos trabalhadores entrevistados será identificada por letras, por exemplo: trabalhador(a) A, B ou Z.

³ A investigação de campo foi realizada em algumas áreas exploradas pelas empresas florestais existentes, nomeadamente os distritos de Sanga, Chimbonila, Muembe, Lago e Lichinga. O período da investigação decorreu entre 2014 e 2016.

⁴ Distrito de Sanga, Posto Administrativo de Unango.

TABELA 1: PERCENTAGEM DA POP. OC. NA AGRICULTURA, NA SILVICULTURA E NAS PESCAS (ASP), 1997 E 2007, SANGA, LICHINGA RURAL, PROVÍNCIA DE NIASA

ANO		SANGA	LICHINGA RURAL	NIASSA TOTAL
1997	Total pop. oc. (em hab.)	4310	22 551	260 481
	ASP (em hab.)	4146	21 202	229 030
	% da pop. oc. na ASP	96%	94%	88%
2007	Total pop. oc. (em hab.)	5490	35 446	405 603
	ASP (em hab.)	5054	32 589	337 235
	% da pop. oc. na ASP	92%	92%	83%

Fonte: estimativas da autora com base nos RGP 1997 e 2007 (INE, 1999, 2009)

TABELA 2: PROPORÇÃO DA POP. OC. QUE DISSERAM QUE “CAMPONÊS” É A SUA OCUPAÇÃO PRINCIPAL, 1997 E 2007, SANGA, LICHINGA RURAL, PROVÍNCIA DE NIASA

ANO		SANGA	LICHINGA RURAL	NIASSA TOTAL
1997	Total pop. oc. (em hab.)	4310	22 551	260 481
	Camponeses (em hab.)	4143	21 033	226 923
	% pop. oc. como camponês	96%	94%	87%
2007	Total pop. oc. (em hab.)	5490	35 446	405 603
	Camponeses (em hab.)	4977	31 516	326 975
	% pop. oc. como camponês	91%	89%	81%

Fonte: estimativas da autora com base nos RGP 1997 e 2007 (INE, 1999, 2009)

Entretanto, uma questão que emerge é como é que as promessas de emprego se basearam tanto nas auscultações das “comunidades” à volta da apropriação da terra pelas empresas florestais⁵. E como é que surgem acusações do favoritismo no recrutamento contra uns régulos que fizeram o recrutamento dos trabalhadores. Isto dá a entender que o trabalho assalariado é importante para a reprodução familiar.

Uma parte do problema é metodológica. O recenseamento regista apenas a actividade principal do trabalhador, na semana de referência, o que torna invisível o trabalho assalariado, particularmente nas áreas rurais (Ali, 2017b; Oya, Cramer & Sender, 2009). Outros inquéritos oficiais seguem esta prática, como é o caso dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares (IOF) e o, recentemente divulgado, *Boletim Informativo do Mercado do Trabalho* (MITESS, 2016), que se baseia no IOF, entre outros⁶. Por exemplo, nos módulos curtos sobre emprego e trabalho, ao perguntar-se sobre a “actividade principal” do trabalhador na semana de referência, que se refere aos últimos sete dias, ao invés de questionar mais amplamente (como nos últimos doze

⁵ Embora a questão da aquisição de terras não seja o foco de análise, dado que o processo de consultas comunitárias envolveu compromissos em torno da criação de emprego, relevantes para este estudo, procurou-se perceber o processo.

⁶ Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) e Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares (INCAF).

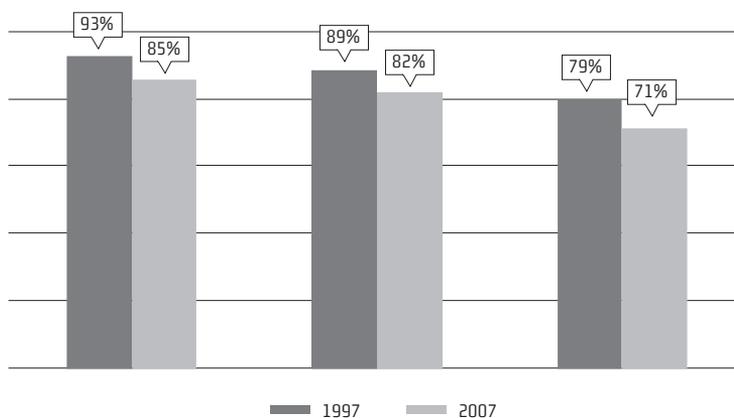
meses) pode implicar uma inadequada interpretação da questão e que o respondente reporte apenas a actividade de longa duração que se lembre de que realizou, na semana de referência, como, por exemplo, o “trabalho na machamba”, por ser o mais regular, embora possa não ser a única actividade ou não ter sido realizada isoladamente (Ali, 2017b). Isto pode levar a que muitos trabalhadores assalariados sejam negligenciados e que sejam provavelmente classificados como “trabalhadores familiares sem remuneração” ou “trabalhadores por conta própria”. Os trabalhadores casuais que têm “machamba” própria geralmente não aparecem nas estatísticas oficiais, pois estes tendem a ser classificados como camponeses dado que normalmente o trabalho na “machamba” é o declarado como “actividade principal”, por terem estado a trabalhar nele com mais frequência na semana de referência, pelo que as actividades remuneradas praticadas “fora da sua machamba” são dificilmente captadas. Além disso, a existência de categorias exclusivas (ao invés de múltiplas opções) trata o trabalhador por conta própria, o camponês e o trabalhador assalariado, por exemplo, como se fossem mutuamente exclusivos, ofuscando a interdependência entre essas actividades, que predominam no quadro das estruturas produtivas prevaletentes em Moçambique. Assim, as estatísticas não captam informação sobre a diversidade dos mercados de trabalho e as condições do emprego e podem ser mal reportadas, levando a uma subestimação e negligência de formas heterogêneas de trabalho assalariado rural desenvolvidas de forma irregular, como as eventuais, designadas, em certos casos, como “*ganho-ganho*” e “*biscatos*”. Ademais, a centralidade na questão da “actividade principal” e ausência de uma pergunta acerca do trabalho secundário significa que não há reconhecimento da importância do *ganho-ganho*, um termo que surgiu constantemente durante as entrevistas realizadas nesta investigação, com mulheres e homens, de Sanga e Lichinga, quer para explicar as diversas fontes de rendimento do agregado familiar quer para explicar como o recrutamento de trabalho eventual permitia combinar o cultivo da machamba com o trabalho numa empresa florestal.

A outra parte do problema provém dos preconceitos teóricos⁷, em que há uma insistência em considerar que os camponeses de Niassa não estão integrados no mercado, mas sobrevivem somente da machamba. Na realidade, há gerações que a população de Niassa recorre ao trabalho assalariado, ao comércio ambulante e, às vezes, mesmo à migração com a produção familiar para estabelecer o agregado familiar e a produção separada dos pais, para abrir e manter a produção de hortícolas nas áreas húmidas, para custear a educação e saúde dos filhos e familiares

⁷ Estes preconceitos teóricos na análise do emprego e dos mercados de trabalho em Moçambique têm sido dominantes e baseiam-se num método de análise dualista. Este método de análise separa as várias formas de trabalho (remunerado e não remunerado) dentro da economia, em que o trabalho remunerado é considerado integrado nos mercados de trabalho enquanto o trabalho familiar e não remunerado não é incluído. Sob esta abordagem, a economia é vista como sendo caracterizada por dois sectores diferentes, um moderno (capitalista) e outro tradicional (pré-capitalista), considerados separados. Assume-se que existe apenas uma subordinação “formal” da força de trabalho ao capital, que só acontece no sector capitalista, não havendo ligação com outras formas de trabalho, em particular com a produção agrícola familiar não remunerada, que se assumem ser caracterizadas por processos produtivos sem acumulação e pertencentes ao sector tradicional.

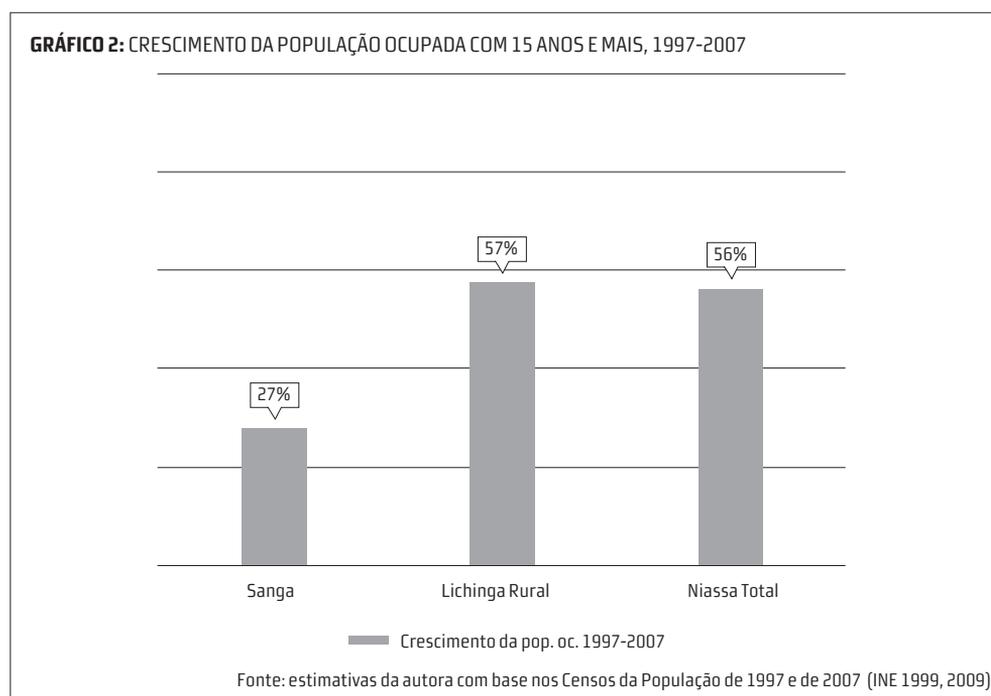
e sobreviver a crises, quer de saúde quer climáticas. Assim, há uma interdependência entre diversas formas de trabalho fundamentais para a sobrevivência e reprodução social da força de trabalho. O trabalho assalariado e a agricultura familiar financiam-se mutuamente. A força de trabalho é migrante, intercalando entre o trabalho assalariado e outras formas de trabalho, em particular a produção familiar. O rendimento proveniente do trabalho assalariado, para além de suprir necessidades de consumo e outras obrigações, destina-se ao financiamento da produção familiar, por exemplo para aquisição de meios de produção necessários à reprodução da agricultura familiar. Neste caso, o carácter migrante da força de trabalho assegura um trabalho na terra que permite o sustento das famílias e a sua reprodução, principalmente num contexto de instabilidade e irregularidade do emprego e das condições de trabalho na província. Pode-se ver traços do trabalho assalariado na mesma estatística que mostra a centralidade da produção familiar. Na Tabela 1 nota-se que a dependência da agricultura era mais alta em 1997 do que em 2007, e que a proporção da população ocupada que se chamava “camponês” era também mais alta. Este último aspecto é mais visível na população masculina, como mostra o Gráfico 1. Isto não significa que essa população masculina não-camponesa nunca o venha a ser, nem significa também que não estejam ligados a outras formas de trabalho. Para jovens, não é fácil estabelecer a sua própria machamba e casa. Um jovem pode trabalhar com os pais e também fazer *ganho-ganho* e/ou pequeno comércio para acumular o fundo necessário para estabelecer a sua própria machamba. Além disso, muitos jovens fazem trabalho assalariado esperando poupar o suficiente para se tornarem comerciantes à bicicleta ou à motorizada, carregando carvão ou lenha para a cidade e voltando com bens de consumo.

GRÁFICO 1: PERCENTAGEM DE CAMPONESES NA POPULAÇÃO MASCULINA OCUPADA, 1997 E 2007, SANGA, LICHINGA, NIASSA TOTAL



Fonte: estimativas da autora com base nos Censos da População de 1997 e de 2007 (INE, 1999, 2009)

Em Niassa, abrir uma nova machamba torna-se cada vez mais difícil com o crescimento da população. O Gráfico 2 mostra o crescimento da população ocupada entre 1997 e 2007. Contudo, em áreas como Lichinga rural (hoje, o distrito de Chimbonila), a pressão sobre a terra aumentou, não só por causa do crescimento da população mas também pela densidade da ocupação das novas empresas florestais.



TRABALHO ASSALARIADO E A DIFERENCIAÇÃO DO CAMPESINATO

Três grupos de autores analisaram a diferenciação entre os camponeses que vivem ao redor das empresas florestais como parte de estudos sobre o impacto social das indústrias florestais em Niassa: Landry & Chirwa (2011); Nube (2013); Bleyer *et al.* (2016). Todos distinguem três estratos diferentes, mas também concordam que a diferenciação não era muito significativa antes da entrada das empresas. Utilizando dados baseados num método de recordação dos factos, pelos entrevistados, sobre a situação socioeconómica⁸, Nube (2013) concluiu que antes da entrada das empresas florestais, em Lichinga rural, havia um pequeno campesinato médio (2%), um grande campesinato pobre (58%) e 41% viviam em extrema pobreza. Em Sanga, este estudo indica igualmente um pequeno campesinato médio (3%), um notável campesinato pobre

⁸ A situação socioeconómica das pessoas foi analisada tendo em conta três classes sociais, nomeadamente média, pobre e paupérrima, em função da posse de bens gerados (Nube, 2013).

(45%) e pouco mais de 50% do campesinato com um estrato social paupérrimo. Focando-se num inquérito familiar em Sanga, Landry & Chirwa (2011)⁹ concluíram que a maioria (82%) dos agregados familiares estava em condição socioeconómica categorizada como média, 10% como alta e 9% como baixa.

Entretanto, nos seus inquéritos, os três estudos centraram-se apenas na posse dos activos e não na renda, e excluíram o controlo da terra. Alguns dos bens incluídos nas várias listas de activos, como bicicletas, eram comuns antes da entrada das empresas florestais, enquanto outros, como uma motorizada ou um celular, eram quase inexistentes. O problema de excluir a renda da análise de diferenciação socioeconómica é que ela não nos diz nada sobre a forma como as famílias adquiriram esses activos. Quanto é que se adquiriu das vendas da colheita, quanto do comércio e quanto do trabalho assalariado para outros? O que fez algumas famílias pobres e outras mais abastadas, senão ricas? A análise da diferenciação do campesinato e da formação de classes dentro deste requer uma análise da estrutura da economia camponesa e da sua formação. De acordo com a informação das entrevistas qualitativas com diferentes tipos de trabalhadores e membros dos seus agregados familiares, a investigação conduzida pelo IESE revela que ter emprego com rendimento regular era uma forma importante de se tornar um camponês com melhor condição socioeconómica, e que ser dependente de trabalho assalariado casual ou *ganho-ganho* para garantir a subsistência do agregado familiar reforçou a espiral descendente dos agregados pobres, nos moldes de organização produtiva e de vida prevalecentes, em que o trabalho assalariado, a agricultura familiar e outras formas de trabalho se encontram estruturalmente interligadas e se financiam mutuamente. Para ambos os grupos de trabalhadores, a promessa de emprego pelas empresas florestais foi recebida com entusiasmo, porque se esperava que os empregos mantivessem ou melhorassem os seus modos e condições de vida, incluindo a sua produção agrícola (as culturas produzidas incluem, por exemplo, feijão, milho, batata, amendoim, mandioca, tomate, cebola, alho, árvores de fruta, entre outras). A pequena produção familiar é a base fundamental da vida para a grande maioria das famílias de Niassa, mas isso não significa que não integre também o trabalho assalariado. O trabalho assalariado, tal como a pequena actividade comercial, são vias para acumular os fundos necessários para iniciar a pequena produção mercantil, sendo o trabalho assalariado um mecanismo de segurança que permite enfrentar os períodos de crise (doença, seca, pragas) que fazem parte da produção agrícola. Assim, um trabalho regular numa empresa florestal é algo desejável para muitos grupos de trabalhadores, sem implicar que seja visto como carreira. Por exemplo, conforme indicou um trabalhador da localidade de Mapaco, no distrito de Lichinga, o trabalho na empresa pode servir para acumular o dinheiro necessário para comprar uma bicicleta, que pode ser usada para ir comprar lenha nas zonas afastadas e a levar para o mercado

⁹ A metodologia de análise de dados baseou-se em três categorias sociais: baixa, média e alta (Landry & Chirwa, 2011).

em Lichinga. Os rendimentos desta actividade permitem que os filhos frequentem a escola e permite custear outras despesas de consumo (alimentação e saúde). A crise prolongada de desemprego rural regional, não só em Moçambique como no Malawi, Tanzânia e Zimbabwe, cria mais competição nos mercados de trabalho e dá poucas oportunidades de emprego e trabalho, quer localmente quer através da mobilidade da força de trabalho.

DESENVOLVIMENTO DA AGRO-INDÚSTRIA FLORESTAL EM NIASSA: OPORTUNIDADES (OU CRISE) DE TRABALHO?

Com o crescimento do investimento directo estrangeiro em Moçambique, a partir de meados dos anos 1990 assistiu-se a uma penetração de capital com interesse em aceder, explorar e controlar os recursos naturais (terra, florestas, recursos minerais e energéticos) em grande escala (Castel-Branco, 2010). Desde meados da década de 2000, tem existido um interesse crescente no estabelecimento de plantações florestais de espécies de rápido crescimento, com destaque para o pinheiro e o eucalipto, com fins comerciais e industriais virados para o mercado interno e para a exportação (Minag, 2009). Dadas as favoráveis condições agro-ecológicas¹⁰, as províncias de Niassa e da Zambézia são as que tiveram maior procura de áreas para o estabelecimento destas plantações (Minag, 2015). Os investimentos estrangeiros prometiam recuperação ambiental, produção de madeira e seus derivados para o mercado interno e para exportação, assim como a criação de emprego.

O Governo incentivou o investimento de plantações florestais em grande escala em Niassa, a província mais extensa do País em área e com menor densidade populacional¹¹, alegando a preocupação com a pobreza (taxa de pobreza¹², segundo o IOF, de cerca de 48% e de 33%, em 2002-03 e 2008-09, respectivamente), o desflorestamento e a degradação dos solos frágeis do miombo pela cultura agrícola intensiva em algumas zonas. Entretanto, é de notar que, de acordo com as estimativas oficiais recentes do IOF 2014-2015, Niassa registou um aumento da pobreza comparando com os níveis registados na última década (período em que se estabeleceram as empresas florestais), sendo actualmente a província mais pobre (com uma taxa de pobreza de cerca de 61%) (INE, 2016).

O planalto de Lichinga (concretamente os distritos de Lichinga, Sanga, Ngaúma e Muembe) é a região com maior potencial para o desenvolvimento de plantações florestais (Minag, 2009). É de notar, contudo, que esta área do planalto de Lichinga é a mais densamente ocupada por pequenos produtores agrícolas e onde se estabeleceram as plantações florestais, facilitadas pela

¹⁰ Boas condições de precipitação e capacidade de água, de altitude e profundidade do solo (MINAG, 2009).

¹¹ Niassa tem uma área de cerca de 129 000 km², e segundo o último recenseamento populacional (de 2007) a estimativa da população em 2007 é de 1 213 398 habitantes (INE, 2009).

¹² Estimativa oficial da pobreza monetária, baseada numa abordagem com enfoque sobre o consumo.

Fundação Malonda (adiante referida Malonda)¹³. Esta fundação facilitou o estabelecimento das seis empresas florestais que se instalaram em Moçambique em meados da década passada, nomeadamente Chikweti Forests of Niassa, Companhia Florestal de Massangulo, Niassa Green Resources, Florestas de Niassa, New Forests e Florestas do Planalto (UPM). Além de promotor e facilitador da instalação das empresas florestais, a Malonda foi também investidor, com um DUAT¹⁴ de cerca de 90 000 hectares para investimento florestal, que foi depois transferido para as empresas florestais, na fase de instalação, fazendo a Malonda parte da estrutura accionista das empresas florestais (FIAN, 2012).

Actualmente, das seis empresas estabelecidas¹⁵, apenas duas estão operacionais, designadamente a Niassa Green Resources (NGR) e a Florestas do Niassa (FdN). A empresa Florestas do Planalto, de capital finlandês, encerrou as suas actividades e tinha planos de investir numa fábrica de polpa de papel que rentabilizaria a produção de pinheiros e eucaliptos. A empresa britânica New Forest (NF) também encerrou as suas actividades com plantações estabelecidas no distrito de Muembe. A Chikweti Forests of Niassa (CFN), com plantações nos distritos de Chimbonila, Sanga e Lago, e a Companhia Florestal de Massangulo (CFM), com plantações no distrito de Ngaúma, pertencem ao Global Solidarity Forest Fund (GSFF), um fundo de investimento sueco, norueguês e também com capital holandês, sendo que a Chikweti era a empresa florestal mais bem estabelecida em Niassa, antes da fusão (que ocorreu em 2014) da GSFF com a empresa norueguesa Green Resources, actualmente operacional em Niassa.

A Green Resources é uma das maiores empresas florestais a operar em África, e está presente no Uganda, Tanzânia e Moçambique¹⁶. Na província de Niassa possui plantações nos distritos de Chimbonila, Sanga, Lago, Ngaúma e Muembe, com uma área autorizada e explorada, como se pode verificar, na Tabela 3, segundo estimativas do Ministério da Agricultura (Minag) até 2015. A Green Resources tem planos de expansão das plantações florestais, dependendo da existência de escala suficiente que justifique o interesse de fornecer madeira e seus derivados para o mercado internacional, incluindo a produção de celulose para abastecer as indústrias a escala mundial. As operações da NGR são certificadas pelo Forest Stewardship Council (FSC)¹⁷, sendo a Green Resources uma empresa focada na plantação, produtos florestais, compensação de carbono e energia renovável. Os seus projectos de crédito de carbono ligados às plantações de florestas levam a que esta empresa seja reconhecida internacionalmente como líder nas reduções de emissão de gases de efeito estufa derivadas da silvicultura (Green Resources, 2011). Contudo, apesar desta certificação, há vários questionamentos por parte da

¹³ A Fundação Malonda é uma instituição privada de utilidade pública que foi criada no contexto de uma cooperação entre os governos de Moçambique e da Suécia para promover investimento privado em várias áreas na província do Niassa.

¹⁴ Direito de Uso e Aproveitamento da Terra.

¹⁵ Não há uma uniformidade nos dados das empresas, do Governo, entre outros, sobre as áreas autorizadas e exploradas.

¹⁶ Para além de estar operacional em Niassa (NGR), a Green Resources opera em Nampula – Lurio Green Resources.

¹⁷ A NGR é a primeira e única empresa que adquiriu certificação do FSC em Moçambique, até ao momento.

população local e outras organizações sobre o impacto das plantações florestais nos modos de vida da população, sugerindo uma maior monitorização do seu impacto no bem-estar.

A empresa Florestas de Niassa (FdN) está operacional no País, com um capital da Áustria, e pertence ao grupo zimbabweano Rift Valley, que concentra as suas operações na área florestal em Moçambique, na província de Niassa. A FdN possui plantações de pinheiros e de eucaliptos nos distritos de Chimbonila, Majune e Muembe e tem objectivos de produzir postes, madeira serrada e madeira para celulose ou polpa de papel para vender nos mercados local, regional e internacional, contando com a localização geográfica do País, em especial o porto de Nacala, que foi projectado para escoar os produtos para os mercados indiano, chinês, sul-africano e do Médio Oriente. Do total da área autorizada, segundo as estimativas do Minag em 2015, esta empresa plantou cerca de 14%, conforme ilustrado na Tabela 3.

TABELA 3: ÁREAS OCUPADAS PELAS EMPRESAS FLORESTAIS, PROVÍNCIA DE NIASSA

EMPRESA	ÁREA COM DUAT (HA)	ÁREA PLANTADA (HA)
Green Resources (antes da fusão c/ GSFF-Chikweti)	7880	2250
Green Resources (depois da fusão c/ GSFF-Chikweti)*	76 252	20 878
Chikweti	63 040	14 250
Companhia Florestal de Massangulo	5332	4378
Florestas de Niassa *	42 102	5770
New Forests	33 040	3400

Fonte: Minag (2015)

*Empresas actualmente operacionais na província de Niassa.

As empresas iniciaram as suas actividades em áreas que tiveram acesso a infra-estrutura e ligações comerciais, as mesmas áreas onde os pequenos agricultores também estão mais densamente instalados. Os pequenos agricultores nessas áreas, conforme referido, estão interessados em usar os salários para investir no estabelecimento da sua produção familiar (para autoconsumo e comercialização) e da do agregado familiar, não sendo estes “meros” agricultores de subsistência. Eles também precisam de terras que tenham potencial comercial, muitas vezes almejando manter o acesso à terra dentro das áreas de plantação. Estas preocupações foram acompanhadas por algumas organizações não-governamentais (ONG) ambientais, que indicaram que as empresas estavam a plantar árvores de baixo valor que não permitiam a recuperação da floresta.

Também houve decepções por parte da população local com a escala e o tipo de emprego oferecido pelas empresas florestais (como demonstrado na secção seguinte). Na plantação inicial de mudas, há uma quantidade substancial de mão-de-obra necessária durante a época chuvosa. Contudo, esses trabalhos terminam logo que uma floresta é plantada, sendo deixada a crescer. Além disso, plantar é uma actividade sazonal e que compete com o trabalho na agricultura

familiar. O corte mecanizado das árvores é planificado para a fase do abate da floresta, então, possivelmente, não haverá necessidade de força de trabalho. Ademais, no caso de empregos qualificados, como operários de máquinas, estes têm sido, em geral, contratados noutros lugares. Diante do descontentamento por parte da população e de ONG sobre terra e empregos, o Governo tornou-se cauteloso na aprovação de novos DUAT às empresas. Isto criou incertezas, muitas empresas retiraram-se (alegando que a produção não pode ser lucrativa se não puderem ser plantadas novas áreas), com implicações nas perspectivas de emprego na indústria florestal. Os grandes operadores de máquinas pesadas deslocavam-se para a Zambézia¹⁸, e pequenos operadores entravam em falência.

A produção florestal em Niassa enfrenta uma crise de rentabilidade, reflectida nas dificuldades financeiras, nas perspectivas de expansão das áreas de plantio e de implantação de uma fábrica de produção de polpa de papel, que não está garantida, no esforço de redução dos custos com os trabalhadores, por via da redução maciça do recrutamento de força de trabalho e das condições de trabalho, da subcontratação de serviços (que impliquem redução dos custos com a força de trabalho), da intensificação do trabalho, e no desaparecimento de mais de metade das empresas florestais existentes em Niassa. As duas empresas em funcionamento, a NGR e a FdN, apesar de terem requerido mais terra para expansão da produção, ainda não ocupam todas as áreas já alocadas, conforme se pode verificar na Tabela 3, o que coloca questões sobre os seus planos de expansão. Ademais, há uma subcontratação ou *outsourcing* de empresas ou agentes individuais de prestação de serviços às empresas florestais operacionais (também chamados “subcontratadores” de força de trabalho), para serviços de, por exemplo, abate de árvores, preparação dos solos, plantio, limpeza dos campos, etc. Algumas destas empresas de prestação de serviços são: Nomix, SMOPS, Niassa Petróleo, Kukamushissa, entre outros agentes individuais. Estas empresas ou agentes individuais são responsáveis pelos instrumentos e pela organização dos processos de trabalho, dado que os trabalhadores contratados por esta via não fazem parte do quadro pessoal das empresas florestais. Isto implica que, por esta via, as empresas florestais passam a responsabilidade das condições de trabalho, incluindo remuneração (que tendem a ser mais vulneráveis), aos agentes contratadores. Em entrevista com alguns destes subcontratadores, estes revelaram estar a enfrentar uma crise, afirmando que havia casos de empresas florestais que tinham contas por liquidar com eles, pelos serviços prestados. Quando a rentabilidade das empresas está ameaçada, estas normalmente reestruturam os custos de produção, incluindo mudanças nos processos de organização produtiva, que assumem diferentes contornos nas relações produtivas e de trabalho.

O Sindicato Nacional dos Trabalhadores Agrícolas e Florestais (Sintaf), aquando desta investigação, estava preocupado com a casualização do emprego rural agrícola, especificamente com

¹⁸ A província com maior tendência de investimento florestal, actualmente.

o problema das condições de trabalho do emprego casual, sugerindo a transformação do trabalho casual em permanente e com rendimentos regulares. Porém, face às tendências actuais do sector, os sindicatos enfrentam um problema de crise de desemprego, a perda de empregos permanentes por trabalhadores qualificados e de campo, e um declínio no recrutamento de trabalhadores casuais. As limitações desta estratégia sindical são claras quando consideramos a forma como os trabalhadores são recrutados e organizados nas plantações florestais, conforme será discutido e explicado na secção que se segue.

PADRÕES ACTUAIS DE EMPREGO E CONDIÇÕES SOCIAIS DE TRABALHO NA AGRO-INDÚSTRIA FLORESTAL

Esta secção analisa a organização do emprego e do trabalho nos moldes produtivos prevalecentes nas agro-indústrias florestais. Explica-se como é que as organizações produtivas estruturam (e são estruturadas por) o emprego e as condições laborais, e ilustra-se, também, o perfil do emprego na indústria florestal em Niassa, incluindo os padrões de recrutamento e de pagamento. O tipo de emprego que está a ser criado é maioritariamente casual, mal remunerado e desenvolvido em condições sociais de trabalho precárias. Isto é verificável ao olhar-se para a organização do sistema produtivo e de trabalho, para a estrutura de emprego, para o sistema de recrutamento e de pagamento, para as condições sociais de trabalho nas plantações florestais, assim como para a integração do emprego na organização social do trabalho mais amplamente. Os padrões de trabalho e emprego nas agro-indústrias reflectem as estruturas produtivas extractivas¹⁹ dominantes. A organização produtiva das plantações florestais exemplifica o padrão extractivo das agro-indústrias em Moçambique, focado na produção de produtos primários para exportação através da obtenção de vastas extensões de terra e de outros recursos como água a baixo custo, assim como do acesso e controlo de uma reserva de força de trabalho, recrutada de forma instável sobretudo sazonalmente, mal remunerada e com condições sociais de trabalho precárias. A base de rentabilidade das empresas florestais está assente nessas condições, sendo os trabalhadores responsáveis pela sua própria reprodução social. O foco das empresas florestais é o plantio de eucaliptos e pinheiros para produção de madeira e seus derivados (maioritariamente para abastecer o mercado internacional), sobretudo para a produção de polpa de papel para exportação. As ligações a jusante na economia são limitadas, com excepção dos salários, e as ligações a montante existentes (por exemplo, subcontratação de empresas para prestação de alguns serviços: preparação da terra, derrube de árvores, plantio, etc.) também são restritas e não estão bem estabelecidas.

¹⁹ Para uma análise profunda da natureza extractiva das estruturas produtivas em Moçambique ver Castel-Branco (2010)

ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE TRABALHO NA PRODUÇÃO FLORESTAL EM NIASSA

A maneira como a produção está estruturada determina o modo de organização do trabalho, assim como a integração da força de trabalho nos processos de produção de valor para o capital. A produção agro-industrial envolve duas actividades principais, nomeadamente a agrícola e o processamento. Entretanto, no caso da produção florestal em Niassa, só está a ser desenvolvida a primeira. Isto deve-se ao facto de, por um lado, as plantações terem sido estabelecidas recentemente, necessitando de um período de crescimento entre 10 e 25 anos para o corte, consoante a espécie e o desenvolvimento das árvores, assim como consoante a finalidade de utilização da madeira bruta. Por outro lado, as empresas florestais operacionais não possuem (e não tem perspectivas claras de implantação de) fábricas de processamento, face às incertezas associadas à rentabilidade, que depende da escala de produção que viabilize a sua implantação. Também a forma de processamento terá um impacto sobre a rentabilidade. Não se previa a construção de serrações porque o pinho e o eucalipto teriam mais valor em polpa do que em pranchas. De momento, parece haver uma preocupação das empresas florestais na expansão das áreas de plantio (que requer ocupação de terra em grande escala) com implicações no desenvolvimento de formas de trabalho directamente ligadas à terra. Entretanto, o processo de produção não acaba com a silvicultura, e o corte prematuro reduz muito o valor final da produção²⁰.

O sistema de trabalho na produção florestal é complexo e envolve diferentes etapas, processos de trabalho e tipos de trabalhadores (Ali, 2017a). As actividades no sector florestal são geralmente condicionadas pelas estações: chuvosa e seca. Os processos de trabalho são na sua maioria baseados no trabalho manual, ainda que haja alguns processos produtivos cada vez mais semimecanizados e mecanizados em algumas actividades. Aquando da investigação de campo, verificou-se o investimento numa maior mecanização de algumas actividades, como no caso da preparação da terra.

A demanda por força de trabalho ao longo do ciclo florestal depende da forma como os processos de produção e de trabalho são organizados nas plantações, podendo diferir de empresa para empresa. A necessidade de mão-de-obra, para além de depender do ciclo e das diferentes fases da produção florestal (tais como a abertura e preparação da terra, a produção das mudas, o plantio, a limpeza e manutenção dos campos, a adubação, o desrame, a protecção e o combate ao incêndios, bem como, possivelmente, as actividades de desbaste, transporte e talvez processamento), é condicionada pelo tipo de investimento feito pelas empresas, que pode ser virado para a mecanização ou não.

Ao longo do processo de produção, há diferentes tipos de trabalhadores que interagem entre si. Praticamente em todas as etapas do processo produtivo, há um supervisor de campo que,

²⁰ Serão necessários pelo menos cinco anos de crescimento antes de se iniciar o corte.

geralmente, é um técnico ou engenheiro florestal qualificado, é responsável pela gestão do trabalho no campo e a quem os chefes de grupo “prestam contas” sobre a actividade desempenhada pelos trabalhadores de campo (designados, localmente, por serventes florestais) em diversas actividades, tais como abertura e preparação dos campos, aplicação de herbicidas e de adubos, plantio nos viveiros e nos campos definitivos, limpeza e manutenção dos campos, aceiros, entre outras. No caso dos aceiros, que é uma das etapas mais exigentes no ciclo das operações florestais em termos de monitorização e controlo, existe uma equipa de trabalhadores que, para uma melhor protecção da floresta, tem de fazer uma coordenação entre eles, nomeadamente os guardas, a equipa de vigilância ou os comunicadores (que ficam nas torres de vigia) e as equipas de combate a queimadas. Ademais, com a mecanização de alguns processos (através dos quais as empresas alegam melhor desenvolvimento e qualidade da produção florestal), a procura por força de trabalho diminuiu para tais actividades, como é o caso da preparação de terra. No caso da aplicação de herbicidas através de processos mecanizados, há apenas necessidade de um número reduzido de pessoal para realizar misturas, bem como de um operador de tractor.

O sistema de trabalho nas plantações florestais é baseado em empreitada, ou seja, é determinado de acordo com uma meta estipulada numa base diária, sobre a qual está assente o sistema de pagamento. O cumprimento desta meta equivale a um dia efectivo de trabalho, mas o não-cumprimento pode traduzir-se numa falta ou em meio dia de trabalho (implicando um não pagamento ou pagamento parcial). As metas são determinadas pelo processo de trabalho, variando consoante a actividade e entre empresas, dependendo das condições de gestão e de rentabilidade empresarial. Por exemplo, na abertura dos campos, as necessidades de força de trabalho, para remoção da vegetação nativa (evitando-se competição por água e nutrientes com as plantas de interesse), variam consoante o tamanho da área. Na limpeza e manutenção dos campos, a meta pode variar, dependendo da dimensão do capim, de uma área de 40 m x 40 m ou 60 m x 60 m por dia. O desrame tem como meta cerca de 445 plantas, por pessoa, diariamente. Verifica-se a ocorrência de processos de intensificação do trabalho, que visam reduzir custos com a força de trabalho, o que se revela no aumento das metas diárias por trabalhador. Por exemplo, aquando da investigação de campo, a meta no plantio para uma das empresas florestais era de 300 bacias (ou demarcações), 300 covas (dimensão de 50 cm x 30 cm) e 300 mudas a plantar, por pessoa, por dia. Esta empreitada diária era exercida por três trabalhadores, mas com a intensificação do trabalho passaram a ser realizadas, numa base diária, por apenas um trabalhador. Em geral, o trabalho começa por volta das seis/sete horas da manhã e o horário de saída, para a marcação de um dia efectivo de trabalho, depende do cumprimento da meta; ao terminar a meta, o trabalhador pode ir para casa ou para o acampamento. Nos viveiros, não há um sistema de metas como tal: o horário de trabalho é das 7h às 17h, com um intervalo de uma hora para refeições. Contudo, sendo a meta

definida de acordo com “condições óptimas do melhor trabalhador”, verificam-se processos de intensificação do trabalho em que a experiência de alguns trabalhadores revela que muitos têm dificuldade em fazer pausa para as refeições. Face a este cenário, os trabalhadores intensificam o seu trabalho numa tentativa de garantir o cumprimento das metas diárias e obter a remuneração correspondente.

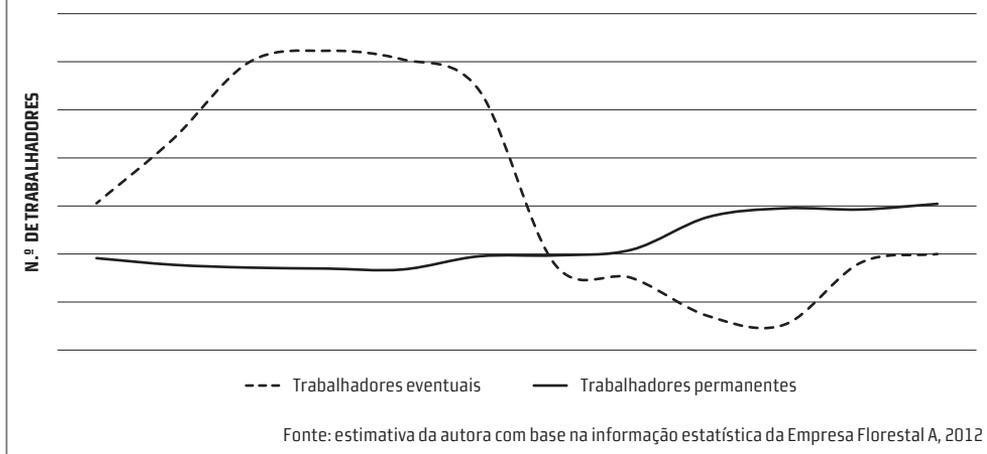
As metas, a remuneração e as condições sociais de trabalho são as questões que mais preocupam os trabalhadores agrícolas florestais, e é nestas questões que a luta dos trabalhadores se deve concentrar em particular. O sistema de metas é um ponto fundamental nas plantações florestais. As metas de trabalho diárias definidas pelas empresas florestais para as diferentes actividades, mesmo sendo cumpridas por alguns trabalhadores, parecem ser excessivas do ponto de vista de capacidade dos trabalhadores. Além disso, têm implicações nas condições de trabalho e na saúde dos trabalhadores. O esforço para o cumprimento das metas requer trabalho árduo, afectando a capacidade dos trabalhadores em cumprirem as metas ou até mesmo em estarem disponíveis para trabalhar nos dias seguintes. Além disso, o cumprimento ou não das metas tem consequências em termos dos rendimentos auferidos pelos trabalhadores, podendo estes receber menos do que estaria previsto por dia de trabalho. O trabalho desenvolve-se num contexto de tensões e contradições nas relações sociais de produção, sendo crucial analisar o tipo de emprego e as condições sociais de trabalho no quadro actual de organização social da produção e do trabalho.

ESTRUTURA DO EMPREGO E PADRÕES DE RECRUTAMENTO

O recrutamento da força de trabalho é instável ao longo da época agrícola, como mostra a informação referente aos registos totais de recrutamento de trabalhadores no ano de 2012, por uma das empresas florestais (Empresa A) em Niassa, no Gráfico 3.

A força de trabalho nas plantações é constituída por trabalhadores eventuais e permanentes. O trabalho é maioritariamente sazonal. A maioria dos trabalhadores é recrutada no período de pico, na fase de plantio, de Novembro a Abril. O recrutamento da força de trabalho permanente é estável ao longo do ano, mas neste caso registou um acréscimo no início da época de plantio. Após esta época, há uma redução no recrutamento da força de trabalho casual. O perfil do emprego varia durante o ano agrícola e com o crescimento da floresta. Os trabalhadores do campo têm emprego sobretudo nos meses de Novembro até Abril (quando há o novo plantio). Estes constituem o grosso da força de trabalho. Os guardas e o pessoal de limpeza das árvores trabalham todo o ano, com mais intensidade no período dos incêndios. A quantidade de mão-de-obra exigida para os viveiros é mais regular, mas relativamente menor, e procura responder ao número de mudas necessárias para plantar nos novos campos de plantio.

GRÁFICO 3: RECRUTAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO NAS PLANTAÇÕES FLORESTAIS, EMPRESA A, NIASSA



O trabalho não é contínuo ao longo da época agrícola, não apenas para os trabalhadores casuais como também para os permanentes. Isto porque um trabalhador permanente nas plantações não tem, necessariamente, trabalho durante os doze meses. No sistema de contratação nas plantações, a maior parte dos trabalhadores tem um contrato de trabalho sazonal (geralmente de três meses), ainda que existam trabalhadores de campo com contratados por período indeterminado. Entretanto, ainda que indubitavelmente seja importante ter um contrato de trabalho, este não garante dias efectivos de trabalho, nos moldes actuais de organização da produção e do trabalho nas empresas florestais. Por um lado, o contrato de trabalho permite ter apenas a oportunidade de trabalhar quando houver demanda, e, por outro lado, o contrato não garante que os dias de trabalho realizados sejam efectivamente registados, no sistema actual de organização produtiva baseado em meta, onde um dia efectivo de trabalho implica o cumprimento da empreitada diária estipulada.

O perfil da força de trabalho é constituído por homens e mulheres, sendo grande parte da força de trabalho nas empresas florestais masculina²¹, o que se observa na Tabela 4, calculada na base de uma subamostra extraída²² dos registos totais de uma das empresas florestais. A força de trabalho feminina e masculina desempenha praticamente o mesmo tipo de trabalho, com excepção de algumas actividades, como a abertura e a limpeza dos campos ou o abate de árvores, tarefas que têm sido feitas pelos homens. A Tabela 4 mostra que cerca de um quarto dos trabalhadores tem trabalho permanente, que 23% trabalham apenas um ou dois meses e que cerca de 64% trabalham seis meses ou menos.

²¹ Embora a empresa Chikweti, enquanto operacional, empregasse mais mulheres comparativamente a outras empresas.

²² O número de trabalhadores considerados nesta subamostra é de 600.

TABELA 4: ESTRUTURA DA FORÇA DE TRABALHO, EMPRESA FLORESTAL A, NIASA, 2012²³

SEXO		N.º DE MESES												TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Mulheres (M)	N.º M	5	6	6	13	10	10	1	1	1	1	2	26	82
	% M	6%	7%	7%	16%	12%	12%	1%	1%	1%	1%	2%	32%	100%
Homens (H)	N.º H	55	71	45	75	49	32	18	11	10	9	15	128	518
	% H	11%	14%	9%	14%	9%	6%	3%	2%	2%	2%	3%	25%	100%
TOTAL	N.º	60	77	51	88	59	42	19	12	11	10	17	154	600
TOTAL	%	10%	13%	9%	15%	10%	7%	3%	2%	2%	2%	3%	26%	100%

Fonte: elaborado pela autora de acordo com a base de dados da Empresa Florestal A

A estrutura do emprego é polarizada, com um pequeno número de trabalhadores qualificados relativamente bem pagos e uma grande componente de trabalhadores sazonais não qualificados com baixos salários. Ou seja, o emprego é maioritariamente sazonal, havendo alguns trabalhadores permanentes não qualificados e mal pagos, e uma minoria de trabalhadores qualificados permanentes e bem pagos. O primeiro grupo inclui “serventes florestais” (trabalhadores que realizam actividades nos viveiros, na limpeza e preparação dos campos, plantio, aceiros, desrame, entre outras), guardas, chefes de grupo e supervisores de campo. O último grupo inclui um número reduzido de técnicos e engenheiros florestais qualificados. A estrutura da força de trabalho modifica-se ao longo do ano. Em 2012, a subamostra tirada dos registos totais da empresa mostrou que em Abril, o mês de pico, 74% dos trabalhadores eram casuais, serventes florestais e guardas. Em Outubro, o mês de menor emprego, os trabalhadores casuais constituíam apenas 16% da força de trabalho.

A estrutura da força de trabalho, para além de espelhar a natureza sazonal da produção, reflecte também o tipo de investimento feito pelas empresas florestais nos processos agrícolas e de organização da produção e do trabalho. Tem havido algum investimento na mecanização de alguns processos produtivos, com implicações para a demanda por força de trabalho, ainda que prevaleçam algumas actividades que requerem trabalho manual, tais como: no plantio, na adubação, nos viveiros, na limpeza das áreas, nos aceiros, entre outras. O investimento na mecanização para a preparação da terra para o plantio, por exemplo, reduziu a procura por força de trabalho e as dificuldades de expansão das áreas de plantio não permitem aumentar o emprego. Por exemplo, em entrevista recente, uma das empresas operacionais referiu que não estão nem a abrir nem a preparar o terreno em novos campos e que, de momento, estão a concentrar-se na utilização de áreas que já haviam sido preparadas. Adicionalmente, os padrões de emprego variam em função da fase de desenvolvimento da plantação e não só ao longo do ano agrícola. O trabalho manual é mais intenso durante o estabelecimento da floresta

²³ Em que: N.º de meses: número de meses trabalhados na Empresa Florestal A no ano em questão; N.º (M): número de mulheres; N.º (H): número de homens; % (M): percentagem de mulheres; e % (H): percentagem de homens.

e a limpeza dos primeiros anos. A seguir, a partir do quinto ano até o início do corte, o volume de trabalho é reduzido nas florestas.

Relativamente ao processo de recrutamento, inicialmente a força de trabalho era recrutada a nível local, nas zonas onde as empresas operavam, sob coordenação dos líderes comunitários (ou régulos), que controlavam o processo de selecção do pessoal localmente, sobretudo para os trabalhos que não requeriam qualificações, tais como serventes e guardas-florestais. Houve questionamentos desta via de recrutamento, por parte da população, alegando que as pessoas seleccionadas para os empregos eram as que tinham relações de parentesco e de amizade com os régulos. Todavia, ainda que a política de recrutamento assinalasse o recrutamento da população local para as áreas de exploração florestal, verificou-se a existência de grupos de trabalhadores provenientes de outras zonas (localidades, distritos ou mesmo províncias, que vivem em acampamentos próximos dos campos de produção). Além disso, o facto de alguém ter sido, inicialmente, inscrito como trabalhador numa empresa não garante a continuidade do emprego na mesma.

Um outro aspecto a ressaltar é a redução no recrutamento directo de trabalhadores nas plantações florestais, onde as empresas têm recorrido à subcontratação da força de trabalho através de empresas ou agentes individuais de prestação de serviços. A força de trabalho recrutada pelos “subcontratadores”, em geral, possui um perfil bastante heterogéneo. Alguns dos subcontratadores operam como *outgrowers* ou produtores integrados responsáveis tanto pela abertura como pela preparação de terras e pelas actividades de plantio, muitas vezes trabalhando em áreas periféricas menos povoadas. Estes subcontratadores recrutam os seus trabalhadores de duas maneiras: (i) recrutando alguns trabalhadores de outras localidades e distritos de Niassa (por exemplo, de Cuamba e de distritos a leste de Niassa) e de outros países como o Malawi, alojando-os nos campos durante toda a época de plantio; (ii) contratando famílias locais num sistema de “metas de trabalho” baseado numa plantação completa de uma área específica ao longo de várias semanas em vez de um único dia de trabalho. Neste caso, os trabalhadores geralmente incluem membros da sua família, até mesmo crianças. Estas empresas e indivíduos são responsáveis por um número significativo de trabalhadores eventuais nas plantações florestais (que, em geral, não possuem contratos de trabalho), o que implica que o número desses trabalhadores casuais tenha sido subestimado nas estatísticas dos registos das empresas florestais.

A crise de oportunidades de emprego em Niassa é marcante e a não-expansão para novas áreas por parte das empresas coloca questões sobre as possibilidades actuais e futuras de emprego na produção florestal. Assim, actualmente, a preocupação vai para além da precariedade do emprego, como será demonstrado adiante, ao considerar as condições sociais de trabalho, incluindo condições de remuneração.

SISTEMA DE PAGAMENTO

O padrão de salários é variável e o trabalho nas plantações é mal remunerado. A irregularidade do trabalho florestal e o sistema de metas explicam os baixos salários auferidos pelos trabalhadores nas plantações. Os salários são pagos por meta ou jorna diária, mas recebidos mensalmente. A determinação do salário pago por meta/jorna, segundo as empresas florestais, é feita na base do salário mínimo estipulado para o sector agrícola (onde seria de esperar que a remuneração diária fosse equivalente ao salário mínimo mensal dividido por 30 dias). Entretanto, o sistema de pagamento não é tão linear como possa parecer. O valor mensal a receber depende do cumprimento da meta diária. Se as metas forem cumpridas diariamente, o salário mensal é aproximado (ou equivalente) ao valor do salário mínimo para o sector. Mas a experiência de vários trabalhadores, homens e mulheres, revela dificuldades ou quase impossibilidade no cumprimento das metas, por várias razões, na sua maioria associadas a metas excessivas dada a intensificação do trabalho nas plantações florestais. Por exemplo, há um conjunto de actividades que eram executadas por mais de um trabalhador e que passaram a ser executadas por um único trabalhador. Nestes e noutros casos ligados ao não cumprimento das metas devido às condições de trabalho (tais como dificuldades com organização de transporte, alimentação, instrumentos e equipamento de trabalho, etc.), os trabalhadores só recebem um pagamento parcial (equivalente à empreitada feita) ou não são pagos (empreitada considerada uma falta). Estes factores tornam o padrão dos salários variável e com valores que não chegam ao salário mínimo²⁴ estipulado por lei para o sector agrícola.

Conforme expressa um trabalhador das plantações florestais em Niassa, em entrevista:

Este trabalho aqui é muito duro, até parece que estamos no tempo colonial [...]. O salário não chega para nada... Mamã, é difícil cumprir meta... custa usar picareta... É sofrimento, não é job este, até parece Xibalo! [...] Quando tentei reclamar de picareta [instrumento de trabalho], a resposta que trive do boss X foi “eu não falo com material” [...] Há outros que também não gostam das condições mas por causa de sofrimento da vida temos que aceitar... quando eu e outros colegas fomos dizer o sindicato [sobre os problemas] ele disse para falarmos sozinhos com o técnico [de produção] (entrevista com um trabalhador casual, Senhor A, 30 anos, Chimbonila, Mussa, 13/12/2014).

Os serventes florestais e os guardas recebem um salário determinado por jorna e os trabalhadores permanentes (à excepção dos serventes florestais) um salário na base mensal. A Tabela 5, com base nos registos totais dos salários pagos em 2012, na Empresa Florestal A, ilustra a variabilidade nos salários dos trabalhadores, com particular destaque

²⁴ O salário mínimo considerado é referente ao ano 2012, que é igualmente o ano referente aos dados usados da Empresa Florestal A.

para os permanentes, que incluem trabalhadores de campo não qualificados, serventes florestais, supervisores e técnicos de campo, em que os salários e as funções dos trabalhadores nesta categoria são muito mais variáveis. Isto pode ser verificado pelo desvio-padrão e pelos valores dos salários mais baixos e mais altos registados em ambas as categorias/estatutos de trabalhadores. No caso dos trabalhadores permanentes, o valor do salário mais baixo reflecte o pagamento por jorna que caracteriza os serventes florestais com estatuto de permanente. O mesmo no caso do salário mais baixo dos casuais. Os baixos salários dos trabalhadores reflectem os descontos nos salários, quer por pagamentos parciais quer por registo do dia de trabalho realizado como uma falta (em que a falta não se refere necessariamente a ausência do trabalho, mas pode resultar do incumprimento da meta definida, sobretudo no cenário actual de intensificação da jorna de trabalho). A mediana dos salários e o salário médio dos trabalhadores eventuais, no ano de 2012, estão abaixo do salário mínimo estipulado para a actividade agrícola no mesmo ano (correspondente a 2 300 MT). No caso dos trabalhadores permanentes, a mediana do salário está ligeiramente acima do salário mínimo, e o salário médio também assume valores maiores. Contudo, dada a grande variabilidade entre os salários neste grupo de trabalhadores, o salário médio pode reflectir essa grande variabilidade, conforme demonstrado na Tabela 5.

TABELA 5: SALÁRIO MENSAL²⁵ (EM METICAIS), EMPRESA FLORESTAL A, NIASA, 2012

TIPO DE TRABALHADOR	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO-PADRÃO	MENOR (SALÁRIO)	MAIOR (SALÁRIO)
Eventual/Casual	1884	1945	622	90	6.530
Permanente	3225	2595	2438	120	30 603

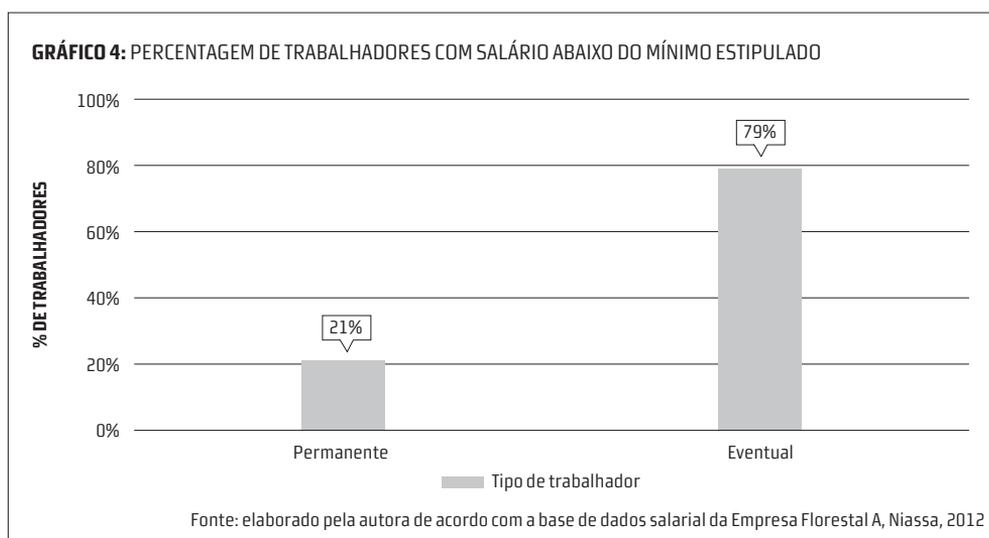
Fonte: elaborado pela autora de acordo com a base de dados salarial da Empresa Florestal A, Niassa, 2012

O Gráfico 4, assente na mesma base de dados dos registos salariais da Empresa Florestal A, ilustra a percentagem de trabalhadores, eventuais e permanentes, cujo salário auferido está abaixo do salário mínimo estipulado para a actividade agrícola. Este Gráfico 4 revela que uma grande parte dos trabalhadores eventuais, que dominam a estrutura da força de trabalho nas plantações, auferem salários abaixo do mínimo estipulado por lei para o sector agrícola.

É necessária aqui uma ressalva. O salário mínimo nominal estipulado por lei, em termos reais, sobretudo se considerarmos a inflação de bens básicos de consumo, assume valores mais baixos

²⁵ Estes dados referem-se ao salário líquido de desconto do INSS e do sindicato, assim como das faltas. A amostra usada é de 13 883 observações de trabalhadores, em 2012. Note-se que não se refere a 13 883 trabalhadores mas a observações dos pagamentos efectuados a um mesmo trabalhador ou vários trabalhadores, mensalmente, durante o período que foi recrutado, sendo este padrão de recrutamento variável ao longo do ano agrícola, conforme ilustra o Gráfico 3. De referir que, a partir da base de dados explorada, foi possível verificar que o salário básico bruto, em vários casos, e o líquido, em todos casos, são colocados em termos mensais, ainda que o sistema de pagamento de baseie em metas e esteja a ser aplicada uma remuneração na base diária.

conforme revelam alguns estudos²⁶. Perante o padrão de salários na agro-indústria florestal, uma questão que emerge é que, se o salário “mínimo” em termos reais é mais baixo do que o estipulado, então o salário de facto recebido pelos trabalhadores (que já se encontra abaixo do salário mínimo nominal) tende a ser mais baixo ainda, em termos reais, conferindo um menor poder de compra aos trabalhadores. Assim, o salário mínimo para a agricultura (de 2300 MT, em 2012, e 3642 MT, actualmente) mostra-se mais baixo em termos reais, enfraquecendo o poder de compra dos trabalhadores que o auferem. No caso daqueles trabalhadores agrícolas, que recebem abaixo deste “salário mínimo”, e que são a maioria dos trabalhadores (sobretudo casuais), a sua situação é, em termos reais, mais grave ainda. Nestas condições, a satisfação de necessidades básicas em termos de alimentação, saúde, alojamento, transporte, entre outras, é limitada, constringendo o padrão de vida e a reprodução social da força de trabalho. Dada a interdependência entre os rendimentos salariais e outras formas de trabalho, sobretudo a produção agrícola, a baixa remuneração repercutir-se-á na limitação do desenvolvimento de outras formas de trabalho complementares ao trabalho assalariado. Tais formas de trabalho encontram-se mutuamente relacionadas com os rendimentos salariais, dependendo do seu financiamento para o estabelecimento da sua actividade (por exemplo, produção familiar) e subsidiando os baixos rendimentos salariais.



Adicionalmente, o pagamento dos salários dos trabalhadores casuais subcontratados (que não fazem parte do quadro do pessoal das empresas florestais) é da responsabilidade dos subcontratadores, que tendem a pagar salários mais baixos. A análise salarial deste grupo de trabalha-

²⁶ Por exemplo, Castel-Branco (2017).

dores é bastante limitada dada a sua dispersa organização, facto este que, igualmente, confere um bloqueio na possível organização destes trabalhadores na luta por melhores condições salariais e de trabalho.

Há vários questionamentos por parte dos trabalhadores sobre a determinação dos salários, no sistema de trabalho e de pagamento dominante, baseado em metas. Esta questão destacou-se nas entrevistas com vários trabalhadores agrícolas casuais e alguns permanentes (ambos serventes florestais), manifestando que não compreendem como os seus salários são calculados e revelando uma incerteza (pela falta de informação e conhecimento) de qual seria o salário a auferir no final de cada mês de trabalho. Alguns exemplos destes questionamentos por parte de alguns serventes florestais são:

... mesmo acordar e ir ao campo todos dias, nunca recebi salário de dois [mil meticais]... mas estou ir todos dias no campo mesmo com dor de costas noutros dias, mas depois salário é pouco (entrevista com uma trabalhadora permanente, Senhora B, 27 anos, Chimbonila, Naconda, 01/12/2014).

... Eu entrei como um trabalhador casual e agora passei para permanente [...]. No início eu trabalhava por metas mas com horário e marcavam presença, mas depois quando começaram as metas “pesadas” e “apertadas” eu não conseguia terminar o trabalho [...], para terminar tenho que ficar até escurecer na floresta [...]. Várias vezes não consegui fazer 300 covas com a picareta e não sei se assim vou receber vencimento; marcam faltas e não sei como calcular o salário... um mês recebo 1300 MT, outro 1600 MT e outro posso receber menos mas estou a ir trabalhar e faço o mesmo trabalho... não sei porquê... o máximo que recebi foi 2200 MT [...], gostaria de saber quanto é que eu devo receber por cada cova que eu abro!?! [...] (entrevista com um trabalhador permanente, Senhor C, 31 anos, Litunde, 11/12/2014).

É igualmente notório que o sindicato parece ter uma preocupação similar e falta de informação sobre a forma como as empresas determinam os salários a receber pelos trabalhadores, afectando o seu possível campo de monitorização e negociação perante as condições salariais no sistema actual de trabalho. Entretanto, uma questão e possivelmente um espaço para negociação que emerge é, por exemplo, como é que o Sintaf pode garantir que um dia de trabalho realizado seja, de facto, registado como um dia efectivo de trabalho.

É de salientar que a base de rentabilidade do capital à custa do pagamento de baixos salários (entre outras condições de trabalho precárias, em geral), além de constituir uma notável preocupação para a classe trabalhadora, pode pôr em causa a sustentabilidade do próprio sistema produtivo. Os trabalhadores procuram salários reais dignos, num contexto de inflação dos bens e serviços de primeira necessidade, em que o seu poder de compra se encontra

enfraquecido, pelo que as suas lutas por rendimentos mais amplos, nas plantações florestais, podem manifestar-se por via: (i) do absentismo, por exemplo a procura de outras opções de geração de rendimento e sustento quer localmente quer por migração; (ii) por via de greves em prol de melhores salários nominais; (iii) actos de sabotagens, por exemplo o plantio duplicado ou triplicado de mudas, para apressar o trabalho e cumprir a meta diária estabelecida, na tentativa de garantir uma remuneração correspondente, bloqueando o processo produtivo nas actividades dependentes de força de trabalho nas empresas florestais.

As lutas trabalhistas face às preocupações com as questões salariais, entre outras ligadas ao sistema de trabalho prevalecente baseado em metas, são agravadas num contexto em que há uma fraca organização da classe trabalhadora e um fraco poder negocial entre os trabalhadores e os empregadores, entre o sindicato e os empregadores e entre o sindicato e os trabalhadores. Perante este cenário, há uma intensificação do trabalho por parte dos trabalhadores para o cumprimento da empreitada, na tentativa de assegurar um dia de trabalho registado e um rendimento mensal equivalente, sujeitando-se ao trabalho sob condições sociais vulneráveis, conforme demonstrado na secção seguinte.

CONDIÇÕES SOCIAIS DE TRABALHO: PADRÕES E QUESTÕES À SAÚDE E À PRODUTIVIDADE

O trabalho nas plantações florestais é desenvolvido em condições sociais precárias, que, nos moldes actuais de organização da produção e do trabalho, sustentam a base de rentabilidade do capital. O actual modo de organização produtiva do trabalho, baseado no sistema de empreitada e assente na intensificação do trabalho, pode pôr em causa a segurança no trabalho e a saúde dos trabalhadores, com implicações na limitação de um padrão de vida decente, na produtividade e na reprodução social da força de trabalho. Este facto é demonstrado pela organização da alimentação, do alojamento, do transporte, das condições de segurança laboral e social; pela experiência e pelo dia-a-dia do trabalho, sob condições de provisão (ou não) e uso (ou não) de equipamento e instrumentos de trabalho; para além de outras formas mais amplas e diversificadas de organização social e de vida.

A organização das condições de alimentação, alojamento, transporte, entre outras, é da responsabilidade dos trabalhadores e revela-se precária. No sistema corrente de trabalho com base em metas, os trabalhadores estão sujeitos a intensificação do trabalho com longas jornadas, limitando o seu tempo para a preparação dos alimentos e para as refeições (fazem refeições rápidas e não diversificadas), assim como para o seu descanso. Este facto liga-se ao esforço de apressar o seu trabalho para cumprir a “meta” devido às consequências directas sobre o registo de um dia efectivo de trabalho e sobre os salários. Constatou-se que as refeições dos trabalhadores não eram variadas e que estes optavam por alimentos baratos e fáceis de preparar, como xima com peixe (seco e fresco) ou feijão. Há vários casos de trabalhadores

que se organizam em grupos para poderem preparar a alimentação rapidamente, fazendo uma espécie de “xitique de comida”, ou rotatividade na preparação da comida, o que também lhes permite minimizar os custos da alimentação ao partilhá-la entre si.

Adicionalmente, num contexto de deficiências no sistema de transporte (quer em termos de acesso quer das suas condições), para assegurar a oportunidade de trabalho, vários trabalhadores²⁷ alojam-se em acampamentos próximos dos campos de produção florestal. Várias das pessoas entrevistadas reclamavam das condições de alojamento: dormiam no chão, num acampamento com problemas de cobertura – situação que era agravada na época chuvosa –, vulneráveis a mordidas de cobras e sem posto médico por perto ou pronta assistência médica, sem luz nem água potável, sob condições de transporte (dos acampamentos para os campos de produção e vice-versa, no meio de semana; e dos acampamentos para as suas casas e vice-versa, nos fim-de-semana) vulneráveis e sem comodidade. O meio de transporte era do modelo de caixa aberta, vulgo “my-love”, com capacidade para 60 pessoas, mas que, geralmente, transportava, efectivamente, 90-100 pessoas. De notar que todos os custos de transporte são imputados aos trabalhadores. A precariedade das condições de alojamento, a vida longe das suas áreas de residência (nalguns casos, longe dos filhos – alguns menores de idade e sem alguém para cuidar deles), tendo de abandonar algumas actividades suplementares, como a produção agrícola, são alguns dos problemas identificados. De acordo com relatos das entrevistas realizadas, os acampamentos, assim como os campos de produção, têm falta de facilidades ou instalações sanitárias, o que é mais problemático no caso das mulheres e pode pôr em risco a sua segurança, quer em termos de saúde quer de agressões ou abusos físicos. Este facto põe em causa a higiene e segurança laboral.

Vários grupos de trabalhadores expressaram o seu descontentamento em relação às condições sociais de trabalho. Alguns grupos, principalmente os trabalhadores pertencentes a um estrato socioeconómico menos favorável, tentavam suportar as condições laborais, alegando a necessidade vital que tinham por um posto de trabalho. Outros, mesmo enfrentando dificuldades socioeconómicas, já mostravam indícios de resistência aos actuais moldes e condições de trabalho. Por exemplo, alguns ausentavam-se das plantações para trabalhar na sua produção familiar ou de outrem, assalariando-se. Outro exemplo é o caso dos que faziam sabotagem, plantando várias mudas na mesma cova, de modo a marcar uma meta diária concluída, o que teria implicações na produtividade e na qualidade da produção florestal. Houve alguns trabalhadores que estiveram envolvidos numa manifestação não organizada, bloqueando estradas para reivindicar melhores condições salariais e sociais assim como a redução das metas de trabalho diárias. Entretanto, ainda que os trabalhadores tenham as suas razões e direitos, uma vez

²⁷ Homens e mulheres (algumas acompanhadas por crianças pequenas), com estatuto de trabalhadores permanentes ou eventuais.

que a greve não foi organizada, alguns foram detidos pela polícia e outros despedidos. Muitos destes trabalhadores entrevistados manifestaram sentir que não tinham nada a perder, porque achavam que as empresas florestais só os “desgraçaram”! Vários trabalhadores diziam que só estavam a trabalhar por “sofrimento” e por não terem uma outra forma de obter dinheiro para satisfação das suas necessidades básicas e para o estabelecimento do agregado e produção familiar. Ora vejamos algumas experiências de trabalhadores que começaram com a categoria de casual e após três renovações passaram a permanente, mas que não sentiram alterações nas suas condições sociais de trabalho.

... não consigo comprar nada mesmo [comida, cadernos para os filhos]... minha senhora [esposa] trabalha na machamba... eu levo milho e caril para o campo onde tenho um grupo de comida... que cada um leva pouco de farinha, e prepara caril para dividirmos, não há transporte... saio cedo e vou de pé daqui [casa] para lá... reclamamos e fizemos greve mas não há trabalho aqui na zona (entrevista com trabalhador permanente, Senhor D, 48 anos, Chimbonila, Mussa, 04/12/2014).

Nos chamam mas já não queremos ir para lá. Quase todos já deixamos o emprego por causa da pobreza lá, é duro, até outros já foram despedidos por causa de reclamar (entrevista com ex-trabalhador permanente, Senhor E, Mapaco, 08/12/2014).

... o nosso Governo disse que quer trazer empresa para aqui para termos emprego... mas estas empresas vem com os seus directores... Até pessoa com 10.^a classe aqui é dado enxada; se é guarda é com sorte. Enquanto que 10.^a classe de lá fora que vem é logo posto em cima... (entrevista com ex-trabalhador permanente, Senhor F, Mussa, 08/12/2014).

As empresas florestais têm dificuldades em fornecer os equipamentos de trabalho (tais como, capas de chuva, luvas, botas, etc.) atempadamente. Por exemplo, a disponibilização das capas de chuva e botas na época chuvosa tem sido feita tardiamente, após o início do plantio. Entretanto, mesmo nos casos em que há uma provisão dos equipamentos de trabalho, a higiene e a segurança no trabalho podem ser postas em causa devido à organização do sistema de empreitada baseado na intensificação do trabalho. Adicionalmente, vários grupos de trabalhadores reclamavam do uso de instrumentos de trabalho, considerando-os “pesados” e árduos para realizar o seu trabalho (como é o caso da mudança do uso de enxada para picareta), pondo em causa a sua saúde (por exemplo, dores nas costas) e a disposição para o cumprimento das metas, com efeitos na produtividade. As condições precárias da organização social do trabalho, em que o sistema produtivo está assente, põem em risco a saúde laboral, a reprodução e a disponibilidade e produtividade da força de trabalho a médio e longo prazo.

Ora, constatou-se um direito limitado de protestar sobre as condições laborais dada a fraca organização dos trabalhadores e as fracas relações laborais entre os trabalhadores-sindicato, sindicato-empresa.

Ademais, para assegurar a observância dos direitos dos trabalhadores, a legislação do trabalho em Moçambique (Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto) estabelece que, no sistema de trabalho baseado em empreitadas, o contrato de trabalho seja posto por escrito (República de Moçambique, 2007). Entretanto, apesar de tal ser deveras importante para, por exemplo, questões de acesso a possíveis benefícios sociais, no modo actual da organização produtiva do trabalho as práticas laborais saem dos limites da lei do trabalho, e põem em causa o direito à estabilidade de trabalho durante o período estabelecido no contrato de trabalho, preconizado na lei laboral. As condições de contratação da força de trabalho são instáveis e, em alguns casos, os contratos de trabalho não têm forma escrita. A evidência mostra que os trabalhadores subcontratados pelos agentes individuais de prestação de serviços às empresas florestais (muitos dos quais não estão formalmente registados) não possuem contratos de trabalho sob a forma escrita. Mesmo assim, há sempre força de trabalho disponível para as plantações florestais, dada a escassez de outras alternativas de emprego e dada a redução da procura da força de trabalho directamente pelas empresas florestais, por sinal os principais empregadores da força de trabalho em Niassa. Os contratos de trabalho dão o direito aos empregadores de recrutarem a força de trabalho quando necessitam, mas não garantem ao trabalhador que terá um dia de trabalho. Portanto, ter contrato de trabalho em forma escrita, ainda que importante, não garante e não significa ter trabalho todos os dias do período estipulado no contrato.

Relativamente à segurança social, há várias inquietações manifestadas pelos trabalhadores que descontam (mensalmente) dos seus salários para o Instituto Nacional da Segurança Social (INSS) mas que não usufruem de benefícios sociais, emergindo daqui uma questão: será a segurança social uma contribuição sem benefícios, neste sistema de trabalho? Dado o modo actual de organização do trabalho, os possíveis benefícios sociais ligados à segurança social são limitados. Formalmente, o sistema de segurança social é obrigatório para todos os trabalhadores assalariados por conta de outrem. As empresas (formais) têm a responsabilidade e a obrigatoriedade de inscrever os seus trabalhadores no sistema de segurança social, que abarca prestações na eventualidade de doença, invalidez, maternidade, velhice e morte. Há um processo em curso, pelo INSS, que visa alargar a cobertura do sistema de segurança social para categorias de trabalhadores casuais e por conta própria. Este processo abrange os trabalhadores casuais das plantações florestais. Entretanto, há uma falta de cobertura da segurança social mesmo com a contribuição dos trabalhadores inscritos (contribuição sem benefício).

Existe um mínimo de 20 dias de trabalho por mês que os trabalhadores precisam de atingir para que possam beneficiar do sistema de segurança social. Entretanto, os trabalhadores casuais têm geralmente contratos de curta duração não contínuos e não registados continuamente.

te ao longo do período de duração do contrato de trabalho (por exemplo, não superior a três meses, semanais ou até mesmo de um dia). O registo não contínuo é explicado pelo sistema de empreitada, em que o trabalhador, mesmo com um contrato de trabalho de duração superior a 20 dias, pode comparecer e realizar uma tarefa. Contudo, no caso de incumprimento da meta, isto pode significar uma meia jorna de trabalho ou uma falta, dependendo de empresa para empresa. Neste caso, os trabalhadores não têm informação nem controlo sobre o número de dias de trabalho efectivamente contabilizados. Assim, nem todos os trabalhadores casuais inscritos e contribuintes registam efectivamente 20 dias de trabalho por mês, dado que o sistema de trabalho actual não garante que um dia de trabalho seja um dia registado pela empresa e pelo INSS. Este facto põe em causa o direito à segurança social, para a qual o trabalhador faz uma contribuição sem direito a benefícios sociais. Ainda que os trabalhadores eventuais estejam inscritos no INSS, se os actuais moldes de organização da produção e do trabalho nas empresas agro-industriais permanecerem e se as condições necessárias de registo para contribuição com benefícios no sistema formal de segurança social prevalecerem, a possibilidade de os trabalhadores casuais beneficiarem da segurança social é reduzida, mesmo contribuindo regularmente. De ressaltar que, nos actuais moldes produtivos e de organização social do trabalho, a sustentabilidade da base de rentabilidade das empresas agro-industriais pode ser ameaçada. Enquanto os trabalhadores conseguirem fazer face à sua reprodução social, através de outras formas de trabalho, indirecta ou informalmente subordinadas ao capital, sobretudo a produção familiar, pode ser que a base de rentabilidade se mantenha, mas tal dependerá de uma complexidade de factores associados à organização social do trabalho e vida, mais geral. Dada a inter-relação entre os rendimentos do trabalho assalariado e outras formas de trabalho, qualquer instabilidade ou irregularidade em qualquer uma das actividades irá influenciar a outra. Este balanço pode ser crítico, pois os trabalhadores fazem cálculos sobre as suas opções e respondem à maneira como o contexto em que se inserem ou trabalham está organizado. Por exemplo, aquando da investigação de campo, as empresas reclamavam do absentismo dos trabalhadores, alegando que estes “têm falta de cultura de trabalho”²⁸ em Niassa, e isto era apontado como a justificação para as faltas registadas e para o não cumprimento das metas. Alguns membros do Governo e dos sindicatos, em certos casos, manifestavam uma abordagem similar. Entretanto, poder-se-á questionar: os trabalhadores não cumpriam metas por se ausentarem, em todos os casos? Será mesmo que os trabalhadores abandonam o trabalho por mera indisciplina ou “falta de cultura de trabalho”, num cenário de condições salariais e de trabalho precárias?

A experiência de trabalho no actual contexto produtivo e de organização social (discutida com mais detalhe na secção seguinte) explica porque é ilusório o argumento de “falta de cultura de trabalho”. Por um lado, constatou-se que determinados grupos de trabalhadores registavam

²⁸ Para uma discussão mais detalhada sobre a questão da cultura de trabalho, veja O’Laughlin (2016).

faltas por incumprimento das metas e não porque estavam ausentes do local de trabalho. Muito pelo contrário, permaneciam até tarde nos campos tentando terminar as metas para conseguirem registar um dia de trabalho, conforme discutido. Por outro lado, grupos de trabalhadores heterogéneos avaliavam entre trabalhar nas plantações (e subcontratar trabalhadores casuais em sistema *ganho-ganho* para trabalhar na sua machamba e/ou ter ajuda do seu agregado familiar) ou trabalhar directamente na sua machamba e/ou de outrem, num contexto de: (i) existência de *overlap* ou sobreposição entre o trabalho assalariado e a agricultura familiar, em especial na estação chuvosa, que é a época de pico e de plantio das mudas e também de “lançamento das sementes” nas suas machambas; (ii) num contexto de condições de trabalho precárias. Porém, apesar das árduas condições de trabalho, muitos continuavam a trabalhar devido às limitadas oportunidades de emprego.

Amplamente, a interdependência entre produção familiar e trabalho assalariado continua dominante no actual modo de organização da estrutura produtiva. Isto mostra a relação de dependência entre a reprodução da força de trabalho e do capital, sendo que as condições sociais de trabalho são importantes para a reprodução do sistema, pois determinam o que acontece com a produção familiar que assegura a possibilidade de manter a força de trabalho disponível e barata. Ademais, o que acontece na organização produtiva e social do trabalho e na determinação dos salários tem implicações para a produtividade da força de trabalho e reprodução da base de rentabilidade das empresas. As condições sociais de trabalho não afectam apenas a forma como as pessoas vivem mas também como trabalham, o que tem implicações para a reprodução e produtividade da força de trabalho assim como para os sistemas de reprodução socioeconómica e da estrutura produtiva e de acumulação prevaletentes nas empresas. Assim, é crucial repensar amplamente os sistemas actuais de organização da produção e do trabalho nas plantações florestais, em que parece ser importante que a criação de emprego e os aumentos da produtividade sejam acompanhados de crescimento dos rendimentos salariais e melhoria das condições de vida. Nesta perspectiva, emergem algumas questões: como assegurar a rentabilidade das empresas, por um lado, e condições de trabalho decentes, por outro? Que espaço existe para se organizar de forma diferente, num contexto de crise económica e das empresas florestas em Niassa?

A pesquisa do IESE decorreu num período de crise do sector, mas a informação apresentada sobre a estrutura da força de trabalho data do período anterior e mostra que a centralidade do trabalho casual e de salários precários antecede as dificuldades actuais do sector. Contudo, a extensão das metas, a eliminação de postos de trabalho e o retiro de algumas empresas levaram a condições de trabalho mais duras e aumentaram o ambiente de precariedade para trabalhadores, as suas famílias e a população à volta das plantações florestais. Este último aspecto é o foco da próxima secção.

QUAL É O IMPACTO DOS ACTUAIS PADRÕES DE EMPREGO E DE TRABALHO NO BEM-ESTAR DOS TRABALHADORES E DOS SEUS AGREGADOS FAMILIARES?

Nesta secção observa-se a experiência de trabalho e discute-se o impacto dos padrões de emprego no modo de vida e bem-estar dos trabalhadores e das suas famílias. Essa experiência explica, em parte, tanto o descontentamento dos trabalhadores com os postos de trabalho criados como as reclamações das empresas sobre a disponibilidade e qualidade do trabalho. Do mesmo modo, levantam-se questões sobre as inquietações dos trabalhadores no contexto actual de crise de emprego, incluindo do emprego temporário, e de crise económica em geral em Niassa.

Os padrões e condições sociais de trabalho actuais devem ser vistos de forma integrada e mais ampla, incluindo a situação do trabalho dentro e fora das plantações florestais, sendo crucial olhar para a organização do trabalho e do modo de vida dos trabalhadores e dos seus familiares, antes e depois de se integrarem no emprego florestal.

Nos moldes produtivos actuais, o tipo de emprego criado nas plantações, dominado por instabilidade e insegurança no trabalho, maioritariamente casual, mal remunerado e precário, tem implicações nos modos de vida e bem-estar dos trabalhadores e dos seus agregados familiares. Há um impacto diferenciado dos padrões actuais de emprego, reflectindo distintas formas de organização social do trabalho e dos modos de vida das famílias. Como é que os trabalhadores organizam o seu modo de vida, e organizavam antes da sua integração no emprego florestal? Como é que dividem o seu tempo na alocação da sua força de trabalho às plantações florestais, ou em outro tipo de trabalho assalariado e/ou não assalariado (agrícola ou não agrícola)?

Estudos anteriores sobre o impacto socioeconómico das plantações florestais em Niassa (Landry & Chirwa, 2011; Nube, 2013; Bleyer *et al.*, 2016) enfatizaram impactos positivos. Bleyer *et al.* (2016) incluíram percepções de impacto na sua pesquisa. Os entrevistados mencionaram vantagens como o aumento do emprego, o aumento das actividades comerciais e dos projectos sociais, tais como a construção de estradas, escolas e instalações de saúde. As desvantagens foram a diminuição da disponibilidade de terras e o acesso aos recursos florestais, particularmente a lenha, mas também a outros produtos florestais. Landry & Chirwa (2011) também mencionaram a diversidade do trabalho fora da própria machamba. Todos os estudos indicaram que os empregos florestais geralmente reduziram a pobreza, mas que a desigualdade aumentou. Aqueles que obtiveram empregos permanentes qualificados conseguiram alcançar uma melhor situação do que os que obtiveram empregos não qualificados. Bleyer *et al.* (2016) e Nube (2013) apontaram a última diferença como um grande resultado das diferenças educacionais, embora Nube (2013) também mencionasse que um aspecto determinante tenha sido o conhecimento ou ignorância dos direitos do trabalhador.

Entretanto, a pesquisa realizada pela autora deste artigo e pela equipa de investigação do IESE, em finais de 2014, confirmou a importância dos empregos florestais para os modos de vida. Os ex-trabalhadores das plantações florestais, mesmo com as dificuldades inerentes às condições de trabalho prevalentes (incluindo salários), sentiam-se muito descontentes com a perda de emprego resultante da retirada de algumas empresas e da redução da escala de plantio por parte de outras. Este facto, conforme demonstrado nas secções anteriores, deriva da importância que o salário desempenha no estabelecimento do agregado familiar. Esta situação explica-se pelo facto de os rendimentos salariais permitirem aos trabalhadores: (i) financiar o consumo alimentar e não alimentar (educação, saúde, transporte, etc.); (ii) investir na produção familiar, que, além de ajudar no desenvolvimento desta actividade (através do uso dos fundos para compra de insumos, pagamento da força de trabalho e alívio da produção alimentar para o mercado invés de depender do seu consumo corrente), ajuda a subsidiar os salários baixos e irregulares que recebem pelo trabalho florestal. Este segundo aspecto é vital nos momentos de rupturas do emprego agrícola (dada a irregularidade do emprego ao longo do ano agrícola e sobretudo dada a precariedade dos salários e condições de trabalho nas plantações) ou perante a crise de oportunidades de emprego e de trabalho na província e no País. Adicionalmente, os fundos salariais podem ser (iii) uma base de acumulação para prevenção de choques, como quebras no sustento dos agregados familiares (funerais, doenças, propinas e outras despesas de consumo inesperadas), quebras de mercado, aumento dos preços de insumos ou transporte, fontes de investimento em actividades alternativas, ajuste a crises locais ou conflitos sobre recursos como terra, entre outros choques. Um aspecto interessante é a dinâmica da “assalarição”, que tem uma estrutura semelhante a uma “cebola”, no sentido em que uns podem assalariar-se, por exemplo, no emprego florestal (e/ou em *ganho-ganho*), ao mesmo tempo que, com os fundos salariais (e/ou via pagamento em espécie) que obtêm, podem assalariar outros nas suas próprias “machambas”.

Porém, apesar de reconhecer a importância do emprego florestal para os modos de vida, a nossa investigação revelou uma imagem mais complexa da natureza da desigualdade entre os trabalhadores, das suas causas e implicações. Primeiro, a desigualdade entre os trabalhadores tem que ver com a organização do trabalho em si, tanto a forma de recrutamento como as condições de trabalho (incluindo os salários), conforme demonstrado ao longo deste artigo. Segundo, os resultados desiguais do trabalho assalariado são explicados pelas desigualdades preexistentes na organização das famílias que afectaram a capacidade de recrutar força de trabalho em *ganho-ganho* para, por exemplo, a manutenção e expansão da produção agrícola. A experiência divergente de duas mulheres em Sanga, ambas serventes agrícolas da ex-Chikweti, com contratos permanentes, ilustra o modo como formas preexistentes de diferenciação, em particular o acesso a rendimentos fora da produção familiar, afectam o impacto do trabalho assalariado. A primeira mulher, de 50 anos, pertence a um grande agregado familiar.

Um dos seus filhos é um comerciante de sucesso. Com diversas fontes de renda, eles podem facilmente comprar comida para cobrir as insuficiências da sua própria produção agrícola, mas esta senhora também usou os seus rendimentos salariais auferidos na ex-Chikweti para contratar trabalhadores em sistema de *ganho-ganho* para manter as suas próprias parcelas em boas condições e expandir a área cultivada. A outra mulher, de 30 anos, tem seis filhos pequenos. O seu marido também é servente agrícola, com um contrato na Green Resources. Quando ambos trabalhavam, tinham de gastar todo o salário em alimentos, roupas e propinas escolares. Não lhes sobrava dinheiro suficiente para contratar trabalhadores em *ganho-ganho* para os ajudar a plantar, na capina e na colheita nas suas machambas. Deixaram a machamba sem investimento e sem manutenção. Agora, os salários são insuficientes para responder às necessidades financeiras da família, pelo que a esposa teve de fazer trabalho de *ganho-ganho* para cobrir as despesas diárias de alimentação, restando-lhe pouco tempo para trabalhar na sua própria machamba. Ambas as mulheres gostariam de ter contratos permanentes novamente, mas, no primeiro caso, seria uma forma de apoiar uma base de subsistência próspera e diversificada, no segundo faria a diferença entre ser pobre e ser desesperadamente empobrecido.

MUDANÇAS NOS PADRÕES SOCIOECONÓMICOS

A pesquisa de Nube (2013) mostrou que houve um crescimento na classe média (o mais rico) e um declínio no empobrecido com a entrada das empresas florestais (ver Tabela 6).

TABELA 6: MUDANÇA DOS ESTRATOS SOCIAIS, ANTES E DEPOIS DA ENTRADA DAS EMPRESAS FLORESTAIS (EM %)

CLASSES	LICHINGA RURAL		SANGA	
	Antes	Depois	Antes	Depois
Paupérrima	40,6	12,3	51,7	24,2
Pobre	57,5	67,9	45	57,5
Média	1,9	19,8	3,3	18,3

Fonte: Nube (2013)

Este padrão reflecte-se no aumento do número de pessoas com telefone celular, conta bancária e uma casa melhorada. A Tabela 7, com base na pesquisa de Nube (2013), mostra que as principais aquisições eram uma casa melhor, um telefone celular e uma conta bancária. Os bens que mais afectam a capacidade económica das famílias, tais como a propriedade de bicicleta ou motocicleta (usadas como táxis e para comércio, bem como para transporte pessoal) e de gado, não aumentaram muito.

TABELA 7: MUDANÇA NA POSSE DE DETERMINADOS BENS ANTES E DEPOIS DA ENTRADA DAS EMPRESAS FLORESTAIS (EM %)

BENS DAS FAMÍLIAS	LICHINGA RURAL		SANGA	
	Antes	Depois	Antes	Depois
Casa melhorada	7,5	33,0	12,5	45,0
Motorizada	0,0	1,9	3,3	4,2
Gado	16,0	18,9	5,0	6,7
Bicicleta	80,2	86,8	52,5	55,8
Rádio	28,3	32,1	79,2	90,0
Celular	1,9	39,6	1,7	26,7
Conta bancária	0,0	23,6	0,8	30,8
Aves	24,5	36,8	7,5	18,3

Fonte: Nube (2013)

Um dos indicadores provavelmente mais importantes da capacidade agrícola – aumento ou declínio na terra cultivada – não foi registado na pesquisa. Se analisarmos as pesquisas baseadas na renda, podemos esperar que a retirada das empresas tenha um efeito limitado, dado que sem renda salarial as pessoas não poderão substituir ou manter bens de luxo, nem manter as suas casas melhoradas. As nossas entrevistas em Chimbonila e Sanga sugerem, no entanto, que a interligação entre empregos e a organização da produção agrícola é mais duradoura do que o que índice baseado na “posse de bens” sugere, tanto por diferenças entre trabalhadores permanentes como casuais e pela diferenciação existente nos meios de subsistência das famílias. Algumas experiências da organização do trabalho são exemplo da manifestação desta relação:

... venho de Mavago, tenho duas senhoras [esposas] e cinco filhos, cada uma [vive] na sua casa, aqui em Mussa mesmo [...]. Antes das florestas, trabalhava na machamba [própria] que ajudava para comer e vender... e ter dinheiro... e tinha negócio de carvão [comprava em Mussa e vendia em Lichinga]... Parei o negócio de carvão em 2005, quando comecei a trabalhar como servente florestal... precisava de emprego para a família... às vezes ajudo a minha mãe com dinheiro para comprar sabão, comida recebo da machamba dela... trabalho na floresta três meses e depois paro e vou trabalhar na machamba e depois volto a florestas e as senhoras é que cultivam e uma delas ajuda a vender na cidade. Com o dinheiro do salário pago ganho [trabalho assalariado casual] na machamba... assim consigo me arranjar e viver (entrevista com um trabalhador permanente, Mussa, 06/12/2014).

Diferentemente, a experiência de outro trabalhador, revela:

[Este ex-trabalhador descreve que durante o emprego florestal teve de vender alguns dos seus bens, como, por exemplo, a sua bicicleta, que possuía antes do trabalho nas plantações, para conseguir

comprar comida e roupa para si e para a família, pois o salário auferido não chegava para cobrir as despesas. Também não possuía fundos suficientes para pagar pessoas para trabalhar na sua machamba em sistema de ganho-ganho; a sua produção diminuiu, não dava para vender sendo apenas para consumo e mesmo assim era insuficiente para o consumo durante todo o ano. Este ex-trabalhador está arrependido de ter interrompido as actividades que desempenhava antes do emprego florestal; sente-se receoso de se envolver no trabalho florestal, preferindo dedicar-se à machamba, pois diz:] estou cansado de trabalhar para pagar dívidas (trabalhador Permanente, Naconda, 11/12/2014).

Todavia, a sobreposição de actividades e o possível conflito que tem emergido entre trabalhar nas plantações e trabalhar na produção agrícola familiar, particularmente nos períodos de pico ou plantio, leva a que vários trabalhadores, nessa época, enfrentem uma pressão de tempo, tendo de decidir entre as opções de: ou trabalhar nas plantações cujo trabalho não oferece regularidade e estabilidade de emprego e rendimentos (dependendo das condições socioeconómicas e da organização do agregado, contratando ou não *ganho-ganho* para as suas machambas), ou na produção familiar (em machamba própria ou de outrem - por exemplo, em forma de *ganho-ganho*). As suas opções dependem da organização da família, dos seus meios de subsistência e da condição socioeconómica dos trabalhadores e dos seus agregados familiares, que não são homogêneos. Assim, dada a forte interdependência entre a produção familiar e o trabalho assalariado, alguns optam por continuar a trabalhar nas plantações, contratando força de trabalho casual para apoiar na produção familiar e/ou contando com o apoio de alguns membros do seu agregado familiar na machamba. Outros optam por se ausentar das plantações para trabalhar na machamba. Entretanto, a pesquisa revelou que isto não significa que estes trabalhadores não dependem dos rendimentos salariais para o estabelecimento do seu agregado familiar, mas que, conforme o caso, muitas das vezes isto acontece por não terem recursos monetários suficientes para subcontratar outros trabalhadores em sistema de *ganho-ganho* para as suas machambas. Em certos casos, os trabalhadores ponderam entre o custo de trabalhar nas plantações no actual sistema de trabalho (instável e inseguro) ou investir o seu tempo nas suas machambas, onde podem ter o controlo de um possível rendimento em espécie ou monetário. Ao mesmo tempo, apesar desse conflito, há uma tendência dos trabalhadores para continuar a desempenhar as actividades nas plantações, dadas as limitadas oportunidades de emprego e pelo papel que o trabalho assalariado desempenha no estabelecimento da agricultura familiar e na organização social das famílias. Nem todos os trabalhadores agrícolas em Niassa desejam ter um trabalho permanente a tempo inteiro, e alguns estão à procura de formas de trabalho que lhes permitam combinar trabalho assalariado casual com a produção familiar. Contudo, estes trabalhadores, assim como os permanentes, estão preocupados em ter emprego e melhores condições de trabalho, neste contexto de crise económica e de emprego, na província.

O problema do absentismo para as empresas parecia reduzir em resultado da não-expansão da actividade florestal e mecanização de alguns processos.

Finalmente, um outro aspecto prende-se com as mudanças no modo de vida da população, incluindo de certos trabalhadores que vivem nas áreas circunvizinhas às áreas ocupadas pelas empresas. Uma implicação generalizada para várias pessoas abrangidas por esta situação foi a perda das áreas de produção agrícola ou machambas, assim como de pomares e de pastagem para o gado, e a necessidade de terem de se deslocar para áreas mais distantes e, em certos casos, menos produtivas, num contexto de limitadas condições de acesso e qualidade de transporte; tendo de caminhar, em certos casos, para o restabelecimento das suas machambas (conforme o caso) e para obtenção de recursos e produtos de consumo indispensáveis ao seu modo de vida, como lenha, carvão, produtos alimentícios e medicinais obtidos das árvores nativas, conforme referido em entrevistas com alguns trabalhadores e agregados familiares.

Actualmente, a instabilidade da situação da produção florestal em Niassa manifesta-se na alta frequência de queimadas²⁹ da floresta, incluindo a nova área plantada. Mbanze *et al.* (2013) sugerem que 90% das queimadas são de origem humana – para desbravar a terra, fazer a caça, por descuido, e como forma de protesto. Neste momento, as causas dos protestos incluem a exclusão do gado dos pequenos comerciantes locais, da falta de acesso a lenha e ao carvão nas áreas das empresas, os despedimentos dos trabalhadores, a redução dos postos de trabalho e o endurecimento das metas e das rotinas de trabalho. O descontentamento une vários interesses diferentes, mas não é solução para ninguém, pelo que é um desafio a enfrentar. Que opções existem?

CONCLUSÕES

A análise dos padrões actuais de emprego e trabalho e o seu impacto no bem-estar requerem o entendimento do funcionamento do sistema produtivo e de acumulação e da complexidade dos mercados de trabalho, no seu todo e de forma integrada, nos quais o emprego e o trabalho se relacionam, se estruturam e são estruturados.

Este artigo argumentou que as estruturas de emprego e de trabalho nas plantações florestais em Niassa reflectem a organização mais geral das estruturas produtivas agro-industriais de natureza extractiva. A estrutura produtiva prevalecente é centrada na produção de produtos primários para exportação, através da obtenção de vastas áreas de terra e de acesso a água a baixo custo, e de uma força de trabalho mal paga, maioritariamente casual e sob condições precárias.

²⁹ Havia um comité de gestão da “comunidade” que fazia a gestão de fundos dados pelas empresas como condição para não queimarem as plantações, que era designado “fundo de responsabilidade social”, para construção de infra-estruturas sociais. No entanto, havia descontentamentos por parte da população sobre a gestão e a alocação destes fundos e benefícios.

No modo actual de organização da produção e do trabalho, em que a base de rentabilidade das empresas depende de salários mal pagos e de condições laborais precárias, os trabalhadores são responsáveis pelos custos sociais da sua reprodução. A reprodução social da força de trabalho é garantida pela interdependência e pelo mútuo financiamento de diversificadas formas de trabalho, remuneradas e/ou não, quer agrícolas e/ou não. Nem todos os trabalhadores agrícolas em Niassa desejam ter um trabalho permanente a tempo inteiro. Alguns procuram formas de trabalho que combinem trabalho sazonal com produção familiar. Todavia, estes trabalhadores, assim como os permanentes, estão preocupados em ter emprego e melhores condições de trabalho, num contexto de crise económica e de emprego na província. O bem-estar dos trabalhadores não se limita a ter um emprego e uma remuneração, ou ao consumo e posse de bens, que, ainda que sejam importantes, são apenas alguns dos seus determinantes. A organização social e a experiência do trabalho, a interligação entre diversificadas formas de trabalho e de vida, e as condições de saúde afectam o bem-estar dos trabalhadores e das suas famílias. Dada a forte interdependência entre o trabalho assalariado e a agricultura familiar, que tem uma relação historicamente duradoura em Niassa, qualquer crise numa destas formas de trabalho afectará a outra, podendo pôr em causa o padrão de vida e bem-estar das pessoas. O tipo de emprego e de trabalho que emergem da estrutura extractiva dominante tem implicações na reprodução e no tipo de força de trabalho que se cria, na produtividade, no tipo (e na sustentabilidade) de estrutura económica futura, na medida em que o trabalho é estruturado (e estrutura as) pelas estruturas produtivas prevaletentes. Se o objectivo é a melhoria das condições de vida dos Moçambicanos, onde a criação do emprego é destacada para tal, conforme manifestado no actual Programa Quinquenal do Governo (PQG 2015-2019) (GdM, 2015), é necessário reflectir-se sobre o tipo de emprego que está a ser criado na estrutura produtiva dominante. Será que criar emprego em si garante melhorias das condições de vida, nos moldes actuais de organização produtiva? A presente investigação mostrou que não. Então, será que devemos apenas criar emprego que pode destruir os modos de vida existentes? Emprego que pode reproduzir a pobreza ao invés de a reduzir? Se os moldes actuais de organização produtiva e do trabalho se mantiverem, continuará a gerar-se um emprego pouco produtivo, não especializado e não competitivo, e sem qualidade, e uma força de trabalho diferenciada com limitadas oportunidades de emprego e exíguas opções sociais, reflectindo uma economia pouco produtiva. Assim, é fundamental pensar em alternativas para a transformação das actuais estruturas produtivas e condições sociais de trabalho que destas emergem.

As questões que se colocam a todos os actores sociais, *inter alia*, sindicatos, Governo, empresas, ONG, estudiosos e aos próprios trabalhadores, são: como organizar a estrutura produtiva e o trabalho de uma forma diferente? Que opções existem num contexto de complexos mercados de trabalho? Qual é o espaço para a mudança dos actuais padrões de organização produtiva? Qualquer opção passa por entender o funcionamento do sistema de forma integrada e organizar

a classe trabalhadora, que não é homogénea, mas notoriamente diferenciada, em função das especificidades reais da organização do seu trabalho e dos seus modos de vida, em ligação com a natureza do modo produtivo dominante, que deve ser enfrentado e transformado. Como ligar os padrões de desenvolvimento da indústria florestal ao bem-estar dos trabalhadores e da população nas áreas circunvizinhas às explorações florestais? Como transformar o actual sistema e organizar os modos de trabalho de forma diferente sem pôr em causa a rentabilidade das empresas, ao mesmo tempo que se garantam condições de vida dignas aos trabalhadores e agregados familiares? Como garantir que um dia de trabalho realizado seja efectivamente registado? Como assegurar que os trabalhadores estejam inscritos e que os inscritos realmente tenham direito e usufruam dos benefícios sociais? De que forma é que o sindicato e o Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (Mitess), por exemplo, podem ajudar nestas questões em coordenação com outros actores sociais, incluindo os próprios trabalhadores? Como organizar todo o tipo de trabalhadores independentemente dos seus estatutos e categorias, sem privilegiar uns e negligenciar outros, pois ainda que sejam heterogéneos e com organização social diferenciada, são todos trabalhadores e com uma preocupação comum que os une: a melhoria de condições de trabalho, das condições salariais, e a criação de uma vida laboral e social mais digna? Que opções produtivas em Niassa permitem impulsionar as dinâmicas dos mercados de trabalho? Para cada estrato socioeconómico são necessárias opções consistentes com os seus problemas específicos. O desenvolvimento de uma estrutura produtiva, ampla, diversificada e articulada da economia de Moçambique e com fortes ligações produtivas pode ser crucial para impulsionar as dinâmicas dos mercados de trabalho e as oportunidades de emprego, assim como activar um espaço para mudança dos padrões actuais de organização da produção e do trabalho, em prol de um emprego decente. A disponibilização de bens e de serviços básicos de consumo (alimentos, serviços de saúde de qualidade, transportes públicos, educação etc.), indispensáveis para o sustento e para a reprodução social da força de trabalho, pode permitir manter uma força de trabalho disponível, barata e competitiva, mas com melhorias na qualidade de vida e na produtividade do trabalho.

REFERÊNCIAS

- Ali, R. (2017a). Dinâmicas e dilemas do emprego, trabalho e bem-estar nas agro-indústrias florestais em Niassa. In Rosimina Ali *et al.* (orgs). *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique*. Maputo: IESE, 209-253.
- Ali, R. (2017b). Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados nas políticas de emprego, pobreza e desenvolvimento em Moçambique? In Rosimina Ali *et al.* (orgs), *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique*. Maputo: IESE, 63 - 85.
- Bleyer, M. *et al.* (2016). Socio-economic impacts of private land use investment on rural communities: Industrial forest plantations in Niassa, Mozambique. *Land Use Policy*, 51, 281-289.
- 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, 99-164.
- 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, 19-109.
- FIAN (2012). *The Human Rights Impacts of the Tree Plantations in Niassa Province, Mozambique*. Netherlands: FIAN.
- GdM (2015). Programa Quinquenal do Governo 2015-2019. *Boletim da República*, 14 de Abril. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Green Resources (2011). *Niassa Green Resources Achieves First FSC Certification in Mozambique*.
- INE (1999). *II Recenseamento Geral da População e Habitação de 1997*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE).
- INE (2009). *III Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE).
- INE (2016). *Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF-2014/15. Relatório Final*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE).
- Landry, J. & Chirwa, P. (2011). Analysis of the potential socio-economic impact of establishing plantation forestry on rural communities in Sanga district, Niassa province, Mozambique. *Land Use Policy*, 28(3), 542-551.
- Mbanze, A., Romero, A., Batista, A., Ramos-Rodriguez, M., *et al.* (2013). Assessment of causes that contribute to the occurrence of plantations forests fires in Niassa Province, North of Mozambique. *African Journal of Agriculture*, 8 (45), 5684-5691.
- Minag (2009). *Estratégia de Reflorestamento*. Maputo: DNTF.
- Minag (2015). *Plantações Florestais em Moçambique: desafios*. Maputo: Ministério da Agricultura.

- Mitess (2016). *Boletim Informativo do Mercado do Trabalho 2015/2016*, 1. Maputo: Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (Mitess), Direcção Nacional de Observação do Mercado de Trabalho.
- Nube, T. (2013). *Impactos Socioeconómicos das Plantações Florestais em Moçambique: um estudo de caso na província do Niassa*. Universidade Federal do Paraná.
- O’Laughlin, B. (2016). Produtividade agrícola, planeamento e cultura de trabalho em Moçambique. . In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2016*, 225-252. Maputo: IESE.
- Oya, C. (2009). Discretion and heterogeneity in Mozambican Rural Labor Markets. In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.), *Reflecting on Economic Questions*, 50-71. Maputo: IESE.
- República de Moçambique (2007). Lei n.º 23/007. *Boletim da República*, I Série, Número 31. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

A QUESTÃO DA TERRA E OS DEBATES SOBRE OPÇÕES DE TRANSFORMAÇÃO AGRÁRIA E RURAL EM MOÇAMBIQUE

Carlos Muianga

INTRODUÇÃO

A questão da terra continua central para o debate sobre transformação agrária e rural em Moçambique. A sua resolução (ou não) constitui um elemento fundamental da mais geral e antiga “questão agrária”¹ no País (O’Laughlin, 1996; Wuyts, 2001). Isto é evidente nos debates sobre opções económicas no País, particularmente num contexto em que a questão do acesso e controlo da terra e dos seus recursos se tornou um elemento central da expansão e penetração do capital(ismo) global no meio rural. Esta expansão e penetração do capital nas relações sociais rurais geram novas dinâmicas de concentração de terra e de acumulação de capital, afectando as condições sociais de produção e reprodução rural. As transformações nas condições sociais de produção e reprodução resultam, particularmente, de mudanças na natureza das relações sociais baseadas na terra, incluindo os padrões (desiguais) de acesso, posse e uso. Isto tem sido mais evidente na última década e meia, em que camponeses no meio rural e famílias nas áreas periurbanas têm sido retirados das suas áreas para dar lugar ao desenvolvimento de grandes projectos minerais e energéticos (carvão, gás, petróleo e outros minerais), turísticos e de infra-estruturas, assim como grandes concessões de terra a longo prazo para a produção de culturas agrícolas para exportação (tabaco, açúcar, florestas, biocombustíveis e outras culturas alimentares). Entretanto, estes processos têm gerado vários conflitos face aos direitos adquiridos sobre a terra e a sua protecção, um aspecto central nos debates sobre a terra actualmente. Tais conflitos vão desde a natureza legal dos processos de alocação da terra, especialmente para o grande capital multinacional, até à questão da justiça nas compensações.

Os debates actuais sobre a terra em Moçambique, e na África Austral em geral, giram, em grande medida, em torno dos “direitos de propriedade e legitimidade de pertença” (O’Laughlin,

¹ “A noção de questão agrária adquiriu vários significados desde que foi primeiramente identificada por marxistas em finais do século XIX. Cada conotação continua sendo uma importante parte do discurso marxista actual. Cada conotação relaciona-se com o atraso económico. Portanto, uma questão agrária não resolvida é uma característica fundamental do atraso económico. Entretanto, na tradição marxista de economia política, ‘a questão agrária’ no seu sentido mais amplo pode ser definida como a existência contínua no meio rural de um país pobre de obstáculos à libertação das forças capazes de gerar desenvolvimento económico dentro e fora da agricultura” (Bottomore *et al.*, 1991)

2013: 175), facto não surpreendente, considerando que vários investigadores e activistas estão particularmente interessados nos direitos sobre a terra e em como estes são definidos e protegidos (Oya, 2013). A questão da quase intransmissibilidade destes direitos entre titulares privados, num contexto em que, legalmente, a terra é considerada propriedade do Estado, não podendo ser vendida ou alienada, é também central no debate. O interesse nestas questões não é novo, sendo mais presente num contexto de novas dinâmicas de acumulação capitalista (internas e externas), gerando pressões sobre a terra, com implicações no acesso, controlo e uso de recursos e na reestruturação dos modos de vida.

Este artigo discute a questão da terra e a sua centralidade nos debates sobre opções económicas e de transformação agrária e rural em Moçambique. O artigo argumenta que uma resolução da questão da terra, enquanto elemento central da questão agrária mais geral, requer um melhor entendimento das dinâmicas e processos de acumulação centrados na e/ou ligados à terra, dos correspondentes e diferentes processos de formação de classes e suas implicações na reprodução social rural ao longo da história. Portanto, o artigo defende a necessidade de retomar alguns dos problemas e questões fundamentais do passado sobre a questão da terra e as 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. Além desta secção introdutória, esta discussão está estruturada em mais três secções. A segunda analisa a questão da terra e a sua ligação com opções de política agrária no passado e no presente, com especial ênfase na necessidade de olhar para algumas questões do passado para melhor a entender actualmente e as suas implicações. A terceira olha criticamente para o debate actual sobre a questão da terra em Moçambique, procurando mostrar o quão útil é situar a questão da terra numa perspectiva mais ampla ligada a dinâmicas específicas de acumulação e suas implicações. A quarta secção conclui.

A QUESTÃO DA TERRA E OPÇÕES DE POLÍTICA AGRÁRIA NO PASSADO E NO PRESENTE

O argumento central deste artigo, como referido na introdução, aponta para a necessidade e relevância de retomar algumas das questões fundamentais do passado para melhor compreender e situar a questão da terra e a sua possível resolução no contexto das dinâmicas actuais de acumulação e de reprodução social em Moçambique. Histórica, teórica e politicamente, a questão da terra sempre constituiu um elemento central para as diferentes opções económicas e trajectórias de transformação agrária e rural no País. Até finais do século passado, o debate sobre opções de reforma agrária reflectia questões teóricas e políticas mais gerais na análise da

estrutura agrária de classe que emergiu dos sistemas de trabalho migratório na África Austral no período colonial (O’Laughlin, 1996: 4). Isto quer dizer que, fundamentalmente, do ponto de vista analítico, a questão da terra (e a questão agrária em geral) foi central dentro de uma compreensão mais ampla dos processos sociais de acumulação de capital que caracterizaram Moçambique e a África Austral nesse período. Em Moçambique, em particular, foram apontadas, pelo menos, três razões para a centralidade da questão da terra nos debates sobre opções de política agrária durante as primeiras duas décadas depois da independência (O’Laughlin, 1995: 99-100). A primeira está relacionada à inextricavelmente ligação da questão da terra com a natureza dos regimes de trabalho migratório estabelecidos pelo colonialismo em Moçambique e na África Austral. Um elemento central aqui era o papel que os salários do trabalho migratório, sobretudo nas minas e plantações sul-africanas, desempenhavam como importante fonte de capital para a agricultura e reprodução do campesinato, em particular no Sul do País (ver também Wuyts, 1981; Roesch, 1988; O’Laughlin, 1995). A segunda está ligada à política agrária da Frelimo logo após à independência. Aqui, o elemento fundamental (e problemático) foi a rejeição da distribuição da terra para o campesinato e a abolição do sistema de administração local baseada nos régulos, através do qual o recrutamento de mão-de-obra e o acesso à terra para os camponeses eram regulados. Por fim, a terceira está relacionada com o facto de a combinação da guerra, o ajustamento estrutural e a reduzida legitimidade e autoridade do Estado terem aumentado a competição por terra numa dimensão que já não podia ser vista como temporária ou conjuntural.

Ligado a estas razões e face a uma tendência de retração da luta revolucionária por parte da então esquerda socialista, num contexto em que as políticas neoliberais dominavam a agenda política e económica do Estado, O’Laughlin (1995: 99-100) defendeu a necessidade de discutir criticamente “algumas das questões sobre o passado”, que podiam ter formado “as bases para uma futura agenda socialista coerente e menos defensiva à volta da política agrária e da reforma da terra”. A primeira questão é sobre como a terra e os regimes de trabalho no Moçambique colonial se comparavam com os do resto da África Austral. Esta questão é relevante na medida em que a questão da terra na região não podia, de alguma forma, ser tratada sem confrontar a questão dos regimes de trabalho, mão-de-obra não livre, fragmentação e controlo dos mercados de trabalho, o que era também relevante para opções à volta da política agrária em Moçambique. A segunda tem que ver com as consequências que as opções estratégicas da Frelimo sobre a questão da terra tiveram para os regimes de trabalho. A terceira olha para as implicações destas opções para a propagação da guerra, e as consequências da guerra para a estrutura agrária de classe. Uma das implicações imediatas da guerra foram as crescentes tensões à volta da terra e os regimes de mão-de-obra na estrutura agrária de classe e a crescente competição por terra. A quarta e última questão é sobre quais foram as opções socialistas à volta da questão da terra em Moçambique, e que relevância têm na sociedade moçambicana.

Não é intenção deste artigo discutir detalhadamente estas questões (ver O’Laughlin, 1995, 1996, para uma discussão mais pormenorizada). A referência a estas questões neste artigo é particularmente útil para dar a conhecer algumas linhas históricas e de análise fundamentais que são relevantes para a construção de uma base analítica sólida e mais informada para um debate mais rigoroso sobre a questão da terra no Moçambique actual. Enquanto considerando estas questões como sendo imediatas, dado o contexto socioeconómico e político que caracterizava o País naquele período, uma das implicações fundamentais é a de que a questão da terra não deve ser vista como sendo somente sobre a agricultura e o meio rural, mas sim sobre a relação entre agricultura e indústria, entre o meio rural e urbano e as suas ligações, contradições e tensões. A sua resolução exigia, estrategicamente, naquela época, uma transformação global da estrutura de classe herdada do colonialismo, particularmente a estrutura do sistema de trabalho migratório, que era central na explicação dos padrões de diferenciação rural. Hoje, a questão da terra tornou-se ainda mais complexa e novos elementos analíticos são necessários para melhor compreender esta complexidade. À semelhança do passado, existem, também, questões de transformação estrutural que precisam de ser enfrentadas para uma possível resolução da questão da terra. Por exemplo, com a penetração do capital multinacional, nas suas variadas formas, novas dinâmicas de acumulação, em especial no meio rural, têm emergido, criando novos padrões de alocação, concentração e distribuição de terra, com diferentes implicações nas dinâmicas de diferenciação rural e de (re)estruturação dos modos de vida. Ainda no passado, O’Laughlin (1995: 105) identificou três questões fundamentais à volta da questão da terra que precisavam (e ainda precisam) de ser resolvidas em Moçambique. A primeira é como as terras dos pequenos agricultores podem ser defendidas contra a expropriação pelo grande capital. A segunda é como os pequenos produtores podem ser defendidos no mercado contra o poder monopolista dos agentes arrendatários nos esquemas de contratos e acordos de concessão. Terceiro, como é que milhões de camponeses obtêm rendimento monetário para reestabelecer os seus agregados, para investir na produção agrícola e sustentar o consumo dadas as incertezas do ano agrícola. Portanto, analiticamente, estas questões sobre o passado permanecem válidas e relevantes para os debates actuais sobre a questão da terra e opções de política e estratégia económica em geral, independentemente dos paradigmas ideológicos que estes debates levantam na sociedade moçambicana.

A QUESTÃO DA TERRA E O SECTOR AGRÁRIO ESTATAL²

A parte introdutória desta secção procurou resumidamente mostrar a relevância de olhar para algumas questões sobre o passado como forma de melhor compreender a questão da terra

² Parte central das discussões nesta parte e na parte seguinte desta secção são extensivamente baseadas na minha dissertação de mestrado (Muianga, 2014).

e das diferentes opções de política económica em geral. Esta parte é uma continuidade, na medida em que das questões fundamentais sobre o passado apresentadas na primeira parte faz um olhar sobre a questão da terra e o sector estatal agrário, um aspecto central nas opções de política agrária no período pós-independência.

Entretanto, no período logo após a independência, Moçambique enfrentou graves problemas económicos, que deixaram o sector agrícola quase totalmente em colapso (Pitcher, 1996; West & Myers, 1996). As melhores terras agrícolas, antigamente usadas pelos colonos, foram abandonadas, os circuitos de comercialização, especialmente nas zonas rurais, foram paralisados (Wuyts, 1981). Tentativas de lidar com a situação de crise provieram da estratégia da Frelimo de transformação da estrutura agrária herdada do colonialismo (O’Laughlin, 1995). Isto implicou uma rápida proletarianização no campo, e a socialização dos trabalhadores em cooperativas e machambas estatais (Roesch, 1988; O’Laughlin, 1995), com o argumento de que “economias de escala necessárias para a mecanização poderiam permitir uma rápida acumulação dentro da agricultura” (O’Laughlin, 1995: 102).

Como opção de política agrária, em 1976, o Estado moçambicano interveio nas machambas abandonadas pelos colonos, especialmente as que produziam culturas de exportação (por exemplo, tabaco, açúcar, algodão e castanha-de-caju) e alimentos para os mercados urbanos (arroz, milho e gado), considerados estratégicos para a economia (West & Myers, 1996). Tal como tem sido actualmente, o algodão, por exemplo, foi uma cultura prioritária no regime colonial (Munslow, 1984) e, até 1973, representava cerca de 20% do valor das exportações de Moçambique (Pitcher, 1996). As machambas abandonadas foram nacionalizadas e consolidadas em grandes machambas estatais (O’Laughlin, 1995; West & Myers, 1996), um aspecto central da questão da concentração de terra neste período. Até 1991, mais de 2000 machambas coloniais abandonadas foram consolidadas para formar cerca de 100 a 110 machambas estatais, cobrindo uma área entre 600 000 e 1 000 000 de hectares (ha) (West & Myers, 1996). Várias machambas estatais foram distribuídas em quase todo o País. O Complexo Agro-Industrial do Vale do Limpopo (CAIL), um antigo colonato compreendendo centenas de parcelas de terra no distrito de Chókwè, província de Gaza, controlava cerca de 36 000 ha. As machambas estatais de Lamego e Vanduzi, nas províncias de Sofala e Manica, uma consolidação de antigas machambas privadas dos colonos distribuídas ao longo do corredor central da Beira, controlavam 3700 e 4000 ha, respectivamente. A Empresa Estatal Algodoeira de Cabo Delgado (EEACD), formada em 1980, no distrito de Montepuez, província de Cabo Delgado, controlava cerca de 10 000 ha, resultando da consolidação da antiga Sociedade Agrícola Algodoeira (Sagal) e um colonato, a Junta de Povoamento (West & Myers, 1996).

Até princípios de 1980, ficou claro que a estratégia agrícola da Frelimo não resultaria nos níveis de produção esperados. As machambas estatais tiveram problemas técnicos muito sérios, problemas de gestão e financeiros, que, associados a outros factores (a guerra, as secas e cheias,

e termos de troca internacional desfavoráveis), resultaram num fraco desempenho (Munslow, 1984; Negrão, 2002). Na verdade, as machambas estatais foram capazes de explorar uma pequena proporção dos milhares de hectares de terra alocados. Por exemplo, a Lamego e Vanduzi nunca exploraram acima de 500 e 800 ha, respectivamente (West & Myers, 1996). O CAIL, que se concentrava fundamentalmente nos 16 000 ha de produção de arroz, não chegou a atingir metade das 3-4,5 toneladas por ha (ton/ha) planeados para a campanha agrícola 1981-82 (Munslow, 1984). No sector do caju, por exemplo, a produção caiu de 0,9 ton/ha para 0,7 ton/ha até 1988-89 (Pitcher, 1996).

O IV Congresso da Frelimo, em 1983, marcou uma mudança paradigmática na política agrária (Wuyts, 1981) e uma reestruturação geral do sector agrícola estatal (Munslow, 1984). A Frelimo reconheceu que dar primazia às grandes machambas estatais, enquanto negligenciava o campesinato (“sector familiar”), foi a característica mais problemática da política agrária (Munslow, 1984; O’Laughlin, 1995). Como resultado, o foco mudou de suporte das grandes machambas estatais para o suporte das cooperativas, do pequeno sector privado que se desenvolvia e do sector familiar. Para a questão da terra, esta mudança implicou estruturar novos processos de aquisições de terra e redistribuição, que foram posteriormente reestruturados pelo processo de privatizações que se seguiu logo após a transição para a economia de mercado (ver Pitcher, 1996; Castel-Branco, Cramer & Hailu, 2001, para uma melhor discussão).

A QUESTÃO DA TERRA E A TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA DE MERCADO

Com a mudança paradigmática de opção de política agrária, que culminou com a reestruturação do sector agrícola estatal, os activos das machambas estatais foram alienados e a terra distribuída por empresas agrícolas comerciais privadas, incluindo alguns funcionários públicos e gestores de empresas estatais (Myers, 1994; Pitcher, 1996). As parcelas de terra adquiridas, especialmente por funcionários públicos, foram usadas para vários propósitos, incluindo para especulação (West & Myers, 1996). Estimativas sugerem que, desde 1985, mais de 300 empresas estatais, incluindo machambas, foram vendidas (Pitcher, 1996). Investidores nacionais adquiriram a maioria das pequenas e médias empresas (PME), enquanto investidores estrangeiros beneficiaram mais da alienação das grandes machambas (cobrindo cerca de 400 000 ha) e indústrias estatais (*ibid*). Lamego, Vanduzi, CAIL e EEACD são alguns exemplos. No caso do CAIL, três anos depois da sua reestruturação em 1984, aproximadamente 10 000 ha foram distribuídos por pequenos e grandes agricultores comerciais (West & Myers, 1996). A Lomaco (Lonro Mozambique Agro-Industrial Company), a João Ferreira dos Santos (JFS) e a Sementes de Moçambique (Semoc) foram os maiores beneficiários (*ibid*). A Lomaco beneficiou posteriormente da reestruturação do sector do algodão no Norte do País (Pitcher, 1996). Além

disso, formou uma *joint-venture* com o Estado em 1990 para adquirir 200 000 ha pertencentes a EEACD e foram-lhe concedidos direitos monopsonistas e monopolistas para negociar e comprar algodão dos produtores familiares e privados na sua designada área de influência (Pitcher, 1996; West & Myers, 1996).

Entretanto, a transição de economia centralmente planificada para economia de mercado, com as narrativas neoliberais sobre as direcções da política agrária dominando as políticas domésticas, renovou os discursos sobre distribuição e uso da terra em Moçambique (Lahiff, 2003). Com a Lei de Terras de 1997, os discursos centraram-se à volta da necessidade de promover investimento privado (em particular nas zonas rurais) e uso produtivo da terra, e de proteger os direitos das comunidades locais (Hanlon, 2002; Lahiff, 2003, Tanner, 2010). O PROAGRI, por exemplo, que tinha como objectivo melhorar a capacidade institucional “para o financiamento e provisão de serviços agrícolas para os pequenos agricultores” (Banco Mundial, 1999: 25), enfatizou isto. Cerca de 29 milhões de USD foram alocados para a construção de capacidade institucional para actividades de gestão de terra, incluindo demarcação e registo de terra. Contudo, focando-se em grande medida no potencial da lei em promover investimento privado (externo), mais do que no desenvolvimento do sector camponês (Lahiff, 2003: 55), os discursos oficiais em princípios de 2000 recorreram a narrativas de modernização mais recentes para promover agricultura de grande escala. Estas afirmações têm sido estruturadas sobre uma narrativa de disponibilidade de terra (abundante, livre e subutilizada) necessitando de capital privado para ser usado produtivamente (Hanlon, 2004). Num contexto de limitada intervenção do Estado (ditado pelo neoliberalismo), especialmente na agricultura, atrair investimento directo estrangeiro (IDE) tornou-se o principal objectivo estratégico. Histórias de sucesso de IDE na produção do açúcar (um sector protegido) foram usadas como exemplos a serem replicados. Sob o argumento de assegurar o pouco capital penetrando para modernizar a agricultura moçambicana, dirigentes públicos recomendaram uma rápida intervenção do Governo na facilitação de propostas de investimento estrangeiro envolvendo grandes extensões de terra (*ibid*).

Contudo, outras visões foram defendidas por diferentes instituições e indivíduos, incluindo quanto aos doadores e alguns funcionários seniores do Estado. Por exemplo, questões como:

Ao invés de confiar nos grandes investidores estrangeiros, porque não pensar em exemplos de investidores (nacionais e estrangeiros), promovendo esquemas de contratos, como acontece com o tabaco, açúcar e algodão? Ou pensar num papel mais interventivo do Estado no apoio a pequenos agricultores comerciais? (Hanlon, 2004:618).

Os que apoiam a ideia dos esquemas dos contratos argumentam que os investidores providenciam os insumos e tecnologia avançada aos pequenos agricultores e não requerem

directamente grandes extensões de terra, mas sim terra dos camponeses com direitos sobre a terra assegurados. 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 risco (Hanlon, 2004: 620). Isto implica investimento público no agro-processamento, na comercialização e noutros serviços agrários, incluindo crédito subsidiado, infra-estruturas hídricas e electricidade, etc.³ É interessante notar que estes debates ainda são válidos actualmente e fazem parte de um conjunto de lutas e tensões à volta da questão da terra e opções de desenvolvimento agrícola em geral, envolvendo vários grupos, entre associações de camponeses, empresários agrícolas, investigadores e entidades públicas.

OS DEBATES ACTUAIS SOBRE A TERRA E OPÇÕES DE POLÍTICA AGRÁRIA EM MOÇAMBIQUE

Como foi notado na secção anterior, opções políticas sobre reforma agrária sempre influenciaram trajectórias e padrões de concentração de terra e, portanto, as direcções de desenvolvimento agrário e rural em Moçambique. A opção estratégica da Frelimo do pós-independência, as reformas económicas neoliberais dos anos 1980, e, actualmente, as tendências globais de expansão do capitalismo (financeiro) e a sua penetração nas várias esferas da vida rural reflectiram, e reflectem, diferentes dinâmicas de concentração e distribuição de terra que precisam de ser discutidas rigorosamente. Embora visto de uma perspectiva de novas dinâmicas globais de acumulação de capital, os debates actuais sobre concentração de terra reflectem um debate já antigo sobre paradigmas e opções de desenvolvimento.

Este debate, centrado na necessidade de modernizar a agricultura, tem a sua génese numa discussão antiga sobre o papel da agricultura de grande escala comparativamente à agricultura de pequena escala, ou mesmo a combinação de ambos para o desenvolvimento agrícola e rural. Questões sobre capital, eficiência, produtividade e ligações têm sido centrais no debate. A agricultura de grande escala é suportada por pressupostos de economias de escala e superioridade técnica (ver Baglioni & Gibbon, 2013: 170, para uma análise crítica histórica), enquanto agricultura de pequena escala é suportada pelo argumento de alta produtividade por unidade

³ Num estudo levado a cabo em Manica em meados de 2000, Hammar (2012) documenta estes constrangimentos, defendendo que o foco na discussão das virtudes ou não da agricultura de grande escala ou de pequena escala tem distraído os fazedores de política de olhar para a agricultura comercial de média escala. Hammar constatou que constrangimentos de produção têm condicionado o desenvolvimento desta categoria de agricultores, que emergiu, por exemplo, em Manica, quando grupos de agricultores zimbabueanos chegaram. Recorrendo à experiência destes agricultores, constatou que, apesar do potencial que a agricultura de média escala tem no aumento da produção, na criação de emprego e nos ganhos de exportação e desenvolvimento regional, houve sempre uma recusa por parte do Governo em resolver problemas sobre os constrangimentos na produção que foram levantados por estes mesmos agricultores. Hammar apontou que, apesar de o discurso oficial ter promovido a ideia de agricultura comercial como direcção para a transformação agrária, o aumento da produtividade e a competitividade, um debate mais amplo sobre a importância da agricultura de média escala na geração de crescimento, redução da pobreza e desenvolvimento do sector camponês era quase ausente (ibid: 18).

de área, dada a eficiência do uso de recursos [em particular a mão-de-obra (familiar)] no cultivo (Sender & Johnston, 2004; Woodhouse, 2010). É com o argumento da inerente vantagem da agricultura de pequena escala relativamente à agricultura de grande escala que, não só em Moçambique como em África em geral, se promoveu a visão de que a recuperação rural era possível através da promoção gradual do capitalismo doméstico desenvolvendo um mercado livre para promover a agricultura de pequena escala e descentralizando a operação do Estado (O’Laughlin, 1995). Além disso, vários programas de reforma agrária e de redistribuição de terra que falharam em África foram concebidos tomando em consideração esta visão. São os casos dos programas de redistribuição de terra na África do Sul nos anos 1990. Entretanto, a visão de que a agricultura de pequena escala é mais eficiente do que a de grande escala em África é bastante contestada com base em referências a estudos microeconómicos comparativos sobre a *performance* de diferentes tamanhos de explorações localizadas em zonas de condições agro-ecológicas similares (Sender & Johnston, 2004).

Infelizmente, o actual debate em Moçambique parece ignorar estas questões metodológicas e de evidência empírica e histórica sobre a “falsidade” de alguns argumentos ideológicos que têm dominado as agendas políticas e económicas do Estado e outros grupos sociais de interesse. Enquanto estes debates decorrem, o que se tem assistido na prática é que produtores de grande escala, incluindo empresas multinacionais, têm efectivamente ocupado grandes extensões de terra, gerando novos focos de concentração e escassez deste recurso para a prática da agricultura e de outras actividades por parte dos pequenos produtores (familiares). A secção anterior levantou algumas das questões que estes factos provocam, sobretudo no que respeita ao acesso e à defesa da terra dos pequenos agricultores contra a expropriação do grande capital e o poder de mercado dos grandes produtores, assim como a questão da obtenção dos rendimentos por parte dos pequenos agricultores para investir na agricultura e sustentar o consumo face à incerteza da época agrícola.

Do ponto de vista político e de paradigma dominante, a resolução destas questões parece simples. O simples registo das parcelas de terra na posse de indivíduos é defendido como forma de garantir essa segurança da posse de terra. Foi assim no passado, com os maciços programas de redistribuição e de registo de terras promovidos pelo Banco Mundial. Hoje, esta mesma ideia é promovida pelo Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mítader) através do programa “Terra Segura”, cujo objectivo é, até 2019, emitir pouco mais de cinco milhões de DUAT (Direito do Uso e Aproveitamento de Terra) em todo o País. 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. Esta visão reflecte, justamente, a interpretação neoliberal da questão da terra, que se centra num quadro político e de mercado liberal dos direitos sobre a terra. Esta abordagem tem sido bastante contestada e um dos argumentos é que a mesma falha no sentido

de que procura somente proteger os proprietários de terra já existentes mais do que perseguir questões de justiça social, que podem ser somente asseguradas através de uma extensiva redistribuição da terra e dos recursos naturais (Moyo, 2008: 38). Portanto, este assunto remete-nos para um outro debate, não menos relevante mas reflectindo, fundamentalmente, opções de desenvolvimento agrário e rural, sobre direitos e administração da terra em Moçambique (Hanlon, 2002, 2004). Aliás, como já foi apontado por O’Laughlin (2013), a questão sobre os “direitos de propriedade da terra e de legitimidade de pertença” tem dominado os debates actuais sobre a terra em Moçambique e a África Austral em geral.

Entretanto, os debates sobre concentração de terra em grande escala pelo capital doméstico e multinacional em Moçambique giram em torno desta e de outras questões contenciosas de governação actuais e dinâmicas ligadas aos desafios da segurança alimentar e energética, aos desafios financeiros e ambientais, e as correspondentes oportunidades para acumulação capitalista e desenvolvimento rural. Por exemplo, juntamente com preocupações sobre segurança alimentar, sobretudo em meados da década de 2000 e no auge da crise alimentar de 2007-2008 (ver, por exemplo, MINAG, 2008, 2009), discursos sobre a produção de biocombustíveis determinaram novas dinâmicas e trajectórias de distribuição e padrões de concentração de terra no País. Sucessivas intervenções públicas feitas pela liderança política moçambicana estimulando a produção de biocombustíveis são uma evidência. Defendidos como solução para a então crise dos combustíveis e oferecendo oportunidades de produção de energia para os mercados doméstico e internacional, os biocombustíveis foram vistos como oportunidade para o desenvolvimento agrícola, e um potencial para transformar os camponeses em produtores comerciais de uma cultura de “alto valor” (República de Moçambique, 2009). Discursos oficiais defenderam a narrativa (amplamente contestada) de disponibilidade abundante de terra não usada e marginal em Moçambique, onde as culturas para biocombustíveis, a jatrofa em particular, podiam crescer sem comprometer a segurança alimentar (Borras, Fig & Suárez, 2011). Um outro debate à volta da questão da terra e opções de desenvolvimento agrícola e rural que se desenvolveu ao longo da presente década está ligado a um dos mais contestados programas de desenvolvimento agrícola alguma vez proposto, em Moçambique, o ProSavana. Oficialmente apresentado como uma iniciativa de Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento da agricultura moçambicana (Classen, 2013), organizações não governamentais (ONG) e sociedade civil (OSC) têm apresentado o ProSavana como um maior caso de “*land grabbing*” (ou usurpação de terra) em Moçambique, que põe em risco os modos de vida, especialmente os dos camponeses (UNAC, Via Campesina Africa & GRAIN, 2012). Entretanto, existem várias divergências relativamente a este projecto. O tipo de discursos oficiais e não oficiais e as posições extremas tomadas por vários intervenientes têm sido os elementos principais dessas divergências (Mosca, 2014), que afectam não só as trajectórias actuais de alocação de terra para investidores mas também do desenvolvimento agrícola e rural nas áreas alvo do ProSavana.

Análises recentes sugerem que, inicialmente concebido como um projecto agrícola de grande escala de investimento estrangeiro focado para exportação, o ProSavana parece ter mudado a sua concepção para uma abordagem baseada em PME envolvendo agricultores locais, através de esquemas de contratos, com prioridade para o mercado doméstico (Mosca, 2014). Esta mudança é vista como resultado de uma crescente pressão por parte de diferentes grupos sociais a nível doméstico e internacional, com OSC e organizações de camponeses dos países envolvidos no projecto os principais actores, mas também dada as diferentes visões entre os principais proponentes do ProSavana (*ibid*).

Geralmente, contrariamente a um discurso oficial, que se foca na promoção de aquisições de grandes extensões de terra, dadas as oportunidades para o desenvolvimento agrícola e rural, os discursos das ONG destacam as falhas de tais aquisições em transformar os pequenos agricultores e gerar desenvolvimento rural. Estas focam-se em denunciar os impactos negativos sobre os modos de vida, tais como deslocações, expropriações, insegurança alimentar e degradação ambiental, e, quando possível, bloqueiam tais aquisições. Alguns, mais do que contestar a superioridade técnica da agricultura de grande escala, têm exigido mais transparência neste tipo de investimentos e uma participação mais inclusiva das comunidades locais e pequenos agricultores nos investimentos ligados à terra. Enquanto todos estes discursos e narrativas devem ser analisados com cuidado, não são neutros às suas lutas políticas e agendas, muitas vezes estruturadas dentro de diferentes opções ideológicas e políticas sobre opções de desenvolvimento agrícola e rural (Borras *et al.*, 2012). Discursos das mesmas organizações podem mudar ao longo do tempo, dependendo do tipo de alianças que se formam com outros grupos sociais, tanto a nível doméstico como internacional.

De facto, na prática, há evidência de uma distribuição desigual de recursos e incentivos para a promoção da agricultura de grande e de pequena escala, mas também estratégias não claras para o desenvolvimento da agricultura nas últimas décadas. Muito esforço tem sido feito para facilitar a agricultura de grande escala, embora o discurso oficial reitere continuamente o seu cometimento na promoção de pequenos agricultores e dos chamados “agricultores comerciais emergentes” (ver GdM, 2011b, 2011a). Este foco na agricultura de grande escala e a contínua retórica da promoção de pequenos agricultores não são novos, e partilham alguns elementos das estratégias agrícolas do passado, que também estruturaram trajetórias de concentração e distribuição de terra, incluindo os correspondentes discursos.

É interessante notar que estes debates ainda são válidos actualmente e fazem parte de um conjunto de lutas à volta da questão da terra e opções de desenvolvimento agrícola em geral, envolvendo vários grupos, entre associações de camponeses, empresários agrícolas, investigadores e entidades públicas. Muito recentemente, o Observatório do Meio Rural (OMR) organizou em Maputo, nos dias 8 e 9 de Março de 2018, uma conferência sobre “Agronegócio: Razões do (In)sucesso”, onde estas questões mais uma vez foram levantadas. Imediatamente

após esta conferência, na Conferência Anual do Sector Privado (CASP) 2018, a questão da terra foi motivo de um debate aceso, onde a necessidade de criar e consolidar instrumentos que permitam criar um mercado de terra dominou a discussão. De facto, este debate não é novo e tem as suas bases teóricas e políticas no neoliberalismo, e foi particularmente promovido pelo Banco Mundial nos seus programas de reforma agrária em África e na América Latina, principalmente nos anos 1990 (ver Byres, 2004; Borras, 2003; Sender & Johnston, 2004, para uma análise crítica). Entretanto, a questão da transferência de títulos de posse de terra dominou o debate, com o sector privado a exigir menos burocracia e maior flexibilidade no trespasses do DUAT. Se por um lado o sector privado se queixa do bloqueio no acesso à terra, por outro o Governo defende que este é um falso problema (Macuacua, 2018). O argumento principal do sector privado é o de que a actual legislação não facilita o trespasses do DUAT entre titulares privados, o que permitiria o florescimento de um mercado de terras em Moçambique, e que, por sua vez, acrescentaria valor a um activo que muitos cidadãos moçambicanos possuem. Ora, na prática, existem mercados de terra (informais) diferenciados que estão a operar à margem da lei em quase todo o País, e em África em geral, mesmo dentro dos vários regimes costumeiros de posse de terra. Para além de envolver funcionários do Estado, ao nível das estruturas dos bairros, essa prática é do conhecimento das autoridades, quer ao nível central quer, e sobretudo, local. Portanto, reconhecer as características específicas destes mercados é essencial para o êxito das políticas de terra do Estado na promoção dos interesses dos pobres (Chimhowu & Woodhouse, 2006). Como normalmente, a posição do Governo é sempre defensiva e recorre à lei para não encarar o problema de forma mais aberta. A ideia da existência de grandes extensões de terra ociosa na posse de vários indivíduos e a necessidade de resolver esta questão foram a resposta imediata encontrada pelo Governo perante a pressão do sector empresarial em ver a questão da terra resolvida na sua óptica (permitir que se desenvolva um mercado de terra, onde os direitos de uso e aproveitamento de terra possam ser transferidos por mecanismos de mercado).

Num outro fórum de debate, a nona sessão do Fórum de Consulta sobre Terras, organizado pelo Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, algumas vozes questionaram a essência do sentido de pertença da terra ao Estado, conforme estipulado na Constituição da República, afirmando ser um dos problemas legislativos mais importantes a serem resolvidos. Neste aspecto, questiona-se a identidade do Estado, “Estado-cidadãos ou Estado-administração pública”, para frisar o ponto de que a “terra em Moçambique está nas mãos de burocratas”, uma vez que estes é que no final decidem sobre a alocação de terra (Chambisso, 2017). Um problema fundamental com este argumento, em minha opinião, é que não se discute, na essência, as dinâmicas fundamentais que decidem sobre e determinam a alocação de terra para vários fins, em especial para investimento. No mesmo debate, há quem considere que a legislação sobre terra esteja desajustada aos demais instrumentos legislativos, enquanto há

quem defenda que a mesma é bastante clara e que os seus instrumentos foram bem concebidos. De facto, a Lei de Terras de Moçambique sempre foi apresentada e entendida como sendo uma das leis de terra mais progressivas em África, dado o seu potencial de proteger as comunidades locais e promover investimento (Tanner, 2010; German, Schoneveld & Mwangi, 2011). Nesta perspectiva analítica, o problema fundamental tem que ver com a implementação destes instrumentos. Um dos aspectos até então considerados críticos era o fraco compromisso do Governo na questão da delimitação das chamadas “terras comunitárias”, que, segundo especialistas, permitiria um maior poder e capacidade de as comunidades poderem negociar a terra em seu benefício, de modo a oferecer melhores oportunidades de desenvolvimento (Tanner, 2010). Entretanto, as discussões sobre a identidade do Estado, a transmissibilidade dos direitos e a propriedade pública da terra não são novas. Elas reflectem diferentes abordagens e interesses específicos sobre a questão da terra, enquanto um elemento central nos processos de acumulação capitalista e de formação de classes na sociedade. Portanto, estas questões não reflectem somente um contínuo conflito social e político sobre o controlo da terra e seus recursos, como também determinam as trajectórias de alocação da terra para investimento e opções de desenvolvimento agrícola e rural, às vezes contraditórias.

É no mínimo 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, com características históricas específicas e as possíveis tensões e contradições que emergem. O debate continua a ser dominado pela discussão sobre os “direitos de propriedade e legitimidade de pertença”, e não numa compreensão mais ampla da questão da terra como parte de uma análise dos processos e relações sociais de produção e reprodução social. É aqui que reside, essencialmente, a necessidade de se retomar algumas das questões do passado, como tem sido defendido ao longo do artigo, para melhor compreender como 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. É sim um processo analítico mais amplo que olha para a terra como parte fundamental dos processos sociais e dos diferentes regimes de acumulação que têm caracterizado o País ao longo da história.

CONCLUSÃO

As dinâmicas actuais de expansão do capital(ismo) global e a sua penetração nas várias esferas do meio rural mostram como a questão da terra continua central nos debates sobre opções económicas e de política agrária e desenvolvimento rural em Moçambique. O acesso à terra e o controlo dos seus recursos tornaram-se um elemento central da expansão e penetração do capitalismo global no meio rural, como talvez nunca o tenham sido antes. À luz destas novas dinâmicas, a questão da terra tornou-se cada vez mais complexa, e novos elementos analíticos

são necessários para compreender esta complexidade e a sua possível resolução. Este artigo discutiu a centralidade da questão da terra nos debates sobre opções económicas e de política agrícola em Moçambique. O argumento fundamental é o de que uma resolução da questão da terra, enquanto elemento central da questão agrícola mais geral, requer uma compreensão das dinâmicas e dos processos de acumulação social centrados na e/ou ligados à terra, dos correspondentes e diferentes processos de formação de classes agrícolas e suas implicações na reprodução social rural ao longo da história. Portanto, o artigo defendeu a necessidade de considerar algumas destas questões do passado como fundamentais para melhor entender a questão da terra na actualidade. Portanto, ao destacar a relevância dessas questões sobre o passado, o artigo espera contribuir para a formação de um quadro analítico mais profundo que permita ter uma discussão metódica, informada e rigorosa sobre a questão da terra no contexto actual e a sua possível resolução. As antigas e novas questões e discussões sobre a identidade do Estado e propriedade pública da terra, os direitos de propriedade mais gerais, como são definidos e protegidos, assim como a questão da transmissibilidade desses mesmos direitos entre detentores privados por via do mercado mostram a complexidade da questão da terra e também que não existe, actualmente, uma única questão da terra no País. Entretanto, um dos problemas e desafios centrais é que nesses debates não se discute a essência fundamental da questão da terra enquanto elemento central nos processos históricos e sociais de acumulação capitalista e de formação de classes e suas implicações na produção e reprodução social.

REFERÊNCIAS

- Baglioni, E. & Gibbon, P. (2013). Land grabbing, large- and small-scale farming: what can evidence and policy from 20th century Africa contribute to the debate? *Third World Quarterly*, 34(9), 1558-1581.
- Banco Mundial (1999). *Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Credit in the Amount of SDR 21.7 million (US\$30 million equivalent) to the Republic of Mozambique in Support of the First Phase of an Agricultural Sector Expenditure Program (PROAGRI)*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/02/000094946_99031910572679/Rendered/PDF/multi_page.pdf (consultado a 27 de Junho de 2014).
- Borras, S.M. (2003). Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, 3(3), 367-394.
- Borras, S.M., Fig. D. & Suárez, S.M. (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana Case, Mozambique. *Review of African Political Economy*, 38(128), 215-234.
- Borras, S.M.J., Franco, J. & Wang, C. (2012). *Competing Political Tendencies in Global Governance of Land Grabbing*. Disponível em: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/different_responses_to_landgrabbing_0.pdf (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- Bottomore, T., et al. (eds.) (1991). *A Dictionary of Marxist Thought*. Second Edition. Oxford: Blackwell Publishers.
- Byres, T.J. (2004). Introduction: contextualizing and interrogating the GKI Case for redistributive land reform. *Journal of Agrarian Change*, 4(1-2), 1-16.
- Castel-Branco, C.N. (2001). *Privatization and Economic Strategy in Mozambique*. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Privatization%20and%20Economic%20Strategy.pdf> (consultado a 17 de Junho de 2014).
- Chambisso, C. (2017). Terra está nas mãos de burocratas. *O País*, quinta-feira, 9 de Novembro, 3.
- Chimhowu, A. & Woodhouse, P. (2006). Customary vs private property rights? Dynamics and trajectories of vernacular land markets in Sub-Saharan Africa. *Journal of Agrarian Change*, 6(1), 346-371.
- Classen, S.F. (2013). *Analysis of the Discourse and Background of the ProSavana Programme in Mozambique Focusing on Japan's role*. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/ProSavana%20Analysis%20based%20on%20Japanese%20source%20%28FUNA-DA2013%29.pdf> (consultado a 6 de Fevereiro de 2014).

- GdM (2011a). *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*.
- GdM (2011b). *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA)*.
- German, L., Schoneveld, G. & Mwangi, E. (2011). *Processes of Large-Scale Land Acquisition by Investors: case studies from Sub-Saharan Africa*. Institute of Development Studies, University of Sussex, Land Deal Politics Initiative (LDPI).
- Hammar, A. (2012). *The Missing Middle: Exploring Mozambican Refusals and Preferences in Agricultural Directions*, Presented at the International Conference on Land Grabbing II, Land Deal Politics Initiative (LDPI), Nova Iorque. Disponível em: <http://www.cornell-landproject.org/download/landgrab2012papers/hammar.pdf> (consultado a 21 de Junho de 2014).
- Hanlon, J. (2002). *The Land Debate in Mozambique: will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development?* Disponível em: http://www.mokoro.co.uk/files/13/file/Iria/land_debate_in_mozambique_hanlon.pdf (consultado a 23 de Junho de 2014).
- Hanlon, J. (2004). Renewed land debate and the “cargo cult” in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 3 (3), 603-625.
- Lahiff, E. (2003). Land and livelihoods: the politics of land reform in Southern Africa. *IDS Bulletin*, 34(3), 54-63.
- Macuacua, O. (2018). Trespasse de DUAT domina debate sobre a Terra na XV CASP. *O País*. terça-feira, 13 de Março, 4.
- Minag (2008). *Estratégia da Revolução Verde em Moçambique*.
- Minag (2009). *Plano de Acção para a Produção de Alimentos 2008-2011*.
- Mosca, J. (2014). ProSavana. *Destaque Rural*, 5. OMR. Disponível em: <http://omrmz.org/images/publicacoes/DR5.pdf> (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- Moyo, S. (2008). *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State*. Dakar: CODESRIA.
- Muianga, C. (2014). *Large-Scale Land Acquisitions in Sub-Saharan Africa: analysing current and past evidence on trends, scale, drivers and policy discourses in Mozambique*. Unpublished MSc Dissertation. London: School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London.
- Munslow, B. (1984). State intervention in agriculture: the Mozambican experience. *The Journal of Modern African Studies*, 22(2), 199-221.
- Myers, G.W. (1994). Competitive rights, competitive claims: land access in post-war Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 20(4), 603-632.
- O’Laughlin, B. (1995). Past and present options: land reform in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 22(63), 99-106.

- O'Laughlin, B. (1996). Through a divided glass: dualism, class and the agrarian question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 24(3), 1-39.
- O'Laughlin, B. (2013). Land, labour and the production of affliction in rural Southern Africa. *Journal of Agrarian Change*, 13(1), 175-196.
- Oya, C. (2013). The land rush and classic agrarian questions of capital and labour: a systematic scoping review of the socioeconomic impact of land grabs in Africa. *Third World Quarterly*, 34(9), 1532-1557.
- Pitcher, M.A. (1996). Recreating colonialism or reconstructing the state? Privatisation and politics in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 22(1) (State and Development), 49-71.
- República de Moçambique (2009). *Política e Estratégia de Biocombustíveis*. Disponível em: http://www.clubofmozambique.com/solutions1/solutions/business/energy_biofuel/BR_Biofuel_222009.pdf (consultado a 19 de Fevereiro de 2014).
- Roesch, O. (1988). Rural Mozambique since the Frelimo Party Fourth Congress: the situation in the Baixo Limpopo. *Review of African Political Economy*, 41 (Socialism, Democracy and Popular Struggles), 73-91.
- Sender, J. & Johnston, D. (2004). Searching for a weapon of mass production in rural Africa: unconvincing arguments for land reform. *Journal of Agrarian Change*, 4(1-2), 142-164.
- Tanner, C. (2010). Land rights and enclosures: implementing the Mozambican Land Law in practice. In Ward Anseeuw & Chris Alden (eds.), *The Struggle over Land in Africa: Conflicts, Politics and Change*, 105-130. Cape Town: HSRC Press. Disponível em: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2275> (consultado a 9 de Julho de 2014).
- UNAC, Via Campesina Africa & GRAIN (2012). *Brazilian Megaproject in Mozambique Set to Displace Millions of Peasants*. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants>.
- West, H.G. & Myers, G.W. (1996). A piece of land in a land of peace? State farm divestiture in Mozambique. *The Journal of Modern African Studies*, 34(1), 27-51.
- Woodhouse, P. (2010). Beyond industrial agriculture? Some questions about farm size, productivity and sustainability. *Journal of Agrarian Change*, 10(3), 437-453.
- Wuyts, M. (1981). The mechanization of present-day Mozambican agriculture. *Development and Change*, 12, 1-27.
- Wuyts, M. (2001). *The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction*. Disponível em: http://wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-14 (consultado a 21 de Fevereiro de 2014).



PARTE III
SOCIEDADE



EVOLUÇÃO DA POBREZA E DO BEM-ESTAR EM MOÇAMBIQUE, 1996/97-2014/15

Channing Arndt, Finório Castigo, Maimuna Ibraimo,
Sam Jones, Kristi Mahrt, Vincenzo Salvucci, Ricardo Santos
e Finn Tarp

INTRODUÇÃO

Em 1990, Moçambique era um dos países mais pobres do mundo, com uma proporção de pobres perto de 80% da população. Por isso, o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio de reduzir para metade a proporção da população em pobreza extrema em 25 anos não era um objectivo fácil de alcançar. Por um lado, a acelerada recuperação depois da situação extremamente negativa de pós-guerra conferiu um crescimento elevado e permitiu aumentar rapidamente os níveis de bem-estar de quem estava, à partida, num nível muito baixo. Por outro lado, a redução de 35-40 pontos percentuais na proporção de pessoas pobres no País é uma das maiores observadas no mundo, durante os anos 1990-2015. É importante salientar que, depois da estagnação na redução da pobreza observada entre 2002/03 e 2008/09, as taxas de pobreza de consumo voltaram a baixar entre 2008/09 e 2014/15, em aproximadamente cinco pontos percentuais. Outras dimensões de bem-estar também confirmam o melhoramento generalizado do bem-estar do País, dados os níveis extremamente baixos em que se encontrava em 1996/97.

Este artigo apresenta uma análise compreensiva da pobreza e do bem-estar, e a tendência que seguem em Moçambique, usando a informação proveniente dos Inquéritos aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar 1996/97, 2002/03, 2008/09 e 2014/15 (doravante nomeados IAF96, IAF02, IOF08, IOF14), realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) (DNPO, 1998; DNPO, 2004; DNEAP, 2010; DEEF, 2016).

Nas secções restantes do artigo apresentam-se brevemente: as medidas de pobreza de consumo e pobreza multidimensional analisadas; os dados em que se baseiam as estimativas apresentadas; os resultados principais relativos à evolução da pobreza de consumo e da pobreza multidimensional; a evolução da desigualdade de consumo; as conclusões.

POBREZA DE CONSUMO E POBREZA MULTIDIMENSIONAL

São várias as abordagens utilizadas para analisar e medir a pobreza, das quais se destacam as que se baseiam nas despesas de consumo. No entanto, a pobreza é um fenómeno multidimensional que envolve outras dimensões além do consumo, as quais são fundamentais para o bem-estar familiar e individual. Portanto, não só analisamos a pobreza de consumo como incluímos nesta avaliação uma análise da pobreza multidimensional.

O consumo das famílias é a variável tradicionalmente mais usada para avaliar a pobreza. No entanto, o conceito de pobreza enquadra-se numa temática mais ampla de bem-estar e refere-se às múltiplas dimensões da vida humana. A definição da privação ou pobreza pode assumir linhas distintas. Num enfoque mais geral, a pobreza existe quando as pessoas não possuem as capacidades necessárias para alcançarem um nível adequado de rendimento, de boa saúde e educação, de segurança, de autoconfiança e de liberdade de expressão, entre outros (Sen, 1999). Por conseguinte, um fenómeno multidimensional como a pobreza exige um conjunto de indicadores diverso, que, idealmente, evidencie todas as dimensões relevantes. Como consequência, a pobreza multidimensional baseia-se em dimensões alternativas e complementares ao consumo, tais como saúde, educação, habitação, posse de bens duráveis, liberdade, entre outras. No entanto, apesar de a pobreza ser multifacetada, apenas um número limitado de dimensões é medido na prática, podendo as medidas existentes ser inadequadas. Nesta análise, focámo-nos tanto na pobreza de consumo como na pobreza multidimensional, porque acreditamos que o uso em conjunto ajuda em definir um quadro mais completo do bem-estar do País. Mais detalhes sobre as definições de pobreza de consumo e pobreza multidimensional em Moçambique encontram-se em DNPO (1998); DNPO (2004); DNEAP (2010); DEEF (2016).

DADOS

Neste estudo utilizamos dados provenientes dos inquéritos IAF96, IAF02, IOF08 e IOF14. Em vários aspectos, os IAF/IOF são muito semelhantes (DNPO, 1998; DNPO, 2004; DNEAP, 2010; DEEF, 2016; INE, 2004; 2010; 2015). Apesar de existirem algumas diferenças na estrutura dos questionários, os quatro inquéritos são comparáveis no que diz respeito ao seu objectivo principal: medir a pobreza de consumo e outras dimensões de bem-estar num determinado ponto no tempo. Contêm dados relativos à despesa de consumo de bens alimentares das famílias¹ e são representativos de Moçambique, no seu todo, das zonas rurais e urbanas e de cada uma das onze províncias, incluindo a cidade de Maputo.

¹ Os termos “famílias” e “agregados familiares” são usados de forma intercambiável.

Cada família foi entrevistada em diferentes momentos do ano, com questionários sobre características genéricas, emprego, nível de educação, acesso a serviços básicos como unidades sanitárias ou escolas primárias, despesas diárias e consumo doméstico, posse de bens duráveis, condições habitacionais, ofertas e transferências recebidas e pagas, receitas de várias fontes, bem como despesas menos frequentes. Em todos os inquéritos, a colecta de dados decorreu durante o período de um ano.²

EVOLUÇÃO DA POBREZA, 1996/97-2014/15

Nesta secção apresentamos as estimativas da pobreza de consumo e pobreza multidimensional e as suas tendências em Moçambique ao longo do período 1996/97-2014/15. Na primeira parte são descritos os resultados relativos à pobreza de consumo, e a seguir são mostrados os resultados da pobreza multidimensional e uma análise conjunta das duas formas de medir pobreza e bem-estar.

EVOLUÇÃO DA POBREZA DE CONSUMO

Os resultados principais relativos à evolução da pobreza de consumo são os seguintes:³ (i) a nível nacional, uma queda substancial da pobreza ocorreu entre 1996/97 e 2002/03; (ii) entre 2002/03 e 2008/09, a taxa da pobreza estabilizou-se e houve essencialmente uma estagnação nas taxas de pobreza a nível nacional; (iii) a pobreza decresceu entre 2008/09 e 2014/15. Na Tabela 1, os resultados são apresentados para todos os anos a nível nacional e em diferentes níveis de desagregação (rural/urbano, Norte, Centro e Sul, e províncias). Comparando o último IOF com o mais antigo, observa-se que a diferença nas taxas de pobreza a nível nacional foi de quase 25 pontos percentuais. A redução da pobreza no período entre 1996/97 e 2014/15 foi substancial tanto nas áreas rurais como nas urbanas, mas a redução foi mais acentuada nas áreas urbanas entre 2008/09 e 2014/15. A nível regional, evidencia-se que o Norte piorou a própria situação em termos de taxa de pobreza de consumo, passando de 45% para 55%, enquanto o decréscimo das taxas de pobreza no Centro e no Sul foi, respectivamente, de 10 e 18 pontos percentuais. Entre 2008/09 e 2014/15, a pobreza diminuiu em todas as províncias do Centro e do Sul, particularmente em Maputo (província e cidade), enquanto nas três províncias do Norte as taxas de pobreza estagnaram ou cresceram.

Relativamente ao período mais recente (2002/03-2014/15), além das estimativas das taxas de pobreza há análises adicionais que suportam a conclusão de que a pobreza baixou de forma

² Contrariamente aos inquéritos anteriores, em que cada agregado era inquirido só uma vez por ano, no IOF14 cada agregado familiar era suposto ser inquirido em cada um dos quatro trimestres durante a colecta de dados. Contudo, só se realizou o inquérito aos agregados familiares no primeiro, segundo e quarto trimestres.

³ Nesta secção apresentamos os resultados de pobreza de consumo obtidos usando a metodologia revista usada na Quarta Avaliação da Pobreza e do Bem-Estar em Moçambique – PLEASE (DEEF, 2016: 10-11).

relevante ao longo dos últimos 15 anos. A Tabela 2 mostra a proporção do consumo alimentar sobre o total do consumo para diferentes áreas. De acordo com a Lei de Engel,⁴ a proporção do consumo em bens alimentares no consumo total (*food share*) é um *proxy* útil para medir o bem-estar. Como tal, a redução na proporção alimentar ao longo do tempo é possivelmente um indicador de melhoria na qualidade de vida. A Tabela 2 revela como esta proporção se manteve estável ou cresceu entre 2002/03 e 2008/09,⁵ mas baixou sensivelmente em 2014/15 (de 63% para 56%), tanto nas áreas urbanas como nas rurais e em todas as regiões do País.

TABELA 1: INCIDÊNCIA DA POBREZA DE CONSUMO, 1996/97-2014/15 (%)

ÁREA	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	69,7	52,8	51,7	46,1
Urbana	61,8	48,2	46,8	37,4
Rural	71,8	55,0	53,8	50,1
Norte	67,3	51,9	45,1	55,1
Centro	74,1	49,2	57,0	46,2
Sul	65,5	59,9	51,2	32,8
Niassa	71,9	48,3	33,0	60,6
Cabo Delgado	59,1	60,3	39,0	44,8
Nampula	69,4	49,1	51,4	57,1
Zambézia	67,6	49,7	67,2	56,5
Tete	81,9	60,5	41,0	31,8
Manica	62,4	44,7	52,8	41,0
Sofala	87,8	41,3	54,4	44,2
Inhambane	83,0	78,1	54,6	48,6
Gaza	64,8	55,4	61,0	51,2
Maputo (província)	65,6	59,0	55,9	18,9
Maputo (cidade)	47,1	42,9	29,9	11,6

Fonte: DEEF (2016)

Nota: percentagem de pessoas pobres sobre o total da população para diferentes áreas e para todos os IAF/IOF.

⁴ A Lei de Engel afirma que, à medida que o rendimento aumenta, a proporção do rendimento gasto na alimentação diminui.

⁵ O aumento no *food share* pode reflectir o aumento nos preços dos bens alimentares que ocorreu em 2008/09, que pode ter levado muitas famílias a gastar uma proporção mais elevada do próprio orçamento em bens alimentares.

TABELA 2: PROPORÇÃO DO CONSUMO ALIMENTAR SOBRE O TOTAL DO CONSUMO (FOOD SHARE), 2002/03-2014/15 (%)

ÁREA	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	61	63	56
Urbana	48	51	45
Rural	67	69	61
Norte	64	66	60
Centro	66	69	61
Sul	47	50	41
Niassa	71	64	68
Cabo Delgado	66	68	53
Nampula	62	66	61
Zambézia	65	71	63
Tete	74	71	59
Manica	66	67	59
Sofala	62	62	59
Inhambane	54	59	49
Gaza	54	56	42
Maputo (província)	43	49	39
Maputo (cidade)	32	35	32

Fonte: DEEF (2016)

Nota: o aumento no *food share* entre 2002/03 e 2008/09 pode reflectir o aumento nos preços dos bens alimentares que ocorreu em 2008/09, que pode ter levado muitas famílias a gastar uma proporção mais elevada do próprio orçamento em bens alimentares.

Ao mesmo tempo que a proporção do consumo em bens alimentares no consumo total decresceu, como evidenciado na Tabela 3 o consumo real *per capita* das famílias aumentou ao longo do tempo. Neste caso, o consumo real é calculado como o rácio entre o consumo nominal e a linha de pobreza. Dado que as linhas de pobreza representam o custo de aquisição de um cabaz básico, o rácio do consumo nominal de cada família com as linhas de pobreza indica o número de cabazes básicos que as pessoas podem adquirir diariamente. A média e a mediana destas medidas de consumo real por diferentes áreas do País são apresentadas na Tabela 3. A tendência a nível nacional é a mesma que foi destacada nos parágrafos anteriores: depois de um crescimento entre 1996/97 e 2002/03, o consumo médio e o consumo mediano estagnaram entre 2002/03 e 2008/09, voltando a crescer em 2014/15. O crescimento nos últimos anos foi particularmente evidente nas áreas urbanas, e especialmente em Maputo (província e cidade). A mesma tendência é também registada na evolução da profundidade da pobreza (*poverty gap*; Tabela 4), enquanto o número absoluto de pessoas pobres é mais influenciado pelo crescimento populacional, e, portanto, depois de uma queda entre 1996/97 e 2002/03, volta a crescer em 2008/09 e 2014/15, atingindo no ano mais recente os doze milhões de pobres, um número similar ao nível registado em 1996/97 (Tabela 5).

TABELA 3: MÉDIA E MEDIANA DO CONSUMO REAL PER CAPITA, 1996/97-2014/15 (%)

ÁREA	CONSUMO REAL PER CAPITA (MÉDIA)				CONSUMO REAL PER CAPITA (MEDIANA)			
	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	0,97	1,31	1,33	1,61	0,73	0,96	0,98	1,07
Urbana	1,23	1,65	1,68	2,35	0,79	1,04	1,07	1,31
Rural	0,90	1,16	1,18	1,27	0,71	0,94	0,94	1,00
Norte	1,00	1,29	1,44	1,25	0,77	0,97	1,08	0,93
Centro	0,86	1,33	1,15	1,43	0,66	1,01	0,90	1,06
Sul	1,12	1,32	1,50	2,50	0,78	0,84	0,99	1,41
Niassa	0,86	1,37	1,79	1,07	0,69	1,02	1,28	0,86
Cabo Delgado	1,15	1,37	1,44	1,42	0,87	0,86	1,15	1,08
Nampula	0,98	1,23	1,34	1,25	0,74	1,03	0,97	0,90
Zambézia	0,95	1,28	1,04	1,23	0,76	1,01	0,80	0,91
Tete	0,72	1,02	1,29	1,57	0,58	0,85	1,17	1,24
Manica	1,17	1,34	1,13	1,50	0,81	1,05	0,97	1,15
Sofala	0,60	1,72	1,25	1,66	0,45	1,17	0,91	1,10
Inhambane	0,77	0,82	1,31	1,53	0,56	0,56	0,94	1,02
Gaza	1,12	1,33	1,12	1,45	0,83	0,93	0,85	0,97
Maputo (provincia)	1,08	1,21	1,26	2,73	0,77	0,85	0,91	1,78
Maputo (cidade)	1,53	2,07	2,46	4,52	1,04	1,13	1,41	2,10

Fonte: DEEF (2016)

Nota: o consumo real *per capita* é calculado como o rácio entre o consumo nominal *per capita* e a linha de pobreza específica do domínio espacial. Dado que as linhas de pobreza representam o custo de aquisição de um cabaz básico em cada domínio espacial, o rácio do consumo nominal *per capita* de cada família com as linhas de pobreza indica o número de cabazes básicos que as pessoas podem adquirir diariamente.

TABELA 4: PROFUNDIDADE DA POBREZA, 1996/97-2014/15 (%)

ÁREA	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	29,3	19,4	19,2	16,7
Urbana	26,3	18,1	17,3	14,6
Rural	30,1	20,0	20,1	17,7

Fonte: DEEF (2016)

TABELA 5: INDIVÍDUOS POBRES (NÚMEROS ABSOLUTOS), 1996/97-2014/15 (%)

ÁREA	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	12.075.464	9.666.162	11.136.448	11.826.280
Urbana	2.250.852	2.831.809	3.065.169	3.038.517
Rural	9.824.613	6.834.353	8.071.279	8.787.763

Fonte: DEEF (2016)

EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Como discutido na introdução, são várias as abordagens utilizadas para analisar e medir a pobreza, sendo as mais usadas aquelas que a medem com base nas despesas de consumo. No entanto, nos últimos anos cresceu o consenso de que a pobreza é um fenómeno multidimensional que envolve outras dimensões além do consumo, tais como acesso e qualidade da saúde e educação, habitação, posse de bens duráveis, liberdade, etc. As abordagens de consumo e pobreza multidimensional fornecem informações sobre diferentes características da pobreza, e, portanto, as suas estimativas podem ser vistas como complementares.

As medidas de pobreza multidimensional apresentadas nesta secção são calculadas usando o método de Alkire-Foster (doravante A-F) e baseiam-se em seis indicadores, aos quais foram atribuídos ponderadores iguais. Estes são: i) pelo menos um membro do agregado familiar concluiu a escola primária EP1; ii) fonte de água segura; iii) saneamento seguro; iv) cobertura de material convencional; v) acesso à electricidade; vi) posse de bens duráveis (DEEF, 2016). Na Tabela 6 são apresentados os resultados da incidência da pobreza (H) a nível nacional, urbano/rural, regional e provincial. O índice H mostra uma grande redução ao longo do tempo, o que sugere que a proporção da população pobre do ponto de vista multidimensional diminuiu substancialmente. As diferenças entre as áreas rurais e urbanas permanecem muito grandes ao longo do tempo, e a nível regional é possível notar que o Sul do País, nomeadamente Maputo (província e cidade), apresenta níveis de pobreza multidimensional muito mais baixos do que as regiões centro e norte, em particular Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia e Tete. É também de notar que a pobreza apresentou uma tendência decrescente em todas as províncias. Destacam-se os níveis de pobreza nas províncias de Cabo Delegado e Zambézia em 1996/97 e em 2002/03, Zambézia e Tete em 2008/09 e Zambézia e Niassa em 2014/15.

TABELA 6: INCIDÊNCIA DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL (H), 1996/97-2014/15 (%)

ÁREA	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	85,7	75,7	69,3	54,8
Urbana	50,2	41,2	31,4	18,1
Rural	95,2	92,1	85,9	71,9
Norte	95,3	86,8	81,3	67,8
Centro	92,5	83,8	80,3	63,6
Sul	64,0	48,4	33,0	18,8
Niassa	94,6	89,1	76,8	72,8
Cabo Delgado	97,3	89,9	83,3	63,6
Nampula	94,7	84,8	81,8	67,9
Zambézia	96,2	92,3	87,6	74,7
Tete	94,5	89,1	85,3	67,5
Manica	89,1	69,9	75,6	49,7
Sofala	86,0	70,8	61,6	46,3
Inhambane	83,1	81,5	60,3	43,5
Gaza	79,4	52,3	47,1	22,8
Maputo (província)	73,3	37,9	17,6	7,1
Maputo (cidade)	18,4	12,7	2,8	0,7

Fonte: DEEF (2016)

Nota: a Incidência da Pobreza (H) é o rácio de indivíduos identificados como pobres, ou seja, indivíduos que enfrentam uma percentagem de privações superior ao limite (*cutoff*) de pobreza estabelecido (60% das dimensões de privação, ou quatro dos seis indicadores seleccionados).

Esta conclusão de que o bem-estar aumentou sensivelmente no País é fortemente reforçada pela tabela seguinte: a Tabela 7 mostra as percentagens da população por número de dimensões em que as famílias são consideradas privadas, para cada um dos inquiridos, a nível nacional. São ponderados os seis indicadores já apresentados anteriormente (educação, água, saneamento, cobertura, electricidade e posse de bens duráveis).

A Tabela 7 ilustra claramente quão profundos eram os níveis de pobreza existentes em 1996/97. Naquela altura, quase a metade da população vivia em agregados familiares privados em todas as dimensões. Estas famílias eram caracterizadas por: não terem nenhum membro do agregado familiar com ensino primário (primeiro ciclo, EP1) completo, não terem acesso a água potável, terem saneamento inadequado, cobertura de capim, não terem electricidade, e terem posse muito limitada de bens duráveis. Além disso, apenas 2% da população vivia num agregado familiar em que todas essas características básicas estavam presentes (zero privações). Esta situação tem melhorado consistentemente. Em 2014/15, menos de 15% da população estava privada em todas as dimensões e mais de 15% caracterizava-se por ter zero privações.

TABELA 7: PERCENTAGENS RELATIVAS AO NÚMERO DE PRIVAÇÕES SOFRIDAS, A NÍVEL NACIONAL, 1996/97-2014/15 (%)

NÚMERO DE PRIVAÇÕES SOFRIDAS	1996	2002	2008	2014	VARIAÇÃO 1996-2014
0	2,0	5,1	8,5	15,9	13,8
1	2,3	4,0	5,3	8,2	5,9
2	3,0	6,1	6,8	8,6	5,6
3	6,9	9,0	10,1	12,5	5,6
4	12,1	16,0	18,6	19,0	6,9
5	27,2	26,5	27,1	21,4	-5,7
6	46,5	33,2	23,7	14,4	-32,1

Fonte: DEEF (2016)

Nota: as privações referem-se aos indicadores educação, água, saneamento, cobertura, electricidade e posse de bens duráveis.

COMPARAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS DA POBREZA DE CONSUMO E OS DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Depois de termos apresentado a incidência da pobreza de consumo e a incidência da pobreza multidimensional, é importante estudar a relação entre estes dois tipos de privação. Em primeiro lugar é essencial analisar até que ponto os indivíduos pobres do ponto de vista do consumo e os indivíduos pobres do ponto de vista multidimensional coincidem; em segundo lugar, é possível calcular a intersecção dos dois indicadores de pobreza; ou seja, avaliar a percentagem de pessoas pobres tanto do ponto de vista do consumo como do multidimensional. Na Tabela 8 mostra-se o coeficiente de correlação entre a pobreza de consumo e a pobreza multidimensional. Como era de esperar, o coeficiente é positivo, mas a correlação não é muito forte, sobretudo em 2002/03 e em 2008/09. É evidente que a pobreza de consumo e a pobreza multidimensional estão relacionadas, mas estas medem tipos de privação bastante diferentes: a informação providenciada por uma é complementada pela informação fornecida pela outra. O consumo, por exemplo, é uma medida mais volátil, enquanto os indicadores de pobreza multidimensional são mais estáveis ao longo do tempo.

TABELA 8: CORRELAÇÃO ENTRE A POBREZA DE CONSUMO E A POBREZA MULTIDIMENSIONAL, 1996/97-2014/15

IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
0,21	0,17	0,17	0,26

Fonte: cálculos feitos pelos autores

Nota: coeficiente de correlação entre a incidência da pobreza de consumo e a incidência da pobreza multidimensional.

Na Tabela 9 é apresentada a intersecção da incidência da pobreza de consumo e da incidência da pobreza multidimensional. Os resultados da intersecção revelam que cerca de 31% da população moçambicana está privada, contemporaneamente, tanto do ponto de vista do consumo como do ponto de vista multidimensional em 2014/15. Olhando para a mesma estatística em 1996/97, podemos notar que a mesma diminuiu para metade. Esta percentagem é consistentemente mais alta para as zonas rurais e para as zonas centro e norte, e continua superior a 40% nas províncias de Niassa, Nampula e Zambézia.

TABELA 9: INTERSECÇÃO DA INCIDÊNCIA DA POBREZA DE CONSUMO E A INCIDÊNCIA DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, 1996/97-2014/15 (%)

ÁREA	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	63,1	43,6	39,8	31,4
Urbana	39,6	26,6	21,7	14,9
Rural	69,4	51,6	47,7	39,0
Norte	65,3	48,7	40,1	41,1
Centro	70,0	44,2	49,0	33,8
Sul	49,7	36,1	23,0	12,3
Niassa	69,8	44,4	28,7	46,4
Cabo Delgado	58,1	56,6	36,1	28,9
Nampula	67,1	46,4	45,2	44,0
Zambézia	65,9	48,7	62,3	46,0
Tete	79,2	55,3	34,9	23,1
Manica	57,8	31,5	43,2	24,1
Sofala	78,5	33,7	38,2	27,3
Inhambane	73,2	66,8	38,7	28,6
Gaza	55,4	31,7	35,1	15,9
Maputo (província)	55,2	29,9	13,1	4,0
Maputo (cidade)	13,4	9,2	2,1	0,2

Fonte: cálculos feitos pelos autores
Nota: percentagem de pessoas pobres tanto do ponto de vista do consumo como do ponto de vista multidimensional.

DESIGUALDADE

Nas secções anteriores foram discutidas as grandes diferenças nos níveis de pobreza de consumo e de bem-estar multidimensional que ainda persistem no País, tanto nas áreas urbanas e rurais como nas províncias. A persistência ou o agravamento destas desigualdades reflecte-se também no aumento da desigualdade de consumo, a qual atingiu um novo máximo no período mais recente. Os resultados relativos ao coeficiente de Gini a nível nacional, urbano/rural e

regional são apresentados na Tabela 10, coluna Gini, para todos os inquéritos.⁶ É possível notar como a desigualdade subiu sensivelmente a nível nacional nos últimos anos (de 0,42 para 0,47) e que o aumento foi mais acentuado na zona urbana e na zona sul.

Nas outras quatro colunas da Tabela 10 são mostrados os rácios de percentis p95/p5, p90/p10, p90/p50 e p10/p50.⁷ O rácio p95/p5 para o IOF14 indica que os indivíduos no percentil 95 tiveram um consumo 12 vezes superior ao consumo dos indivíduos no percentil 5 (segunda coluna), enquanto o rácio p90/p10 aponta para um nível de consumo seis vezes superior dos indivíduos no percentil 90 comparado com os indivíduos no percentil 10 (terceira coluna). Consistentemente com o coeficiente de Gini, os rácios de percentis mostram que a desigualdade aumentou mais nas áreas urbanas e no Sul do País. Os restantes rácios comparam os indivíduos no percentil 90 e no percentil 10 com a mediana da distribuição. Ao longo do tempo, os rácios p95/p5 e p90/p10 aumentaram a nível nacional, enquanto o rácio p10/50 estagnou ou baixou ligeiramente, indicando que os percentis mais pobres têm tendência para se afastar da mediana da distribuição do consumo (última coluna).

TABELA 10: INDICADORES DE DESIGUALDADE, 1996/97-2014/15

	IAF96					IAF02				
	GINI	P95/P05	P90/P10	P90/P50	P10/P50	GINI	P95/P05	P90/P10	P90/P50	P10/P50
Nacional	0,40	9,29	5,23	2,37	0,45	0,42	9,53	5,44	2,42	0,45
Urbano	0,47	15,70	7,08	2,95	0,42	0,49	12,14	7,02	2,98	0,43
Rural	0,37	8,14	4,83	2,23	0,46	0,36	8,07	4,87	2,18	0,45
Norte	0,38	8,40	5,22	2,30	0,44	0,39	7,62	4,59	2,21	0,48
Centro	0,38	8,80	5,15	2,29	0,45	0,39	9,19	5,23	2,30	0,44
Sul	0,43	10,94	5,60	2,65	0,47	0,48	12,54	7,03	3,00	0,43
	IOF08					IOF14				
Nacional	0,42	9,93	5,55	2,37	0,43	0,47	12,15	6,24	2,60	0,42
Urbano	0,48	13,48	7,11	2,90	0,41	0,55	21,10	9,91	3,34	0,34
Rural	0,37	9,00	5,18	2,22	0,43	0,37	8,49	4,99	2,24	0,45
Norte	0,41	8,90	5,16	2,26	0,44	0,40	9,05	5,28	2,34	0,44
Centro	0,38	9,74	5,41	2,27	0,42	0,41	10,98	5,73	2,35	0,41
Sul	0,46	12,00	6,40	2,80	0,44	0,54	17,75	8,42	3,19	0,38

Fonte: DEEF (2016)

⁶ O coeficiente de Gini está limitado no intervalo (0,1), em que o zero representa a inexistência de desigualdade. À medida que a desigualdade cresce, o coeficiente aproxima-se de um (1).

⁷ Os rácios de percentis comparam o consumo dos indivíduos num determinado percentil da distribuição (do consumo) com o consumo dos indivíduos noutra percentil.

CONCLUSÕES

Este estudo apresentou as estatísticas e a evolução da pobreza e do bem-estar em Moçambique com base nos dados dos Inquéritos aos Agregados Familiares 1996/97, 2002/03, 2008/09 e 2014/15. Reconhecendo que a pobreza é um fenómeno multidimensional, para além da pobreza de consumo, avaliaram-se outras dimensões de bem-estar. Os resultados principais da análise podem ser assim resumidos: i) depois da estagnação observada entre 2002/03 e 2008/09, as taxas de pobreza de consumo voltaram a baixar entre 2008/09 e 2014/15; ii) outras dimensões de bem-estar, como educação, qualidade da habitação, posse de bens e acesso a serviços básicos, também melhoraram; iii) continuam a existir diferenças importantes entre áreas urbanas e rurais, e entre as províncias do Centro e Norte, e as províncias do Sul do País. O hiato ou *gap* entre zonas rurais e urbanas é grande e, na melhor das hipóteses, é persistente (senão tendente a piorar). Além disso, a desigualdade do consumo tem aumentado consistentemente desde 1996/97 em todas as medidas consideradas, e o incremento acelerou-se no período mais recente (DEEF, 2016).

É de salientar que, não obstante os avanços inegáveis, os níveis de pobreza são ainda bastante altos, e, portanto, a redução da pobreza ainda deve permanecer como um dos objectivos centrais das políticas públicas. Em 2014/15, aproximadamente 46% dos Moçambicanos, equivalente a quase 12 milhões de pessoas, eram pobres do ponto de vista do consumo, e cerca de 30% da população estava privada, contemporaneamente, tanto do ponto de vista do consumo como do multidimensional. Ao mesmo tempo, a redução de quase 40 pontos percentuais na proporção de pessoas pobres entre 1990 e 2015 é uma das maiores observadas no mundo, o que deixou Moçambique perto de atingir em 2015 o primeiro Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM) de “Erradicar a Pobreza e a Fome”.⁸

O estudo confirma que em Moçambique, ao longo das últimas duas décadas, foram realizados progressos notáveis na via do desenvolvimento, mas também que políticas equilibradas do ponto de vista espacial, económico, infra-estrutural e social se tornam cada vez mais imprescindíveis tanto na perspectiva do bem-estar como na da economia política. O mesmo é válido para o futuro fornecimento daqueles serviços sociais e públicos em geral, que são cada vez mais necessários, especialmente os ligados à saúde e à educação. Em conclusão, alcançar um crescimento inclusivo é o desafio central que Moçambique vai enfrentar no seu desenvolvimento económico e social nas próximas décadas.

⁸ A meta fundamental ligada a este objectivo era “Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza”.

REFERÊNCIAS

- DEEF (2016). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional*. Maputo: Ministério de Economia e Finanças.
- DNEAP (2010). *Poverty and Wellbeing in Mozambique: Third National Poverty Assessment*. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- DNPO (1998). *Poverty and Well-Being in Mozambique: The First National Assessment*. Maputo: Ministério de Plano e Finanças.
- DNPO (2004). *Poverty and Well-Being in Mozambique: The Second National Assessment*. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- INE (2004). *Relatório Final do Inquérito aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar, 2002/3*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2010). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF-2008/9*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2015). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF-2014/15*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.



VÍTIMAS DA RIQUEZA?

A REPRODUÇÃO DA POBREZA EM ZONAS DE MINERAÇÃO

Michael Godet Sambo

INTRODUÇÃO

Desde o advento da paz em 1992, Moçambique tem-se caracterizado por extrema pobreza e uma constante corrida para o desenvolvimento socioeconómico; porém, com pouco sucesso de facto. Por um lado, desde a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) que se regista a entrada de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) de forma crescente e acelerada no País, incentivado e protegido pelo Governo com vista a promoção do desenvolvimento económico. Com efeito, entre 2002 e 2014, o IDE cresceu de 347,3 milhões para 4,9 biliões de USD (Mucanze, 2016). Em virtude deste, as taxas de crescimento económico medidas pelo Produto Interno Bruto (PIB) têm-se mantido altas, com uma média aproximada de 7% ao ano nos últimos dezoito anos (CIA World Fact Book, 2018), com uma desaceleração nos últimos dois anos. Por outro lado, este crescimento tem contribuído pouco para a redução da pobreza e para a melhoria das condições de vida das classes pobres. Pois, apesar da ligeira tendência de diminuição da percentagem de pobres de 54,1%, em 2003, para 49,2%, em 2015, segundo os dados não ajustados do Ministério de Economia e Finanças (MEF, 2016), a nível internacional, o País continua a localizar-se entre os mais pobres do mundo. Por exemplo, de acordo com os Relatórios de Desenvolvimento Humano, Moçambique esteve entre os oito países com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo em 2016, na posição 181 do *ranking*, contra a posição 170 do *ranking* de 2002, em que Moçambique se encontrava entre os quatro países menos desenvolvidos (UNDP, 2016, 2002)¹. No entanto, enquanto estes indicadores são usados para avaliar o êxito ou não das políticas de governação interna, bem como posicionar Moçambique no *ranking* mundial de desempenho socioeconómico, pouco dizem sobre as dinâmicas da pobreza e como esta efectivamente se manifesta nos contextos específicos. Além disso, pouco se sabe sobre a relação directa entre os projectos de investimento e o seu impacto na redução da pobreza nos contextos de sua aplicação.

¹ De salientar que no *ranking* de 2002, em que Moçambique figurou na posição 170 de um universo de 173 países, o seu IDH correspondia a 0,322; e em 2016 o universo era de 188 países, e Moçambique teve um IDH de 0,418.

Este artigo investiga o paradoxo da reprodução da pobreza no seio das populações nativas das zonas ricas em recursos naturais (ZRRN) e receptoras de projectos de investimento estrangeiro, analisando as dinâmicas da manutenção da pobreza e a sua relação com os respectivos projectos. O estudo foca-se na província de Nampula, nas zonas de Murrua², no distrito de Angoche, e em Topuito³, no distrito de Larde, onde decorrem explorações de areias pesadas pelas empresas de capital estrangeiro chinês – a Haiyu Mozambique Mining Company Lda. (HMMC,) em Murrua – e irlandês – a Kenmare Resources plc., em Topuito. O texto resulta de uma pesquisa de campo realizada naqueles locais em Novembro de 2016, o qual contou com (i) entrevistas qualitativas aos activistas sociais das Organizações da Sociedade Civil (OSC) provinciais, aos administradores distritais (de Moma, Angoche e Larde), às autoridades tradicionais e chefes locais, aos representantes residentes das duas empresas, trabalhadores, e à população residente com enfoque para os nativos; (ii) grupos focais com os chefes locais e nativos; bem como (iii) visitas de verificação e constatações dos discursos dos respondentes. O argumento central do artigo é que em vez de os projectos de investimento contribuírem para o desenvolvimento local, independentemente do cumprimento da responsabilidade social empresarial, estes têm contribuído para a reprodução da pobreza no seio das comunidades abrangidas. Daí a necessidade de introdução de políticas sociais que protejam aquelas comunidades dos efeitos adversos da exploração mineira que vão para além da responsabilidade social empresarial. O artigo está estruturado em quatro partes, nomeadamente: (i) esta introdução; (ii) contexto e dinâmicas socioeconómicas de Moçambique após o AGP; (iii) a persistência da pobreza nas zonas ricas em recursos naturais, o caso das areias pesadas de Angoche e de Moma; (iv) Conclusão e recomendações.

CONTEXTO E DINÂMICAS SOCIOECONÓMICAS DE MOÇAMBIQUE APÓS O AGP

Com a assinatura do AGP a 4 de Outubro de 1992 entre o Governo do partido Frelimo e a Renamo⁴, seguiram-se várias dinâmicas socioeconómicas numa perspectiva orientada para o apoio ao desenvolvimento e alívio da pobreza. Por exemplo, verificou-se uma entrada maciça de organizações não-governamentais (ONG) com a perspectiva de ajuda humanitária, apoio à reconstrução e manutenção da paz. Embora essa entrada de ONG internacionais em associação com os vários doadores se tenha iniciado por volta de 1988 com a introdução do sistema de economia de mercado, acelerou-se a partir de 1994 em nome do apoio ao

² Povoação pertencente ao distrito de Angoche, onde decorre a exploração de areias pesadas pela empresa chinesa HMMC.

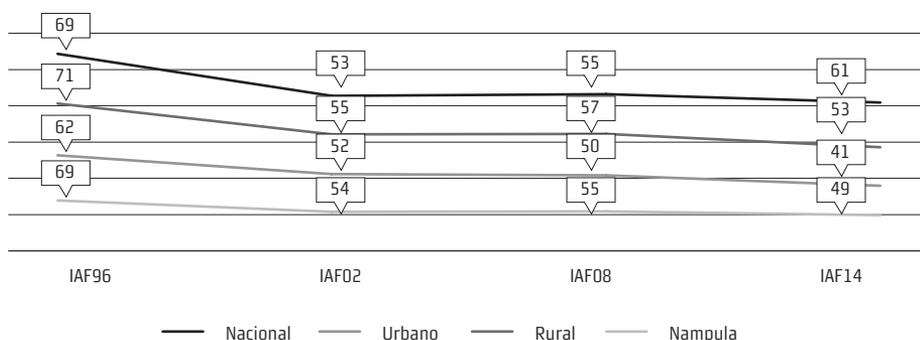
³ Antes pertencente ao distrito de Moma, actualmente pertence ao distrito de Larde como resultado da elevação desta localidade à categoria de distrito.

⁴ Renamo como movimento de resistência ao Governo da Frelimo, emergiu logo após a independência de Moçambique e converteu-se em partido político, tendo-se tornado, desde então, o maior partido da oposição.

desenvolvimento, sobretudo dada a introdução da liberdade de associação ao abrigo da nova Constituição da República (Negrão, 2003: 3; Francisco *et al.*, 2008: 19). Refira-se, também, que em 1998 o País beneficiou da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), de perdão da dívida externa, tendo outra vez em 2001 beneficiado de mais um perdão através da HIPC-2, com significativo alívio no serviço da dívida que passou de 100 milhões USD/ano em 1988 para 56 milhões USD/ano entre 2002 e 2010, o equivalente a cerca de 10% das receitas do Estado neste período (Negrão, 2003: 9). Porém, a dependência da ajuda externa ao Orçamento do Estado continuava a crescer (Hodges & Tibana, 2005).

Posteriormente, a entrada de capitais assumiu principalmente a forma de IDE, entrando através de projectos e megaprojectos de exploração dos recursos minerais e energéticos, tendo crescido significativamente ao longo dos anos e salvaguardado pelo Governo como o principal meio para alavancagem do desenvolvimento socioeconómico de Moçambique. O IDE tem contribuído para uma tendência de crescimento acelerado da economia traduzida pela elevação das taxas de crescimento do PIB, que trouxeram para o seio dos governantes uma sensação contagiante de melhoria das condições económicas e do bem-estar social, e uma certa percepção de estabilidade económica e resistência aos choques económicos externos (Canalmoz, 2011; Lusa, 2012). No entanto, essa percepção foi contestada sucessivas vezes por investigadores nacionais, como é o caso de João Mosca e Castel-Branco (Canalmoz, 2011; Albino, 2010), por pesquisas científicas sobre pobreza, emprego, bem como através de demonstrações populares urbanas (Castel-Branco & Ossemane, 2010; Brito, 2017). De facto, apesar do optimismo dos governantes quanto às elevadas taxas de crescimento económico, a pobreza tem-se revelado estagnada, ou com ligeiras diminuições, independentemente do aumento do IDE, facto que sugere uma possível desarticulação entre estas variáveis (Figura 1).

FIGURA 1: INCIDÊNCIA DA POBREZA COM BASE EM DADOS NÃO AJUSTADOS⁵



Fonte: Quarta Avaliação Nacional da Pobreza (MEF, 2016)

Ora, reconhecendo a existência dos já contestados benefícios fiscais de que os grandes projectos gozam no País, e transcendendo a dimensão dos retornos dos investimentos para o Estado como redistribuidor, urge a necessidade de analisar no contexto local o contributo destes para as comunidades abrangidas através da responsabilidade social e da participação nas suas vidas. Para o efeito, importa compreender o contexto local no qual os projectos de extracção de areias pesadas estão instalados de modo a melhor perceber as dinâmicas que norteiam as interacções entre os principais actores, a saber, a empresa, a comunidade e o Governo.

CONTEXTO LOCAL

Estas zonas de extracção mineira, nomeadamente Topuito e Murrua, até há bem pouco tempo eram praticamente esquecidas por se tratar de zonas remotas. Segundo um jornalista de Nampula entrevistado no contexto da pesquisa (A.S., 2016/11/21)⁶, a zona de Murrua foi dada por não-habitada durante a apresentação do suposto estudo de impacte ambiental em 2010 no Hotel Lúrio pela respectiva empresa de consultoria, a qual, no seu relato, apresentava várias incongruências. Outrossim, como se trata de zonas remotas nas quais, segundo Negrão (2003), o poder do Estado colapsou durante a guerra, estas comunidades quase nunca ou muito pouco beneficiaram da intervenção do Estado, e tiveram pouca interacção com entidades governamentais. Na melhor das hipóteses, apenas mantinham contacto com as estruturas tradicionais. Apesar de terem sido zonas afectadas pela guerra civil, donde resultou o êxodo rural, não há registos de que estes locais tenham beneficiado de projectos de ajuda humanitária ou de projectos de desenvolvimento antes da chegada das empresas. Consequentemente, a vida

⁵ Os valores indicam as percentagens das pessoas pobres sobre o total da população de cada área respectiva, segundo todos os IAF/IOF. Ademais, de acordo com os relatórios, as percentagens apresentadas são obtidas usando a metodologia aplicada aos dados dos IAF/IOF anteriores, ou metodologia "original" (MEF, 2016).

⁶ Entrevista com A.S. a 21 de Novembro de 2016.

dos residentes destes locais poderia ser considerada idílica antes da chegada dos projectos de exploração, como se pode perceber pelas descrições dos vários interlocutores nativos de Murrua: a sua economia era quase completamente não-monetizada, baseando-se o seu estilo de sobrevivência principalmente na agricultura de subsistência, actividade pastoril de pequena escala, pesca artesanal, recolha e consumo de produtos alimentares silvestres (frutas e tubérculos). Por sua vez, as habitações eram geralmente construídas à base de material local, com estacas e cordas de material vegetal, as paredes rebocadas de argila e os tectos de capim ou folhas de palmeiras; nalguns casos eram vedadas por trançados de folhas de palmeiras, de que até hoje existem vestígios. Nesta habilidade artesanal, com a palha produziam cestas, chapéus, esteiras, entre outros utensílios de uso quotidiano à base da provisão da natureza. Para a maioria dos nativos, o dinheiro não passava de um mero intermediário no processo de escambo dos seus produtos naturais por alguns bens industrializados, como é o caso de roupas, sabão, instrumentos de trabalho, entre outros adquiridos na sede dos respectivos distritos. De salientar que de Murrua a Angoche são aproximadamente 20 km, e de Topuito a Moma pouco mais de 100 km.

Porém, pela riqueza do seu subsolo, as mesmas começaram a merecer atenção, principalmente dos *media*, desde a chegada dos projectos extractivos, tendo daí também se iniciado ou incrementado o contacto com as autoridades governamentais distritais. A chegada dos projectos extractivos em resultado do IDE, nas duas comunidades, contribuiu em grande medida para a monetização daquelas zonas, por um lado pelo afluxo de gente alheia à região, entre estrangeiros e nacionais com necessidades imediatas e poder de compra; por outro, pela progressiva escassez dos produtos em resultado da devastação ambiental provocada pelos projectos, bem como pela sua mercantilização, comercialização, aumento da demanda e conseqüente encarecimento. Adicionalmente, a criação de oportunidades de trabalho, ainda que residuais mas de forma relativamente ampla, principalmente nas fases de implantação dos projectos, contribuiu para o aumento da circulação monetária naquelas zonas.

No entanto, apesar de se estabelecer a relação entre os residentes destas zonas e o Governo, esta relação continua bastante limitada e, na prática, não passa de uma relação de reconhecimento posicional. Na prática, as autoridades manifestam-se em represálias sobre o povo, demonstrando-lhe pouco esforço visível para o proteger, defender ou prover para satisfação das suas necessidades básicas. Contrariamente, a expectativa do povo é que o Governo se manifeste como provedor. Por exemplo, no caso de arbitragem entre a comunidade local e qualquer entidade que venha de fora, como é o caso das empresas mineradoras, a comunidade esperava que o Governo fosse favorável aos seus interesses em detrimento do interesse das empresas, facto que para eles não se verifica, mas sim o contrário. Em resultado desses desencontros, as principais figuras do Governo, do nível distrital ao nacional, e o próprio Governo são altamente contestados no seio popular das duas mineradoras.

Consequentemente, as comunidades vêem-se muitas vezes obrigadas a negociar e a forçar os seus interesses directamente às empresas exploradoras, consideradas as mais prováveis provedoras. As comunidades procuram negociar os seus interesses nas empresas bem como firmar e proteger as relações com estas, contra a possibilidade de interferência do Governo neles, numa perspectiva de que “o Governo apenas procura tirar proveito próprio em detrimento do povo”, que é o seu “suposto mandatário”. Daí que estas comunidades procurem firmar os seus interesses através do Estado como testemunha face às empresas. Enquanto isso for possível, elas buscam capitalizar esta intermediação. É assim que há uma tendência para evitarem que o Estado assuma o papel de negociador ou executor, mas permitem que aja apenas como facilitador do encontro e garante do cumprimento dos acordos. Estes factos são importantes para perceber, em certa medida, as relações entre os principais actores naquelas zonas, bem como as clivagens que dão lugar à letargia económica e subsequente reprodução da pobreza.

A REPRODUÇÃO DA POBREZA NAS ZONAS RICAS EM RECURSOS NATURAIS, O CASO DE MURRUA E DE TOPUITO

O conceito de pobreza a utilizar para estas comunidades carece de alguma discussão teórica prévia, dadas as condições contextuais peculiares daqueles locais e a existência de uma multiplicidade de conceitos e indicadores. Esta secção pretende, assim, apresentar os conceitos mais utilizados e fazer uma breve discussão dos mesmos, seguindo-se depois a apresentação e análise dos contextos.

BREVE REVISÃO DE CONCEITOS

Existem, principalmente, duas abordagens ao estudo da pobreza: a unidimensional e a multidimensional. A abordagem unidimensional, ligada à pobreza de renda, caracteriza-se pela utilização de apenas um indicador de pobreza, como é o caso do rendimento; a abordagem multidimensional caracteriza-se pela inclusão de vários indicadores, daí muitas vezes definida através de índices de pobreza. São exemplos dos aspectos englobados na abordagem multidimensional a falta de emprego, a baixa renda ou o acesso a recursos; o baixo nível de educação; a pobreza habitacional; os problemas de saúde; a falta de segurança em geral; a falta de defesa e a falta de influência política, entre outros. Destas duas abordagens emergem vários conceitos de pobreza, em que uns são mais simples e determinísticos e outros mais complexos. Alguns exemplos são: linhas da pobreza por exclusão social; vulnerabilidade; pobreza de género; as abordagens de Amartya Sen de direitos, de funcionalidades e das capacidades; e, finalmente, os conceitos de pobreza humana e de desenvolvimento humano das Nações Unidas.

Nas duas abordagens há tendências de inclinação para a medição da pobreza, mas dada a complexidade do fenómeno, alguns autores limitam-se a estudá-lo através de métodos qualitativos, facto que tem ajudado na compreensão do fenómeno. Por exemplo:

- (i) a abordagem unidimensional da linha da pobreza é geralmente estimada monetariamente, e pode ser definida em termos de renda⁷, ou em termos de calorias⁸ necessárias por dia (Saith, 2005: 4603). Estas duas linhas de pobreza são determinadas sob ponto de vista de consumo diário por indivíduo ou agregado familiar, sendo a primeira mais facilmente aplicável em zonas monetizadas, sendo, portanto, a mais amplamente usada, e a segunda ainda muito pouco usada, sendo a Índia um exemplo de utilização desta linha de pobreza calórica (*idem*). No entanto, estes dois indicadores por si só são bastante limitados por olharem apenas para o consumo.
- (ii) As abordagens multidimensionais procuram incluir outros aspectos que garantem ou restringem a qualidade de vida dos indivíduos. Assim, para além do indicador de renda, podem incluir saúde, vestuário, habitação, acesso aos serviços públicos, entre outros, que nalguns casos têm sido convertidos em índices com vista a serem mensuráveis de forma agregada. Os mais conhecidos são: (a) o Índice de Pobreza Humana (IPH) introduzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1997, com três dimensões de base, nomeadamente esperança de vida à nascença, taxa de analfabetismo adulto e nível de vida representado pela percentagem de pessoas com acesso à saúde, água potável e percentagem de crianças subnutridas; e (b) o Índice Multidimensional da Pobreza (MPI) introduzido em 2010, em substituição do IPH (Walker, 2015), que consiste na média ponderada de dez indicadores, através do qual uma pessoa é considerada pobre se vive em privações de pelo menos um terço dos indicadores (UNDP, 2015: 67).
- (iii) Por sua vez, os conceitos de exclusão social e de vulnerabilidade enquadram-se na abordagem multidimensional, mas não são facilmente mensuráveis. Primeiro, a exclusão social, nas perspectivas aproximadas de Silver (2007) e Kabeer (2006), refere-se a um “processo dinâmico de ruptura multidimensional progressiva do ‘laço social’ ao nível individual ou colectivo” (Silver, 2007). A exclusão, neste caso, refere-se tanto a aspectos económicos como sociais de desvantagem de um grupo que está simultaneamente dentro e fora de uma sociedade; ou que ostenta uma certa distância social, sendo por isso tido como marginal em relação à pertença social (Silver, 2007). Em relação aos aspectos económicos, são identificadas muitas dimensões de desvantagem através da abordagem convencional

⁷ Inicialmente foi definido o limite da pobreza em relação ao consumo de bens equivalentes a 1 USD/dia (Saith, 2005), que depois foi reavaliado em 1,25 USD/dia, e mais tarde em 1,90 USD/dia (Walker, 2015).

⁸ Sem um limite mínimo universal de calorias por dia, e altamente contestado em países onde se aplica, como é o caso da Índia, que fixa em 2100 kcal para a população urbana, e 2400 kcal para a população rural (Saith, 2005: 4603).

⁹ Por laço social o autor entende relações sociais, instituições e identidades imaginárias de pertença que constituem a coesão social, a integração e a solidariedade (Silver, 2007).

de renda, com foco no défice de rendimento e de activos, pois estes resultam num défice de satisfação das várias necessidades básicas da vida (Kabeer, 2006), dando assim lugar à exclusão social. Segundo, a vulnerabilidade é um aspecto de bem-estar que olha para a alta probabilidade de famílias se tornarem pobres devido à sua incapacidade de resistir a choques adversos (Chaudhuri, 2003; Lok-Dessallien, 1999: 5). Portanto, esta abordagem avalia os pobres e os não-pobres com vista a aferir as suas capacidades de resistência aos riscos económicos e sociais, partindo do indicador da linha da pobreza.

(iv) Por último, e de forma geral, a abordagem das capacidades de Amartya Sen e a de desenvolvimento humano são bastante similares, sendo a segunda também quantitativa. Na essência, o conceito de desenvolvimento humano inspirou-se na abordagem das capacidades de Sen, que sugere que a pobreza não está apenas no estado dilacerado em que a pessoa vive, mas também na falta de verdadeiras oportunidades para que as pessoas tomem o rumo ideal, devido tanto a constrangimentos sociais como a circunstâncias individuais (Lok-Dessallien, 1999: 4). O foco do conceito de desenvolvimento humano está na qualidade de vida dos humanos, e pode ser medido através do Índice de Desenvolvimento Humano, que examina diferentes aspectos da qualidade de vida sob um julgamento agregado dos diversos estratos de pessoas de uma nação, inferindo assim sobre o desenvolvimento humano médio (Anand & Sen, 1997). As variáveis em análise são similares, porém mais limitadas em relação às da abordagem das capacidades, que consiste na “ausência de capacidades humanas básicas para o nível de funcionamento minimamente aceitável na comunidade” (Lok-Dessallien, 1999: 11). De salientar que o IPH é complementar ao IDH, e analisa as privações olhando apenas para o estrato social pobre de uma nação (Anand & Sen, 1997).

Apesar destas ricas abordagens conceptuais e metodológicas, as definições ora apresentadas continuam imprecisas, pois não se pode aferir com precisão o grau de pobreza dada a sua relatividade e complexidade. Note-se que alguns autores reconhecem a não-existência de uma medida universalmente válida e precisa, por exemplo a respeito do IPH, Anand & Sem (1997) afirmam que “a identificação das principais privações tende a variar com as condições sociais e económicas da comunidade em questão” (Anand & Sem, 1997: 6). Este facto ilustra que, apesar de o IPH ser uma medida de aplicação universal, não deve ser igualmente aplicada pois a privação é relativa a cada sociedade, e, por dedução, em cada sociedade a privação é relativa a cada contexto específico. Sendo por isso necessário identificar o que é verdadeiramente privação para cada contexto de um país. Em linha com Anand & Sem (1997), Walker (2015) afirma que, “embora as pessoas reconheçam a pobreza imediatamente quando a encontram, geralmente têm dificuldades de dizer precisamente o que a pobreza é”, e acrescenta que “os especialistas enfrentam a mesma dificuldade”. Daí se percebe que estes autores concordam com a crítica de Robert Chambers (1988 *apud* Harriss, 2007: 1) de que as definições da pobreza geralmente reflectem o que facilmente se pode medir (Walker, 2015: 1; Harriss, 2007: 1).

Chambers (2006), não contestando directamente a relevância dos diversos conceitos e índices, incentiva os investigadores e fazedores de política a questionar os próprios pobres sobre os seus constrangimentos e privações a fim de melhor entender a pobreza e intervir sobre ela. Estas e outras observações permitem concluir que o conhecimento sobre a pobreza deve ser dependente do contexto (Harriss, 2007: 7-8).

Importa também realçar que pode ser mais relevante analisar a forma como a pobreza é sentida em comparação com a ideia de uso de índices e linhas de pobreza não acompanhados de claras explicações contextuais do fenómeno. As formas de medição da pobreza utilizados em Moçambique, nomeadamente a linha da pobreza (de consumo) e o índice pobreza multidimensional, têm grandes limitações, algumas das quais reconhecidas no próprio *Relatório da Quarta Avaliação Nacional da Pobreza* (MEF, 2016: 2). Neste admite-se a falibilidade dos dados de consumo por lapsos de memória ou desconhecimento dos respondentes sobre as refeições que os membros do agregado fazem fora de casa, mas o relatório dá maior confiança aos dados da pobreza multidimensional por serem "... mais fáceis de observar do que o consumo", alegando assim que "as estimativas [...] apresentadas são menos controversas" (MEF, 2016: 2), factos que, por sua vez, também podem ser contestáveis. Por exemplo, estes dados abrangem o nível de educação, o acesso aos serviços básicos de saúde e de educação, características da habitação, posse de bens duráveis, liberdade, entre outros itens (MEF, 2016: 2, 5), dos quais se podem questionar os critérios de observação e a fiabilidade da mesma, bem como da sua medição. Tomando o caso de educação, por exemplo, as pessoas podem ser de classes mais elevadas mas terem menos capacidades técnicas e menor nível de conhecimento em relação ao esperado da respectiva classe, sobretudo olhando para o sistema das passagens automáticas; ou podem ter acesso à escola primária sem carteiras nem condições básicas de ensino, mas sendo contadas como aqueles que têm acesso a escolas em melhores condições. Ou, ainda, o acesso a unidades de saúde, o que figura no índice como acesso a serviços básicos de saúde, pode ser uma falácia, na medida em que existem unidades de saúde sem médicos, com atendimento bastante deficiente e sem medicamentos, o que é equiparável, ou pode ser pior, à ausência destas. Para além destes exemplos, a objectividade da observação e medição da liberdade é altamente questionável. Ao olharmos para estes indicadores do índice multidimensional da pobreza, podemos tirar conclusões como a pobreza diminuiu, manteve-se ou aumentou, mas o sentimento das pessoas dirá algo muito mais concreto e passível de intervenção, daí a necessidade de as considerarmos. Por esta razão, sem negar a pertinência dos índices numéricos, é importante conjugá-los com análises qualitativas para melhor os explicar. Pois, segundo Boom (2011: 23), metodologias diferentes de determinação da linha da pobreza em Moçambique podem resultar em resultados contraditórios.

OS CASOS DAS ZRRN, MURRUA E TOPUITO

Os casos em alusão carecem de uma clara exposição temporal e qualitativa tendo como marco de referência o momento da chegada das respectivas empresas de exploração de areias pesadas. É desta forma que melhor se poderá analisar a pobreza, as suas prováveis causas e as respectivas mudanças das suas características resultantes da instalação destes projectos.

Durante a pesquisa de campo, nos povoados de Murrúa e de Topuito, com vista a analisar o impacto dos projectos sobre as vidas dos nativos, questionou-se sobre as suas vidas antes da chegada do projecto. As descrições dos vários respondentes adultos e idosos eram acompanhadas de emoções entre boas recordações do seu passado e uma forte resistência à comparação com a letargia que agora vivem. Para os de Murrúa em particular, é como se a vida tivesse perdido o seu sentido. De acordo com as narrações dos populares, eles dedicavam-se à pesca, ao artesanato, à actividade pastoril, à religião e também à recollecção de alimentos e às actividades culturais e tradicionais que eram feitas nas matas, sobretudo entre as suas residências e o mar, numa distância aproximada de cinco a dez quilómetros. Cerca das duas horas de madrugada, os homens levantam-se para a actividade pesqueira na praia, onde permanecem até por volta das dez ou onze horas, quando regressam a casa. Um dos interlocutores, emocionalmente carregado de orgulho paterno, referindo-se ao seu papel de provedor no dia-a-dia antes da chegada da HMMC, afirmou que, mesmo quando não conseguiam pescado num dia, não chegavam a casa de mãos vazias, porque apanhavam frutas silvestres que levavam para os filhos. Por seu turno, em casos de doença, os nativos recorriam à medicina natural à base de plantas. E havia pequenas lagoas próximas das casas de onde tiravam água para consumo doméstico e onde tomavam banho. Serviam-se da natureza para quase tudo, inclusive para a educação tradicional, principalmente através dos ritos de iniciação ou de passagem para a fase adulta, que também eram feitos naquelas matas ligeiramente afastados da área residencial. A comunidade, de forma geral, não se queixava do seu estilo de vida passado, pelo contrário, retratavam-no como quem perdeu algo precioso.

No entanto, muitos são os aspectos que não foram abordados, mesmo a título de privações, mas que se encaixam nos vários conceitos de pobreza. Pois tratando-se de comunidades que estavam quase totalmente isoladas da civilização e, portanto, socialmente marginalizadas, era de se esperar que as queixas das suas carências dominassem o discurso. Observou-se também, pelos discursos posteriores e por constatação no terreno, que em ambas as comunidades há carência de vias de acesso em condições, que as ligassem às sedes dos respectivos distritos e a outras comunidades. Sendo que as que lá existem se encontram em condições de transitabilidade precárias, supõe-se que é por esta razão que ainda há carência de transporte. Por estarem isoladas, estas comunidades estavam desprovidas de qualquer instituição de ensino formal, de hospital, de posto médico ou de qualquer unidade básica de cuidados de saúde convencional, bem como maternidades. Logicamente, nem água canalizada nem saneamento do meio havia

nestas comunidades, tão-pouco se vislumbrava a possibilidade de haver energia eléctrica. Em termos comerciais, apenas o peixe era vendido, sobretudo para as vilas-sede, muitas vezes através de intermediários que vinham comprá-lo a estas comunidades. Não há registos de trabalho assalariado, nem mesmo alguma forma de renda foi mencionada entre os interlocutores. Não há memórias de encontros com o Governo antes da chegada dos projectos de exploração, supõe-se que o Governo era simplesmente alheio a estas comunidades. Muitos nem sequer imaginavam a noção de governo, salvo os que tinham algum contacto com as sedes distritais, sobretudo porque não havia meios de comunicação convencionais, inclusive rádio. Daí a compreensão de se tratar de uma comunidade socialmente excluída, embora muitos dos seus membros nem sequer pudessem perceber essa exclusão dado não ter havido qualquer sentimento prévio de pertença.

Todavia, para fazer uma discussão informada sobre a pobreza, mais do que olhar apenas para o que estas comunidades não tinham, é necessário olhar para o que tinham e como se sentiam. Pois, neste contexto, as descrições sobre as privações denotam claramente tratar-se de comunidades pobres sob o ponto de vista dos conceitos mencionados anteriormente, mas não sob o ponto de vista dos próprios nativos. A julgar pela ausência do que geralmente se considera prioritário para uma vida digna, isto é, um fluxo de rendimento para garantir a alimentação e a satisfação das necessidades básicas, a existência de hospitais para garantir os cuidados de saúde, a existência de escolas para garantir a educação, e assim por diante, estas comunidades seriam obviamente consideradas pobres, mesmo antes das explorações. Porém, em contraste com aqueles indicadores está a riqueza cultural, a suficiência material resultante da biodiversidade animal e vegetal da qual se serviam e pela denotam um certo contentamento, pois as suas necessidades fisiológicas estavam acauteladas e supridas pela natureza, o que nos leva à reflexão sobre a sua real condição de pobreza. Na questão de suprimento das suas necessidades, incluem-se as de alimentação, saúde, diversão, desenvolvimento de capacidades artesanais e de sobrevivência (instrução ou educação não convencional), suprimento de material para construção de habitação, etc. É de notar também que, no seio daquelas comunidades, as desigualdades eram bem menores, o acesso aos recursos era livre, e, no geral, os seus pontos de referência eram elas mesmas ou as comunidades imediatamente vizinhas, dadas as distâncias geográficas de separação com as comunidades urbanizadas e a sua limitação de mobilidade. Tendo estas condições como ponto de partida, estas comunidades gozavam de satisfação moral e material, pelo que tinham um padrão de bem-estar agradável aos seus próprios olhos. Por esta razão, não se consideravam pobres do ponto de vista do contexto local que Harriss (2007) tenta enfatizar.

Após o início das operações mineiras, uma auto-análise das condições da sua vida revela uma certa deterioração. Se para os nativos de Murrua a intervenção mineira apenas piorou as suas condições de vida, sem trazer alguma compensação, no caso dos nativos de Topuito registam-se

transformações significativas quer do estilo de vida quer das suas relações com o Estado e com outros intervenientes. No entanto, os nativos de Topuito não falam em melhorias, pois embora reconheçam o surgimento de algumas oportunidades, também registam inúmeras queixas que figuram na deterioração das suas condições de vida. Importa para esta análise que façamos uma breve descrição das mudanças narradas e constatadas como resultado dos projectos de exploração.

No caso de Murrua, os nativos não observam qualquer contributo da empresa HMMC na vida da comunidade, senão apenas efeitos adversos. Muitas outras queixas são mencionadas para além das descrições sobre o transporte das areias pesadas em camiões a descoberto (*A Verdade*, 2013), o que frequentemente expõe a poeira mineral e lhes provoca medo dos efeitos desta nas suas vidas. Em alusão a estas queixas, os nativos começam por descrever a carestia de vida caracterizada pela escassez de produtos alimentares da natureza, produtos medicinais locais, e a eminente dependência de produtos comercializáveis por um lado, e o seu encarecimento pecuniário, por outro. Mais ainda, reclamam a inexistência de espaços para a prática dos ritos de iniciação, bem como a destruição das lagoas de onde tiravam água para consumo e onde se banhavam, entre outras queixas (Sambo, 2018). A explicação principal para estes múltiplos efeitos sobre a economia, a saúde e a cultura é atribuída à devastação das matas em particular, e ao ambiente em geral, mexendo assim com toda a dinâmica social e económica. Acrescentam ainda as injustas compensações pela destruição de propriedades privadas durante a colocação de postes de energia eléctrica, para a fábrica e para a sede da localidade vizinha de Sangage, que não beneficia os membros desta comunidade. Ademais, fazem menção a um leque de promessas feitas pela empresa à comunidade, porém já mais materializadas no seu seio, como são os casos de abertura de fontes de água potável, construção de escolas convencionais e hospitais, bem como da extensão da rede eléctrica para a comunidade (Sambo, 2018). Esta série de factos e percepções contribui para uma profunda deterioração do bem-estar social daquela comunidade, impondo-lhe múltiplas privações, o que, por sua vez, os deixa bastante revoltados.

Por seu turno, no caso de Topuito, embora sejam claramente observáveis os contributos da empresa Kenmare, os nativos contestam alguns, bem como fazem múltiplas reclamações em relação ao projecto. Primeiro, observa-se que a via de acesso, de terra batida, que liga a localidade de Topuito à antiga sede do distrito de Moma foi alargada, tendo aumentado também o tráfego devido ao fluxo de trabalhadores, pessoas interessadas em trabalho, e a dinamização de outras actividades económicas na área. Para além destes aspectos gerais, a empresa tem feito muito através da sua subsidiária denominada KMAD (Kenmare Moma Associação para o Desenvolvimento), criada em 2004 para apoiar e contribuir para o desenvolvimento das comunidades próximas da mina, a qual trabalha em coordenação com a empresa, o Governo e a população (Kenmare Resources plc, n.d.). De entre os seus feitos, registam-se os seguintes:

- Na área da saúde: construção de um posto médico equipado para servir a comunidade, que inclui uma maternidade; apoio a campanhas de saúde pública.
- Na área da educação: construção de cinco escolas primárias; duas escolas primárias completas; e uma escola técnica ainda em construção em Topuito com vista a privilegiar os nativos; atribuição de bolsas de estudo para o ensino secundário aos filhos nativos para a cidade de Nampula e para o vizinho distrito de Moma, sendo 52 bolsseiros até 2016.
- Na área das actividades económicas: construção e atribuição de pequenas lojas no mercado do bairro dos reassentados; construção da secretaria da localidade. Avançou, também, com diversos projectos de geração de renda nas áreas agrícola, pecuária e de produção de frutas, etc., atribuídos aos nativos de Topuito e comunidades circunvizinhas, muitos dos quais acabaram por fracassar.
- Na área dos serviços: estendeu para a comunidade de Topuito a rede eléctrica; tem aberto furos de água em Topuito e Mutiticoma, e distribui água para consumo através de camiões-cisterna aos locais não abrangidos pelos furos. Ademais, dado que operam uma plataforma móvel de extracção das areias pesadas, têm estado a investir em repovoamento florestal participado pela comunidade e monitorizado pelo antigo Micoa (Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental), que tem logrado algum sucesso assinalável.

Estes feitos foram desenvolvidos pela empresa no âmbito da responsabilidade social empresarial. Houve outras obras feitas sob responsabilidade do Governo do novo distrito de Lard, e, com recurso a 5% do total das receitas cobradas pelo Estado ao projecto. Algumas destas obras são o mercado central de Topuito recentemente construído, as respectivas casas de banho e a secretaria do bairro.

Contudo, tanto estas obras feitas pela KMAD como as feitas pelo Estado são, na sua maioria, contestadas. A começar pelo Governo e pela construção do mercado em Topuito, os nativos reprovam a obra pela falta de qualidade de construção e contestam o seu custo, alegando não equivaler ao valor declarado de 1,5 milhões de meticais, dando-se por enganados pelo Governo.

O respectivo mercado apresenta rachas em quase toda a sua estrutura e é relativamente pequeno, por isso os nativos recusam-se a mudar-se das suas bancas a céu aberto para esta infra-estrutura. A respeito das obras e iniciativas da KMAD, fizeram várias queixas, entre elas:

- Na área dos serviços: a água antes era livre, mas agora têm de pagar 10 MT/mês, o que faz diferença nas suas vidas; a água pela qual têm de pagar é turva, nalguns casos preferem fazer poços manuais por temerem pela sua saúde.
- Na área económica: os projectos de geração de renda foram distribuídos aos secretários das dez comunidades à volta da exploração para comprar o seu silêncio; poucos são os nativos de Topuito empregados no projecto de exploração, além disso não têm campos próximos para a prática da agricultura; adicionalmente, referem-se à proibição pela empresa do exercício da pesca nas imediações do “pequeno porto de escoamento” do minério.

- **Compensações:** são altamente contestadas por não reflectirem o verdadeiro valor da produção que é destruída. Por exemplo, segundo explicam, uma mandioca custa 25 MT, e por cada planta de mandioca a empresa paga 15 MT, seguindo a tabela de compensações do Governo, o que representa uma grande perda e um desincentivo à produção naquelas áreas. Note-se que cada planta de mandioca tem em média cinco a sete mandiocas, o que equivaleria, por defeito, a 125 MT por planta, dos quais recebem apenas 15 MT. Facto que leva a que muitos rejeitem o valor da compensação por a considerarem injusta.
- **Promessas não cumpridas:** as infra-estruturas de estrada (para ligar Topuito a Nampula sede) e a ponte para ligar Topuito à sede de Larde (o novo distrito) já tinham sido prometidas pela empresa, que até ao momento nada tinha feito; segundo os nativos, actualmente, os mesmos aspectos foram alegados como moeda de troca pela exploração do “sagrado” monte Philipe.
- **Saúde e tradição:** neste aspecto consideraram particularmente as crenças locais em relação ao monte Philipe – uma duna alta considerada monte sagrado –, onde a comunidade oferece as suas preces pela sua saúde e segurança, e que a empresa há muito tencionava explorar por haver lá um elevado potencial de concentração de areias pesadas. Tratando-se de um momento de tensão de forças relativo à exploração (derrube) do monte, os nativos estavam tão desesperados na sua capacidade de proteger o monte que pretendiam abandonar a área a correr riscos imprevisíveis, isto é, estavam dominados pelo medo e pela frustração de nada poderem fazer contra a intenção da empresa e a cooperação do Governo.
- **Acesso ao Governo:** a maioria partilhava o mesmo sentimento em relação ao Governo, nomeadamente de não se tratar de um governo que se interessasse pela comunidade, ou que os atendesse, devido às suas várias tentativas anteriores de encontrar apoio do Governo e não terem sucesso.

Em resultado das tensões nas duas comunidades, tende-se a formar em cada uma delas a consciência social de pertença e de exclusão, simultaneamente. De notar que desde o início daqueles projectos, Kenmare, em Topuito (2007), e HMMC, em Murrua (2011), muitas foram as organizações da sociedade civil que interagiram com as comunidades visadas, mobilizaram, instruíram sobre processos, benefícios e estratégias de negociação, bem como formaram Comités de Gestão de Recursos Naturais compostos por membros idóneos das comunidades. Nalguns casos, também os expuseram aos *media* provinciais e nacionais como estratégia de pressão, porém pouco tem sido alcançado da parte do Governo e das empresas. Algumas das OSC, que advogam por estas comunidades e as envolveram em vários processos negociais com os governos locais e provincial, são a AENA e a Solidariedade Moçambique, sediadas na cidade de Nampula. Os representantes das comunidades também foram expostos a outras comunidades na província de Nampula e no País, adquirindo assim a consciência de pertença a um contexto mais amplo para além do local. Mas os fracassos constantes diante do Governo e das empresas, a fraca comunicação entre o Governo e as comunidades, a inacção do Governo

para com estas comunidades, bem como a protecção do Estado às empresas em detrimento das comunidades, têm causado no seu meio um sentimento de exclusão social.

Por sua vez, os casos estudados têm muito a revelar sobre a pobreza. Desde a forma como definimos a pobreza, a forma como se manifesta, bem como a maneira em que é sentida, abre um espaço de análise um pouco para além do convencional. Se olharmos para os conceitos outrora referidos, e os respectivos critérios de avaliação, certamente as duas comunidades cabem na categoria de pobres. Pelo contrário, se olharmos para as comunidades e, como sugere Chambers (2006), as questionarmos sobre as suas condições de vida antes e depois da introdução daqueles projectos de IDE, notaremos que: (i) antes dos projectos de investimento, havia entre as comunidades um inequívoco sentimento de bem-estar, percebido pela livre disponibilidade e acesso aos vários recursos vitais, e pelas liberdades de que gozavam isolados do resto da sociedade; (ii) porém, após o início dos projectos verifica-se nas comunidades um sentimento de profunda privação no acesso aos recursos e privação das suas liberdades e direitos morais. Isso demonstra que, na perspectiva dos locais, estes regrediram de um estado de bem-estar desejável para um estado de múltiplas privações que se pode considerar de pobreza. Este importante fenómeno realça a ideia de Harris (2007) de que o objecto de estudo das ciências sociais é um sujeito ou um grupo de sujeitos conscientes que podem descrever ou explicar os seus problemas, contra a ideia de que se trata de um fenómeno humanamente perceptível apenas por meio de índices e números.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com efeito, este artigo revela as manifestações e dinâmicas de reprodução da pobreza nas ZRRN, particularmente em Topuito e em Murrua, bem como ilustra a sua relação com os investimentos de exploração mineira. A exposição dos casos em análise revela que a presença das empresas de exploração alterou significativamente o modo de vida das comunidades nas quais se integram, tendo contribuído significativamente para a destruição do meio ambiente, da flora em particular, dos quais dependia em grande medida a vida das populações. Desta forma, impuseram-lhes privações de consumo, de saúde e educação tradicionais, de desenvolvimento cultural, bem como lhes impuseram maiores dificuldades habitacionais por escassez de material local e de matérias-primas para fabricação dos seus utensílios domésticos de uso quotidiano. Em consequência dos efeitos da actuação das empresas, as economias locais tornaram-se monetizadas, o custo de vida encareceu e os locais não tiveram contrapartidas directas da empresa, como o acesso a renda por vias de emprego (devido ao baixo nível de empregabilidade dos locais), ou comerciais (salvo alguns casos em Topuito, onde a actividade comercial ficou relativamente dinamizada). Por sua vez, se outrora podiam ser mais receptivos e cooperativos com o Governo, esta possibilidade está cada vez mais distante, quer pelo

posicionamento deste em defesa dos interesses das empresas (HMMC e Kenmare) quer pela sua omissão face às inúmeras tentativas das comunidades em alcançá-los. Assim sendo, o artigo deu maior atenção à análise dos processos sociais, e das relações que dão origem à pobreza, reconhecendo e ilustrando que a criação e a recriação da pobreza são inerentes às dinâmicas do capitalismo (Harriss, 2007: 10) reflectidas através das empresas de mineração. É daí que o artigo nos coloca o desafio de pensar num conjunto de soluções que facilitem a transição, com vista a precaver as populações nativas das ZRRN dos efeitos adversos da exploração dos mesmos. Isto passaria por mais do que as meras consultas comunitárias, que nada dizem sobre os efeitos negativos que advêm das actividades de exploração. A título de proposta de política social com vista à protecção destas comunidades, sugerimos que: (i) os estudos de impacte ambiental sejam mais amplos, focando-se também na componente do impacto social, com destaque para os modos de vida das populações locais e possíveis alternativas; (ii) as consultas comunitárias sejam precedidas de palestras informativas com vista à consciencialização dos nativos, idosos, adultos e jovens, a respeito dos recursos disponíveis no subsolo sobre o qual residem e sobre a natureza e o tipo de exploração que se pretende desenvolver, bem como sobre o seu impacto na vida das comunidades; (iii) que os locais sejam capacitados em formas alternativas de sobrevivência, bem como dotados de conhecimentos técnicos para a melhoria da sua empregabilidade nos respectivos projectos; que seja fixada uma quota mínima de empregos para os nativos nos respectivos projectos, antes mesmo da sua fixação; (iv) que as acções de responsabilidade social empresarial orientadas para aquelas comunidades sejam determinadas pela sua respectiva participação consciente, e a participação regulada das OSC no processo com vista a garantir a monitorização da sua implementação. Estas propostas visam mitigar a constatada reprodução da pobreza em ZRRN como consequência da implementação dos projectos extractivos em Murrua e Topuito, onde se verifica que a natureza, em particular a flora e a terra (água, solo, etc.), desempenhava o papel de espinha dorsal na vida daquelas comunidades.

REFERÊNCIAS

- Albino, I. (2010). Castel-Branco chumba discurso de Guebuza: pobreza da população gera riqueza de alguns. *Canal de Moçambique*, 3. 14 de Setembro.
- Anand, S. & Sen, A. (1997). Concepts or human development and poverty! A multidimensional perspective. *Poverty and Human Development: human development papers*, 1-20. United Nations Development Programme,
- A Verdade* (2013). Empresa que explora areias pesadas de Sangage acusada de poluir o ambiente. 14 de Novembro de 2013. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/41750> (consultado a 28 de Setembro de 2017).
- Boom, B. van den (2011). *Situação da Pobreza dos Agregados Familiares, Malnutrição Infantil e Outros Indicadores 1997, 2003, 2009*.
- Brito, L. de (2017). *Agora Eles Têm Medo de Nós! Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008-2012)*. Maputo: IESE.
- Canalmoz (2011). Estabilidade económica de Moçambique é falsa. *Moçambique para Todos*. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2011/04/estabilidade-econ%C3%B3mica-de-mo%C3%A7ambique-%C3%A9-falsa.html (consultado a 18 de Abril de 2018).
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R. (2010). Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique. In Luís de Brito *et al.* (orgs). 2010, 141. Maputo: IESE. 141-182, Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010.pdf#page=142.
- Chambers, R. (2006). *What Is Poverty? Who Asks? Who Answers?* Reino Unido: Institute of Development Studies, Sussex.
- Chaudhuri, S. (2003). *Assessing Vulnerability to Poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples*. Nova Iorque: Department of Economics, Columbia University.
- CIA World Fact Book (2018). Moçambique – Produto Interno Bruto (PIB) – taxa de crescimento real - dados históricos gráficos. *Index Mundi*. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=mz&v=66&l=pt> (consultado a 17 de Abril de 2018).
- Francisco, A. *et al.* (2008). *Índice da Sociedade Cívica em Moçambique 2007. A sociedade cívica moçambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e acção*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/282287614>.
- Harriss, J. (2007). *Bringing Politics Back into Poverty Analysis: why understanding social relations matters more for policy on chronic poverty than measurement*, 6. Reino Unido: University of Manchester, School for International Studies Simon Fraser University Vancouver.

- Hodges, T. & Tibana, R. (2005). *A Economia Política do Orçamento em Moçambique. Principia*. 1.^a edição. Lisboa: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Kabeer, N. (2006). Poverty, social exclusion and the MDGs: the challenge of “durable inequalities” in the Asian context. *IDS Bulletin*, 37(3), 64-78.
- Kenmare Resources plc (n.d.). *KMAD – Kenmare Resources plc*. Disponível em: <http://www.kenmareresources.com/responsibilities/kmad.aspx> (consultado a 20 de Abril de 2018).
- Lok-Dessallien, R. (1999). *Review of Poverty Concepts and Indicators*. Disponível em: <http://www.undp.org/povertypublicationspovReview.pdf>.
- Lusa (2012). FMI: desempenho económico de Moçambique “é extraordinário”. *Público*. 26 de Dezembro de 2012. Lisboa: Público. Disponível em: <https://www.publico.pt/2012/12/26/economia/noticia/fmi-desempenho-economico-de-mocambique-e-extraordinario-1578645> (consultado a 18 de Abril de 2018).
- MEF (2016). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: quarta avaliação nacional (IOF 2014/15)*.
- Mucanze, N.A. (2016). *Investimento Direto Estrangeiro em Moçambique: aspectos positivos e negativos*. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/145019> (consultado a 16 de Abril de 2018).
- Negrão, J. (2003). *A Propósito das Relações entre as ONG do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*, 17. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- Saith, A. (2005). Poverty lines versus the poor: method versus meaning. *Economic and Political Weekly*, 4601-4610.
- Sambo, M. (2018). Haiyu Mozambique Mining Company: dinâmicas da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche. *IDeLAS*, 97.
- Silver, H. (2007). *The Process of Social Exclusion: the dynamics of an evolving concept*. Rhode Island, USA: Department of Sociology Brown University Providence.
- UNDP (2002). *Human Development Report 2002: deepening democracy in a fragmented world*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2002> (consultado a 18 de Abril de 2018).
- UNDP (2015). *Human Development Report 2015: work for human development*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2015-work-human-development> (consultado a 20 de Abril de 2018).
- UNDP (2016). *Human Development Report 2016: human development for everyone*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2016-human-development-everyone> (consultado a 17 de Abril de 2018).
- Walker, R. (2015). *Multidimensional Poverty*.

RELAÇÕES LABORAIS E MOVIMENTOS DE PROTESTO NO SECTOR DO AÇÚCAR

Uacitissa Mandamule

INTRODUÇÃO

A implementação de grandes plantações no sector do açúcar e a necessidade de contratação de grandes quantidades de mão-de-obra sazonal têm gerado oportunidades de emprego para as populações rurais. Porém, as duras condições de trabalho e as desigualdades ao nível dos sistemas de recompensa e assalariamento são geradoras de descontentamentos e protestos, quer através de acções formais quer informais.

Embora crescentes nos últimos anos, as estratégias de resistência e protesto contra os efeitos da penetração do capital não têm conseguido reequilibrar as relações de poder e reduzir as assimetrias existentes na divisão de recursos.

Tendo como enfoque o sector do açúcar, este artigo pretende compreender os factores da ocorrência de tensões no sector do açúcar, bem como avaliar os seus efeitos no modo de vida da população afectada. Para além da introdução, o texto apresenta o quadro teórico sobre os movimentos de protesto, para de seguida apresentar as formas de resistência dos trabalhadores do sector do açúcar e as respectivas respostas do sector empresarial. Finalmente, concentrar-se-á nas conclusões e recomendações.

METODOLOGIA

Este estudo surge na sequência de uma análise que se pretendia fazer sobre a contribuição do sector do açúcar no desenvolvimento local. As observações e os depoimentos recolhidos durante o trabalho de campo levaram à necessidade de realizar um estudo específico sobre as relações laborais no sector do açúcar, de forma a melhor compreender as razões das conflitualidades existentes neste sector, que emprega um número considerável de mão-de-obra.

Para a sua concretização, o estudo começou pela revisão da literatura, seguida por uma pesquisa exploratória em Maputo e entrevistas. Este procedimento propiciou um melhor entendimento sobre os conceitos (Movimentos de protesto, conflitualidades, acção colectiva, etc.) deste estudo

e ajudou a compreender as trajetórias (histórica, cultural e económica) dos movimentos sociais, as lógicas de penetração do capital em Moçambique e as culturas políticas moçambicanas. As peças jornalísticas constituíram igualmente uma fonte de análise utilizada neste estudo.

No que concerne à recolha de dados no terreno, recorreu-se a inquéritos e entrevistas com trabalhadores e representantes das empresas açucareiras e à observação não participante. Foram entrevistados cerca de dez trabalhadores das empresas açucareiras, afectos a cargos de direcção e chefia, administrativos e em actividades não qualificadas (rega, plantio e sacha), e foi inquirida uma amostra aleatória simples de 68 trabalhadores permanentes (população de 8000 trabalhadores), com um nível de confiança de 90%, e uma margem de erro amostral de 10%. As informações recolhidas abrangeram igualmente comunidades afectadas pelas actividades do sector do açúcar, especificamente líderes locais, membros das comunidades e membros e representantes do Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria de Açúcar (Sintia).

No geral, optou-se pelas entrevistas individuais, pois estas revelaram-se adequadas para captar as questões mais sensíveis e mais específicas do estudo, como as causas e o objecto dos protestos, questões relacionadas com a satisfação no trabalho, o relacionamento com os colegas e as chefias, questões de saúde e higiene no trabalho, entre outras.

O difícil acesso a algumas informações, documentos e locais importantes para o nosso estudo constituiu um constrangimento. Visto tratar-se de um assunto sensível, o medo de represálias por parte dos trabalhadores e o fechamento por parte das empresas repercutiu-se na relativa fraca circulação de informação.

Com efeito, se num primeiro momento as empresas se mostraram receptivas quanto à realização do estudo sobre o impacto do sector do açúcar no desenvolvimento, não deixaram de existir dúvidas e desconfianças sobre a natureza da pesquisa em curso, facto que culminou, em algum momento, com o impedimento de realização de entrevistas junto dos trabalhadores sazonais afectos ao corte da cana-de-açúcar. O facto de as empresas não permitirem visitar os acampamentos dos trabalhadores sazonais pode indicar o receio em expor as condições de alojamento e higiene dos trabalhadores sazonais, que poderiam levantar ondas de contestação mais ou menos violentas.

Essencialmente, esta experiência ensinou-nos que tratar de movimentos de protesto, no contexto moçambicano e de crise, exige do investigador social uma boa preparação dos seus instrumentos de pesquisa, abertura para negociar as condições de pesquisa em função das imposições das empresas, cuidado no tratamento da informação e flexibilidade para contornar as barreiras procedimentais que muitas vezes se lhe colocam. Este tipo de pesquisa exige igualmente do investigador um controlo emocional para evitar que os seus juízos de valor e as pré-noções adquiridas durante a fase de revisão bibliográfica e pesquisa exploratória interfiram na recolha de dados e nas conclusões produzidas.

A PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO

Nos últimos anos, Moçambique tem sido um dos destinos preferenciais para o investimento nos sectores agrícola e mineiro e na indústria extractiva, por intermédio de países e empresas multinacionais. Estes investimentos produziram, de alguma forma, efeitos positivos sobre a produção, a produtividade e os volumes de exportações, geraram emprego, aumentaram o rendimento de algumas famílias e contribuíram para a recuperação de algumas infra-estruturas, como regadios e fábricas (Mosca & Abbas, 2016).

No entanto, apesar deste cenário macroeconómico potencialmente animador, a nível micro existem evidências de tensos processos de negociação, instalação e implementação destes projectos, provocando desigualdades no acesso aos recursos e nos sistemas de remuneração, e instalando um sentimento de insatisfação nos locais onde estes investimentos estão implantados (Mosca & Bruna, 2015; Feijó, 2016).

Vários estudos têm explorado a relação entre a penetração do capital no meio rural, através dos grandes projectos de investimento nas áreas de indústria extractiva, mineira e agrícola, e o surgimento de movimentos sociais, como resultado da situação de desigualdade e exclusão económica, política e social a que comunidades e, sobretudo, os trabalhadores dessas empresas estão sujeitos (Mosca *et al.*, 2016; O’Laughlin & Ibraimo, 2013).

Por movimentos sociais entendemos uma forma de acção protagonizada por um conjunto de indivíduos visando influenciar uma mudança dentro de uma determinada comunidade (Crozier & Friedberg, 1977). Trata-se de uma forma de acção colectiva intencional, concertada e orientada para a reivindicação ou a defesa de um interesse material ou de uma determinada causa (Schemeil, 2012).

Tilly (1984) considera igualmente que os movimentos sociais visam defender os interesses e promover as ambições de um determinado grupo ou colectividade, de tal forma que, a cada momento, cada grupo mobiliza um conjunto determinado de formas de acção colectiva, designadas “repertório de acção colectiva”. O repertório de acção colectiva constitui, segundo Tilly (1984), um conjunto de formas de agir comum, baseadas também em interesses comuns, apreendidas e compartilhadas de maneira rotineira, postas em prática de maneira deliberada e emergindo em diferentes tipos de conflito. O autor considera que as manifestações, greves, reuniões públicas e todas as outras formas de acção similares só produzem o efeito desejado quando os grupos implicados conseguem mobilizar um número significativo de participantes, com vontade de agir por uma mesma causa.

Na sua análise sobre os sistemas democráticos e as atitudes políticas em cinco países¹, Almond & Verba (1989) empregam o conceito de cultura política, o qual permite, segundo os autores,

¹ Estados Unidos da América, Reino Unido, Alemanha, Itália e México.

compreender as motivações que levam os indivíduos a engajarem-se ou não na defesa de um determinado objectivo ou interesse, mesmo em contextos caracterizados por um elevado nível de repreensão e/ou autoritarismo.

Por cultura cívica os autores entendem um conjunto de conhecimentos, percepções, atitudes e disposições que permitem aos cidadãos compreender e dar significado à experiência rotineira da sua relação com as instituições e com o poder que os governa. Os autores distinguem três tipos de cultura política:

Cultura política paroquial: característica de sociedades com uma estrutura política tradicional. Não existem aqui papéis políticos especializados e as orientações políticas dos membros do grupo estão fortemente ligadas à sua orientação social e religiosa, crenças e realidade local. A cultura política paroquial caracteriza-se pelo fraco conhecimento sobre a existência de um poder político centralizado, falta de interesse em participar na vida política e nenhuma expectativa de mudança em relação ao sistema político.

Cultura política de súbdito: característica de países com uma estrutura administrativa centralizada, os cidadãos estão cientes da existência de uma autoridade governamental e instituições com papéis políticos especializados, e estão sujeitos às suas decisões, mesmo não lhe conferindo legitimidade. Os cidadãos têm noção dos seus direitos de cidadania mas, por receio político, não o exercem.

Cultura política participativa: consentâneo com sociedades com uma estrutura política democrática, aqui os cidadãos tendem a assumir um papel activo e participativo na vida política, conhecem as normas e as instituições, embora a sua percepção sobre tal papel possa variar entre aceitação e rejeição. Os cidadãos tendem a estar orientados para o sistema como um todo, tanto para as estruturas e processos políticos e administrativos (Almond & Verba, 1989: 17).

Em Moçambique ainda predomina uma cultura política autoritária, herdada do período colonial e continuada pelo sistema político no período que se seguiu à independência (Macamo, 2014). Nestes contextos, o medo da repressão física e o receio de sofrer represálias ou de ser excluído dos grupos de pertença propicia o surgimento de um repertório de acção específico caracterizado por acções mais silenciosas de contestação por um direito, no lugar das acções mais frontais, muitas vezes violentamente reprimidas (Brito *et al.*, 2015).

Esta questão das formas de contestação e outros aspectos são analisados por diferentes autores como, por exemplo, Feijó (2011) e Manguezi (2003). Analisando o caso de 24 empresas em Maputo, Feijó (2011) mostra as formas de reacção dos trabalhadores moçambicanos face à desigual distribuição de recursos de poder dentro das organizações. A sua análise centra-se, num primeiro momento, num estudo das recompensas económicas (salários, incentivos e benefícios sociais) e não económicas entre trabalhadores de topo e trabalhadores de base em algumas empresas de Maputo; de seguida, o autor analisa as estratégias de contorno protagonizadas

pelos trabalhadores visando melhorar os seus rendimentos; por fim, o autor mostra a influência que estas estratégias têm ao nível da estruturação das dinâmicas laborais em Maputo.

Feijó (2011) refere, por um lado, que, apesar das desigualdades salariais entre os dois grupos acima identificados, predominam no seio dos trabalhadores de base atitudes de respeito, de obediência e de reverência em relação aos seus superiores hierárquicos. O actor refere que, pelo facto de os regimes políticos dominantes terem sido sempre autoritários, os trabalhadores têm uma cultura política paroquial ou de súbdito e, pelo facto de não terem instituições que os protejam e haver muito desemprego, preferem não arriscar e têm medo de perder o trabalho. No entanto, por outro lado, juntamente com essas estratégias mais passivas, existem igualmente outras formas de resistência que assentam em acções como roubos, sabotagens, ironia e escárnio, “fofoca”, denúncia anónima e manifestações pacíficas de protesto (falta e atrasos colectivos). Em ambos os casos, conclui o autor, as estratégias de reivindicação não têm como fim último prejudicar as chefias, mas sim, na maioria dos casos, a obtenção de benefícios materiais para o trabalhador, seja o aumento salarial seja a melhoria das condições laborais.

Já Manguenzi (2003), por sua vez, aborda a história da introdução do cultivo forçado de algodão na província de Gaza, as migrações laborais para as minas da África do Sul, a chegada dos colonos portugueses a Chókwè e o processo de distribuição de terras no período que se seguiu à independência, com base em entrevistas e canções partilhadas pelos seus entrevistados. As canções surgem aqui como um elemento integrante da cultura dos povos, e um forte elemento de contestação e afronta contra o colonialismo português. Devido ao medo e à repressão existentes naquele contexto, as canções eram entoadas nas línguas locais, em sentido figurado e ligado à cultura dos povos (Manguenzi, 2003).

UM OLHAR SOBRE OS ACTORES

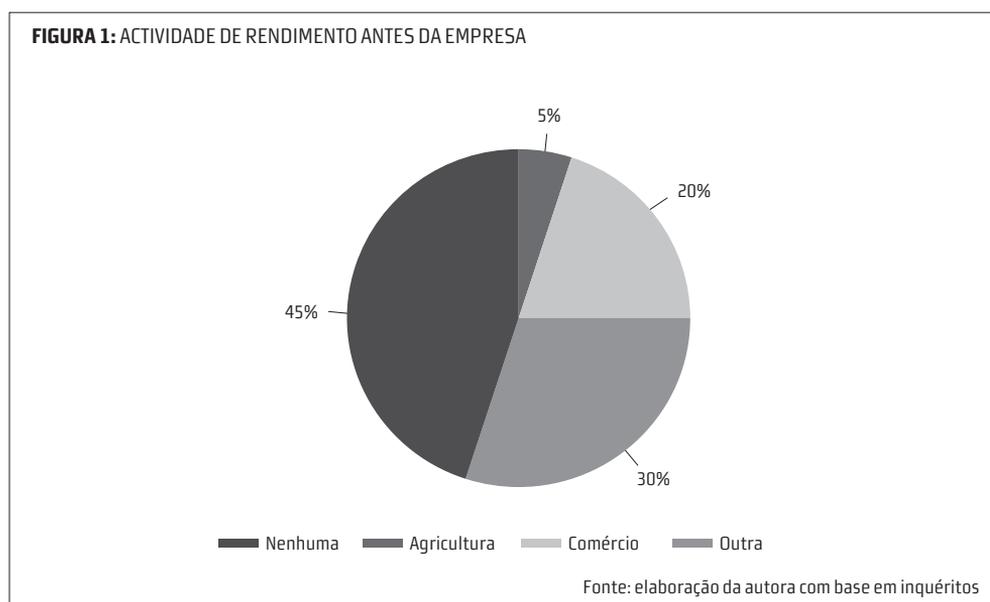
Desde a sua implantação, o sector do açúcar tem sido referido como exemplo do tipo de relação conflituosa. A necessidade de grande quantidade de trabalho braçal², pouco qualificado, indiferenciado, taylorizado e barato, propicia condições de grande assimetria social, em termos de qualificações e rendimentos. A possibilidade de melhorar as condições de vida gera expectativas que, não satisfeitas, podem desencadear lutas de poder, frustração e descontentamento face ao patronato.

Os protestos no sector do açúcar envolveram uma multitude de actores que incluem: (i) os trabalhadores em diferentes departamentos das áreas fabril e administrativa, maioritariamente moçambicanos, com algum tipo de educação formal, que pode ir do nível primário ao superior, lutando pelo acesso aos espaços e recursos de poder com os trabalhadores de igual categoria,

² Para o ano de 2013, as quatro açucareiras (Marromeu, Maragra, Mafambisse e Xinavane) empregaram directamente um total de 28 439 trabalhadores, dos quais 11 682 permanentes e 16 757 sazonais (Cepagri, 2013).

mas de origem estrangeira, maioritariamente sul-africanos, malawianos ou zimbabwianos; (ii) os cortadores de cana-de-açúcar e trabalhadores nas machambas; (iii) os transportadores de cana-de-açúcar; (iv) os trabalhadores afectos aos serviços de segurança das empresas.

Os trabalhadores nos campos de cultivo e os cortadores de cana-de-açúcar, estes últimos designados entre eles por “*magaulanes*” (O’Laughlin & Ibraimo, 2013), são predominantemente jovens, do sexo masculino, com baixo nível de escolaridade³, de variada proveniência, com destaque para os distritos e províncias próximos dos locais onde as empresas estão implantadas. Existe um fluxo considerável de trabalhadores provenientes de outras províncias, geograficamente afastadas dos locais onde as empresas se encontram implantadas. São jovens que, maioritariamente, não exerciam nenhuma actividade de rendimento antes do emprego no sector do açúcar, sendo esta a primeira experiência com um empregador. Existe, no entanto, um grupo considerável de pessoas que se dedicavam à agricultura e ao comércio informal, antes do emprego no sector do açúcar. Os baixos rendimentos auferidos no sector agrícola (Mosca, 2015; Feijó & Agy, 2015) podem justificar esta mobilidade de mão-de-obra para o sector do açúcar.



O principal factor de atracção para esses jovens é a possibilidade de auferirem um rendimento mensal capaz de melhorar as suas condições de vida e aliviar o cenário de pobreza através das remessas de valores enviados aos seus agregados familiares nos locais de origem ou proveniência.

³ Nos últimos anos, este aspecto tem registado alguma mudança, sendo possível encontrar jovens com escolaridade significativa, que pode mesmo chegar aos níveis secundários.

Enquanto o corte da cana-de-açúcar, técnica e fisicamente mais exigente, é feito maioritariamente por homens, as outras actividades, como a limpeza dos campos, a sacha, a plantação, a adubagem e a rega, são feitas predominantemente por mulheres, de diferentes faixas etárias.

SOBRE O OBJECTO DOS PROTESTOS

Sendo maioritariamente gerido por empresas multinacionais, o sector do açúcar tem também atraído um fluxo considerável de mão-de-obra estrangeira, sobretudo dos países vizinhos de Moçambique, onde as companhias também exercem algumas actividades. A contratação de mão-de-obra estrangeira é justificada, do ponto de vista dos gestores das empresas, pelo défice de profissionais qualificados para o sector em Moçambique:

Actualmente há procura de mão-de-obra especializada, mas o mercado moçambicano não tem. Daí que se tem contratado trabalhadores vindos das nossas empresas nos outros países (gestor da empresa, entrevista de 16/06/2017).

Porém, do lado dos trabalhadores, esta opção pela contratação de mão-de-obra estrangeira é uma estratégia usada pelas empresas para a manutenção da precariedade das condições salariais dos trabalhadores moçambicanos, os quais são muitas vezes associados à desordem e aos tumultos:

A empresa não contrata pessoal local porque dizem que eles promovem greves por causa das grandes diferenças de salários entre os que trabalham no campo e os que ficam no escritório (trabalhador na empresa, entrevista de 16/06/2017).

De entre os direitos reivindicados pelos trabalhadores no sector do açúcar constam as baixas recompensas e assimetrias salariais entre os trabalhadores moçambicanos e os trabalhadores estrangeiros, na mesma categoria de trabalho e as duras condições de trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores das categorias não qualificadas, caracterizadas muitas vezes pela falta de meios de protecção e segurança tendo em conta a natureza do trabalho exercido, as longas jornadas de trabalho, a falta de refeições e água durante o trabalho:

É normal um engenheiro moçambicano receber por aí uns 200 mil meticais, enquanto um estrangeiro na mesma categoria recebe volta de 600 mil meticais (responsável sindical, entrevista de 26/04/2017).

Analisando a forma como se distribuem as recompensas económicas por trabalhadores nacionais e estrangeiros em Maputo, Feijó (2011) distingue-as em salários, incentivos e benefícios, concluindo que os salários correspondem ao pagamento mensal pelo cumprimento de tarefas devidamente designadas, incluindo fora do horário normal de expediente. Os incentivos destinam-se a encorajar os trabalhadores que demonstrarem desempenho acima da média e, por fim, os benefícios sociais referem-se às compensações extra-salariais em numerário ou em espécie, concedidas aos trabalhadores com vista a fazerem face a despesas relacionadas com a actividade profissional.

Assim, a falta de pagamento de incentivos aos trabalhadores sazonais no término de cada campanha; os descontos salariais para a segurança social feitos aos trabalhadores sazonais; a redução da carga horária de trabalho; o pagamento de horas extras e a melhoria das condições de higiene e segurança no trabalho, e os baixos salários para algumas categorias consideradas estão entre os principais factores de descontentamento:

Já houve várias greves por causa do baixo vencimento, sobretudo para as classes pequenas nas machambas. O principal problema é dos [trabalhadores] sazonais. Aos sazonais é descontado o valor da segurança social no final de cada mês, mas como eles não têm contrato de longa duração com a empresa e nunca vão reformar[-se], quando é que vão ter esse dinheiro? Portanto, isto é um grande problema, porque estas pessoas são as mais lesadas (responsável sindical, entrevista de 26/04/2017).

Existem várias categorias de trabalhadores dentro das empresas, designadas de A até F. A categoria A engloba os trabalhadores afectos àquelas actividades que não exigem qualificação técnica ou profissional, como, por exemplo, a limpeza dos campos, a sacha e a rega, ajudantes de campo, aplicadores de pesticidas, guardas, que exercem as suas actividades sob supervisão de um superior hierárquico. Já na categoria B estão as actividades automáticas que exigem formação e algum conhecimento técnico (escriturários, operários nas fábricas, motoristas, etc.). Na categoria C, estão os trabalhadores que executam as orientações dadas ao nível do topo (supervisores, técnicos profissionais, superintendentes na área de produção, trabalhos rotineiros nos escritórios), e na categoria D está a gestão directa das diferentes áreas de produção e os gestores intermédios. Por fim, integram as categorias E e F as chefias intermédias e as direcções das empresas, onde são desenhados os planos e as políticas e tomadas as decisões.

Em algumas das empresas assistiu-se a um processo de recrutamento maciço de trabalhadores junto às comunidades, sobretudo para as categorias A e B. O processo de recrutamento e selecção pela empresa junto às comunidades é um exercício que envolve várias estruturas de poder a nível dos governos distritais e locais, onde se efectua o recrutamento. As lideranças comunitárias desempenham um duplo papel na sua relação com a empresa, por um lado

são a instância primária de recrutamento, ao identificar os indivíduos cujas aptidões físicas correspondem aos critérios exigidos pela empresa para a boa prossecução das actividades, e, por outro lado, funcionam como uma espécie de garante da idoneidade e da boa conduta dos candidatos.

TABELA 1: TABELA SÍNTESE DOS ÍNDICES SALARIAIS POR CATEGORIA

CATEGORIA PROFISSIONAL	ÍNDICES SALARIAIS
Categoria A	2500-3000 MT
Categoria B	3000-7000 MT
Categoria C	8000-10 000 MT
Categoria D a F	10 000-600 000 MT

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas e em Lazzarini (2017) e O'Laughlin & Ibraimo (2013)

Com excepção dos cargos de direcção e chefia (intermediária e directa) e técnicos com alguma qualificação, os salários auferidos nas categorias A e B são precários e considerados pelos trabalhadores como sendo desajustados tendo em conta a actual conjuntura económica, factores que concorrem para o descontentamento:

O salário para nós que plantamos e cortamos a cana é muito baixo, quem recebe bem são os engenheiros, esses, sim, são bem pagos. Na rega e corte recebem por volta de 3000 a 5000 [meticais] por mês, esse dinheiro não chega para nada porque a comida, água, energia, escola para as crianças, está tudo caro (trabalhador na rega, entrevista de 28/04/2017).

Nas categorias acima mencionadas, os salários podem variar entre 2500 e 7000 meticais mensais, sendo que os trabalhadores na área fabril são os que auferem melhores salários, em relação aos afectos à agricultura:

Os nossos companheiros têm o salário de sete mil meticais [mensais] e nós, os da machamba, recebemos apenas três mil meticais. Então, nós estamos a reivindicar, a fim de que a empresa pague o mesmo salário aos agricultores e operários da fábrica, porque somos ambos trabalhadores da mesma empresa (operário na fábrica, entrevistado por Machava, 10/08/2017: 7).

Assim, a fraca motivação no trabalho aparece aqui associada às baixas remunerações salariais:

Gostaria tanto que aumentasse o salário, para nós continuarmos a trabalhar com vontade. Para trabalhar com força é preciso ter dinheiro e ficar feliz no final do mês (trabalhadora na rega, entrevista de 15/06/2017).

Sendo que um aumento nos sistemas de remuneração e incentivos permitiria, segundo os trabalhadores, melhorar o desempenho e a percepção negativa sobre as chefias da empresa:

É preciso criar melhores condições para os trabalhadores, desde salários, horas extras, trabalho fora do normal e consideração (trabalhador na rega, entrevista de 15/06/2017).

DAS FORMAS DE PROTESTO NO SECTOR DO AÇÚCAR

Os sistemas de remuneração e recompensa diferenciados dentro do sector do açúcar, aliados às duras condições de trabalho em termos de cargas físicas, horários de trabalho, condições climáticas e riscos de acidentes, desencadeiam entre os trabalhadores um conjunto de respostas que vão desde reacções informais (individuais ou colectivas), podendo estas ser tácitas (canções, furtos e desistências) ou frontais (motins e sabotagens), a acções colectivas formais e manifestas como as greves e a sindicalização.

TABELA 2: FACTORES DE PROTESTO E RESPOSTAS DOS TRABALHADORES

FACTORES	RESPOSTAS DOS TRABALHADORES
Remuneração e recompensa diferenciadas Condições de trabalho	a) Sindicalização
	b) Furtos
	c) Sabotagens
	d) Deserção (<i>exit</i>)
	e) Canções de protesto
	f) Criação de uma consciência de classe
	g) Greves (<i>voice</i>)
	h) Motins e revoltas

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas

SINDICALIZAÇÃO

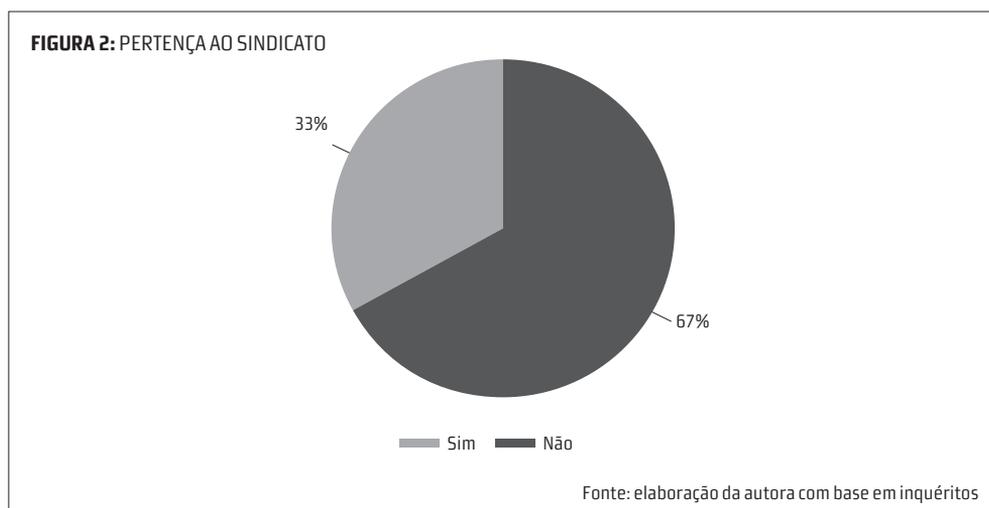
Os trabalhadores do sector do açúcar têm optado por se organizar em sindicatos como forma de exercer maior pressão sobre os empregadores e ao próprio Estado, que detém acções em algumas empresas⁴, conforme referido por um responsável do sindicato:

O sindicato dos trabalhadores da indústria açucareira tem desenvolvido acções na componente de negociação dos salários e outros benefícios sociais, na perspectiva de defender os interesses dos trabalhadores (entrevista de 24/04/2017).

⁴ O Governo de Moçambique detém 12% e 15% das acções das açucareiras de Xinavane e Mafambisse, respectivamente.

O sindicato do sector do açúcar surge por volta dos anos 1980, e actualmente existe uma representação sindical em cada uma das empresas açucareiras hoje em funcionamento. No entanto, os trabalhadores referem que em alguns casos os sindicatos estão cooptados pela elite empresarial, em troca de alguns benefícios e dons, como, por exemplo, os subsídios para as marchas do 1.º de Maio, combustível e outros subsídios de funcionamento ou mesmo lugares privilegiados em cerimónias oficiais nas empresas ou nas administrações do Estado. Este factor aumenta a falta de confiança no sindicato como instância de defesa dos direitos e deveres dos trabalhadores, sobretudo por parte dos trabalhadores sazonais.

Cerca de 67% dos trabalhadores entrevistados referiram não pertencer ao sindicato, embora tenham conhecimento da existência do mesmo, conforme ilustra o gráfico abaixo:



O trabalho de O’Laughlin & Ibraimo (2013: 64) mostra que, embora o sindicato exerça um papel importante na mediação de conflitos laborais, este tem exercido pouca influência junto dos trabalhadores sazonais, estando mais centrado na gestão de assuntos ligados aos empregos e salários do que em matérias de saúde e ambientais.

O sindicato tem apostado em acções de formação e treinamento com vista a aumentar o entendimento sobre a importância da organização dos trabalhadores e a sua participação no sindicato, bem como a melhorar as suas capacidades de negociação junto das empresas.

FURTOS

As empresas açucareiras ocupam grandes extensões de terra, que abrangem diferentes comunidades e até distritos. São vastas áreas, não vedadas, algumas localizadas ao longo das principais vias de acesso e, portanto, acessíveis a qualquer transeunte.

Estes elementos, combinados com as reclamações de baixas recompensas salariais, fazem das empresas açucareiras alvos de frequentes furtos, sobretudo da cana-de-açúcar. A subtração de cana-de-açúcar das empresas é um acto que envolve actores de diferentes faixas etárias, sendo reportados, pelas empresas e por membros das comunidades, casos de acidentes envolvendo crianças que tentam roubar cana dos camiões que transportam aquele produto para as fábricas. Estes actos são igualmente praticados por alguns trabalhadores e membros das comunidades vizinhas, que retiram cana para efeitos de consumo ou fabrico de bebidas alcoólicas para comercialização:

Existem aqueles casos de furto em que a pessoa vem com sacos para carregar cana e ir fazer bebida. Mas também existem aqueles trabalhadores que cortam para consumir ali. Por isso temos guardas distribuídos por toda a parte. Apanhar o ladrão não é fácil, mas quando apanhamos, a pessoa é autuada (responsável da empresa, entrevista de 14/06/2017).

Esta atitude é justificada, pelos entrevistados, pela necessidade de melhorar os rendimentos auferidos pelos trabalhadores das empresas e as condições de vida dos membros das comunidades.

SABOTAGEM

Os trabalhadores no sector de açúcar têm igualmente recorrido a actos de sabotagem como forma de protesto silencioso contra as condições de trabalho e remuneração. A sabotagem acontece com maior incidência na secção de corte de cana-de-açúcar, sendo o principal recurso a prática do corpo mole (Scott, 1985) e cortar mal a cana-de-açúcar, causando prejuízos às próprias empresas. Este tipo de sabotagem é feito sob o risco do próprio trabalhador, que pode não ser contratado na campanha seguinte. Importa referir, porém, que o facto de os trabalhadores cortarem mal a cana-de-açúcar pode também dever-se à falta de experiência naquela actividade, bem como a questões de cansaço físico, uma vez que o corte é feito manualmente e necessita de grande esforço físico por parte do trabalhador.

Embora não interfiram directamente na melhoria das condições salariais dos trabalhadores, as sabotagens visam essencialmente prejudicar a produção das empresas, e colocam-se como resposta às assimetrias salariais e às duras condições de trabalho nos campos.

DESERÇÃO

A deserção (*exit*) é uma conduta de fuga que se exprime pela desistência ou fuga dos indivíduos aos seus deveres, em resultado da integração num sistema de dominação caracterizado por relações desiguais (Hirschman, 1970). Os indivíduos permanecem leais durante muito tempo, suportando a dominação e a frustração, daí que seja necessário um grau muito grande de insatisfação para que a deserção aconteça (Bajoit, 1988).

Pela sua natureza, o trabalho nos campos de corte da cana-de-açúcar é uma actividade que exige, para além de disciplina, muito esforço físico e adaptação dos trabalhadores. Como resultado das difíceis condições de trabalho, é comum registarem-se casos de desistência e abandono dos postos de trabalho, antes da conclusão das metas atribuídas, sobretudo por parte dos trabalhadores sazonais. Os *matsotsis*⁵, como são designados os desertores, representam um prejuízo em termos financeiros para as próprias empresas, que vêem as suas metas de produção e produtividade não cumpridas, devendo recorrer a processos adicionais de recrutamento para fazer face à diminuição de mão-de-obra. Este fenómeno acontece com certa frequência, sobretudo durante o período da campanha de corte da cana-de-açúcar.

Com efeito, do ponto de vista das empresas, o abandono dos postos de trabalho é visto numa perspectiva de falta de cultura de trabalho, preguiça, e indisciplina:

No ano passado tivemos muitos prejuízos porque houve um grupo de cortadores de cana que não aguentaram com o trabalho e abandonaram no meio do caminho. Estas pessoas costumam ser chamadas matsotsis, são jovens que pensavam que o trabalho era leviano, enquanto não (responsável de Recursos Humanos, entrevista de 27/04/2017).

Em termos práticos pode demonstrar a desadequação entre as condições de trabalho, consideradas pelos trabalhadores como sendo duras, e os sistemas de remuneração e outros incentivos (O’Laughlin, 2016b).

CRIAÇÃO DE UMA CONSCIÊNCIA DE CLASSE

Apesar das suas diferenças de origem e políticas, os trabalhadores tomam consciência das desigualdades no acesso aos recursos de poder e outros benefícios entre si (dominados) e a entidade patronal (classe dominante), levando a que estes se organizem, informalmente ou através dos sindicatos, para em conjunto reclamarem os seus direitos, conforme se pode verificar na declaração abaixo:

As greves surgem quando os trabalhadores entendem que estão a ser mal pagos e que as condições de trabalho não são boas. Quando há greves, os trabalhadores nunca chegam a destruir as empresas, eles apenas exigem alguns direitos. Nestas situações, o sindicato aparece como mediador, portavoz dos trabalhadores perante a direcção da empresa e as autoridades (responsável sindical, entrevista de 15/03/2017).

⁵ O termo *matsotsi* significa, em xangana, ladrão. Aqui a expressão é usada para designar os indivíduos que abandonam as suas tarefas no sector do corte da cana-de-açúcar antes de terminar a campanha.

Existe uma forte solidariedade colectiva entre os trabalhadores em decorrência do sentimento de opressão comumente experimentado, que os engaja a assumirem os custos do envolvimento numa acção colectiva:

Os operários da açucareira da Maragra, localizada no distrito da Manhica, reivindicaram, [na] terça-feira, aumento salarial para agricultores da empresa, num gesto de solidariedade com os colegas. Durante as manifestações, foi necessário a intervenção dos agentes da UIR (Unidade de Intervenção Rápida) e de seguranças da empresa para conter os ânimos (jornal O País, 10/08/2017)⁶.

O tratamento diferenciado e as diferenças económicas que existem dentro do sector podem criar um sentimento de exploração em relação aos trabalhadores estrangeiros, uma vez que se considera que estes ocupariam cargos que deveriam ser preenchidos pelos nacionais e beneficiando de enormes privilégios em detrimento dos nacionais nas mesmas categorias de trabalho:

Esta empresa é importante para o desenvolvimento. O único problema é que existe falta de consideração pelos moçambicanos, mesmo quando essas pessoas têm formação superior, eles preferem os estrangeiros. Estes bóeres quando chegaram aqui na empresa foram de seguida trazer pessoas com quem trabalhavam em outros países, para virem trabalhar aqui. Há pessoas muito descontentes com a fábrica, nós não gostaríamos que esse descontentamento chegasse ao ponto de queimarem as machambas e camiões e destruírem a fábrica. Outra coisa é que recrutam cortadores de cana de outras províncias, mas quando essas pessoas chegam aqui, não são enquadradas. Então essas pessoas começaram a vandalizar as machambas dos locais por causa da fome. Então essas coisas todas não nos agradam. Digo isso porque diariamente recebo reclamações de pessoas que são expulsas ou negadas emprego. Então eu sempre falo com a empresa porque hoje em dia há muitas pessoas mal-intencionadas, que podem destruir a empresa (líder comunitário, entrevista de 25/04/2017).

O sistema de remuneração diferenciado, a não-detenção dos meios de produção, a falta de controlo sobre o respectivo trabalho, as condições de alojamento precárias a que estão sujeitos os cortadores de cana-de-açúcar reforçam a consciência de pertença à mesma classe social, que para se fortalecer e fazer passar os seus interesses junto dos centros de tomada de decisão das empresas e das administrações do Estado deve agir de maneira conjunta. As diferenças sociais e culturais, embora se manifestem com maior incidência na disputa por mais espaço ou posição privilegiada dentro dos acampamentos ou grupos de trabalho, nas tentativas de mudança de categoria dentro da empresa, no acesso a outros recursos de poder ou informação

⁶ <http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/46047-sindicato-reconhece-greve-dos-trabalhadores-em-maragra.html>.

privilegiada, não se fazem sentir com maior incidência diante a uma situação comum de injustiça, como, por exemplo, as baixas remunerações salariais.

GREVES

Entende-se por greve uma acção formal – voluntária e colectiva – de contestação, desencadeada pela massa laboral de determinado sector ou ramo de actividade, com o intuito de reclamar certos direitos ou benefícios sociais. A interrupção deliberada de actividades constitui a característica principal das greves.

A greve é um direito fundamental consagrado aos trabalhadores pelo direito moçambicano, com o intuito de defender os seus interesses⁷. A greve funciona como recurso às tentativas de negociação e consenso entre a entidade patronal e a classe trabalhadora, representada pelo sindicato, no caso vertente, pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria Açucareira (Sintia). Os trabalhadores têm legalmente a obrigação de assegurar a prestação de serviços mínimos enquanto durar a greve, de maneira a permitir a retomada normal das actividades, findo o período de paralisação⁸.

A greve é um dos meios de acção utilizados pelos trabalhadores no sector do açúcar como consequência da sua insatisfação face a determinadas matérias, tais como os baixos salários. As greves podem ser ilegais, quando não seguem os trâmites previstos na Lei do Trabalho, daí o facto de por vezes serem confundidas com motins. Para se ter uma ideia mais concreta, no período compreendido entre 2002 e 2017⁹, foram registados cerca de 12 movimentos de protesto no sector do açúcar em Moçambique, dos quais cerca de oito greves e quatro motins, perfazendo uma média de um protesto por ano. Todas as quatro empresas açucareiras em funcionamento no país já registaram algum tipo de protesto na última década.

A greve caracteriza-se, muitas vezes, pela paralisação de actividades na secção em protesto e a retenção de instrumentos de trabalho. As áreas com maior incidência de paralisações devido a greves no sector do açúcar são a fabril, agrícola (machambas), segurança e transportes, esta última muitas vezes a cargo de empresas terciarizadas.

A paralisação de actividades em determinado sector em virtude de uma greve pode ditar a interrupção involuntária de actividades noutros sectores.

Assim, por exemplo, uma greve na fábrica pode ditar a paragem forçada de actividades no corte da cana-de-açúcar, não só porque os serviços de transporte dos cortadores de cana-de-açúcar dos acampamentos para os campos pode, durante a greve, ser afectado, mas também porque, uma vez cortada, a cana tem um tempo determinado (até 72 horas) para ser processada na

⁷ Artigo 87.º, n.º 1, da Constituição da República, e art. 194.º da Lei do Trabalho, n.º 23/2007, de 1 de Agosto de 2007.

⁸ Artigo 202.º da Lei do Trabalho, n.º 23/2007, de 1 de Agosto de 2007.

⁹ Os anos em que houve registo de protestos no sector do açúcar são: 2002, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016 e 2017

fábrica, sob o risco de se deteriorar e perder as qualidades necessárias para produzir açúcar de qualidade comercializável. Uma greve dos cortadores de cana-de-açúcar ou dos transportadores poderá ter repercussões nos volumes de produção de açúcar diariamente definidos, uma vez que a fábrica não será abastecida em cana, resultando em enormes prejuízos para as empresas. Durante as greves no sector do açúcar, os trabalhadores tendem a paralisar as actividades¹⁰ e a posicionar-se, sentados ou parados, em pequenos agrupamentos, em frente do local de trabalho ou dos escritórios centrais das empresas, ocupando determinada área. Estas interrupções constituem uma oportunidade de negócios para os pequenos operadores comerciais, sobretudo os voltados para a venda de produtos alimentares e de recargas de telefone celular, o que de alguma forma encarece os custos dos trabalhadores envolvidos. São despesas adicionais de alimentação e comunicação, necessária para reportar aos familiares e próximos sobre as acções em curso, mas também para efeitos de coordenação e planificação com o sindicato, central e localmente, e os outros colegas.

Em contextos em que o nível de autoritarismo é ainda elevado, como o moçambicano, o medo de represálias e sanções pode, de alguma forma, constituir um entrave à tomada de atitudes de confrontação directa¹¹ aos grupos dominantes, quer económicos quer políticos. Assim, mesmo descontentes, excepcionalmente, os trabalhadores no sector do açúcar optam pelo afrontamento directo ao patronato, preferindo simplesmente a reverência e a apatia¹²:

É preferível calar e olhar, só, ao invés de correr riscos (trabalhadora na rega, entrevista de 24/04/2017).

Ou, então, o consentimento e a sujeição¹³, justificados pelo medo de perder o emprego:

Não adianta reclamar, porque não vai mudar nada, e como não queremos perder nosso ganha-pão, só podemos aceitar tudo. Patrão é patrão, ele é quem manda (trabalhadora na rega, entrevista de 24/04/2017).

¹⁰ <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/69869-greve-paralisa-maragra.html>.

¹¹ A estas formas de resistência directa dos actores, Hirschman (1970) chamou-lhe "voice" (protesto). *Voice* significa, segundo o autor, que, na presença de um sentimento de descontentamento, os indivíduos podem optar por confrontar directamente os grupos dominantes, reivindicando determinados direitos ou interesses.

¹² Segundo Bajoit (1988), a apatia na relação social é uma forma de resistência que permite aos indivíduos exprimir o seu descontentamento dentro de determinada organização, escapando de possíveis sanções.

A apatia, que é o inverso do protesto, não declara a existência de um conflito e, portanto, contribui para reproduzir o controlo social, ao mesmo tempo em que deteriora a cooperação entre as partes. Na medida em que o indivíduo deixa de manter fidelidade ao relacionamento criado, do qual provém o seu estatuto, ele pouco ou mal contribui para a concretização dos objectivos e abstém-se de tomar iniciativas visando melhorar a qualidade do seu trabalho ou da cooperação. O indivíduo apático deteriora a relação (Bajoit 1988: 332).

¹³ Scott (1985) apresenta o consentimento e a sujeição como comportamentos que permitem aos indivíduos resistir à sua integração no modo de produção capitalista, sempre escapando a possíveis repressões ou represálias. Esta ideia é igualmente encontrada em Hirschman (1970), que apresenta a lealdade (*loyalty*) como a outra dimensão, juntamente com *voice* e *exit*, que deve ser considerada ao analisar as relações entre membros de determinada organização, face ao descontentamento. Numa situação de *loyalty*, o indivíduo permanece silenciosamente sujeito à dominação instituída, consente, e continua a participar activamente na rotina da organização. Apesar da submissão que a acompanha, a lealdade (e o consentimento) pressupõe uma certa esperança na melhoria ou na reforma da situação corrente.

Participar na greve em contextos ainda autoritários é uma decisão que poderá implicar, para os actores envolvidos, riscos físicos e elevados custos de tempo e dinheiro, daí a grande possibilidade de existir um número considerável de *free riders* (passageiros clandestinos), isto é, indivíduos que não se engajam em determinada acção colectiva (Olson, 1996). Em caso de fracasso da acção colectiva, o passageiro clandestino isenta-se das sanções daí decorrentes, mas, pelo contrário, em caso de sucesso, o actor tira benefício da acção, mesmo não tendo participado na mesma. Assim, devido à predominância de uma cultura política paroquial ou de súbdito, aliada ao medo e à falta de confiança nas instituições, o engajamento na greve no sector do açúcar nem sempre é uma opção evidente e colectivamente encetada:

Há muito desemprego em Moçambique, por isso não é fácil melhorar as condições de quem já tem trabalho e tem medo de perder seu emprego e por isso não participa das greves. Nós lutamos por empregos dignos, com boas condições salariais, que paguem segurança social para a reforma, em que quando a pessoa está doente tenha assistência médica, mas mesmo assim não é fácil porque há pessoas que só querem ter emprego, mesmo que seja para trabalhar em condições desumanas (responsável sindical, entrevista de 17/08/2017).

MOTINS E REVOLTAS

Existe uma certa tendência, entre as classes baixas e o patronato, de associar a greve a actos de desordem e violência, daí que, em muitos casos, o que se pretendia ser uma manifestação pacífica resultou em actos de violência física, com repressão policial e registo de óbitos. Ao contrário da greve, um exercício formal legalmente previsto, os motins e revoltas são um tipo de resistência informal e ilegal, que não exige dos actores envolvidos muita planificação e organização. Os motins e revoltas envolvem violência física e ocorrem sem qualquer comunicado à entidade patronal ou às entidades legais. No geral, os motins correspondem a situações de vandalização, em que o poder de alguma forma caiu na rua.

Os motins são considerados uma acção involuntária, porém necessária, à qual os actores que os desencadeiam se vêem forçados a incorrer, em resultado da falta de resposta às demandas por si efectuadas às entidades patronais:

Não era nossa intenção fazer greve, pois chegámos a este extremo porque infelizmente os nossos compatriotas que estão do lado do patronato não se dignaram em nos defender e informar os patrões que é uma tradição dar o bônus no fim de cada campanha, principalmente quando a mesma tiver sido bem-sucedida (cortador de cana-de-açúcar).¹⁴

¹⁴ <http://www.verdade.co.mz/nacional/23366-trabalhadores-da-acucareira-de-mocambique-em-greve> consultado em 10/03/2017

No entanto, na perspectiva dos gestores das empresas, existe uma instrumentalização dos trabalhadores por parte de determinados grupos, mais instruídos, que promovem manifestações com o intuito de criar instabilidade e desordem:

Os trabalhadores fazem greves instigados. Por exemplo, houve uma outra greve de um grupo de pessoas que achava que os salários eram baixos. Para resolver o problema, reestruturou-se a empresa e negociou-se com o sindicato e o governo local (gestora de empresa, entrevista de 27/04/2017).

Durante os motins e manifestações no sector do açúcar, é comum a ocorrência de queima de pneus, bloqueio de vias de acesso, destruição de máquinas, violência física, incêndio de cana-de-açúcar e vandalização de alguns bens das empresas. A queima de pneus não é característica única dos motins, esta pode igualmente acontecer numa greve legal. Os actores envolvidos amotinam-se diante das instalações das empresas, junto aos centros de tomada de decisão, como forma de pressionar o patronato a responder às suas exigências. É comum os trabalhadores empunharem os seus instrumentos de trabalho, tais como machadas, pás ou catanas, que se transformam em instrumentos de agressão e resposta à presença policial ou dos agentes de segurança da empresa.

Ainda que descontentes, existe entre os trabalhadores um entendimento colectivo sobre a preponderância das empresas para o desenvolvimento local, que os contém de destruir as empresas:

DAS RESPOSTAS AOS PROTESTOS

Cada uma das reacções dos trabalhadores é susceptível de desencadear, por parte das entidades patronais, um determinado tipo de reacção, de acordo com o tipo de reivindicação e direitos reclamados, conforme sistematizado na tabela abaixo:

REACÇÕES DOS TRABALHADORES	RESPOSTAS DAS EMPRESAS
Greves	a) Diálogo e negociação
Motins e manifestações	b) Intervenção policial
Sindicalização	
Roubos e furtos	c) Sanções disciplinares
Sabotagens	d) Reforço dos meios de segurança e punição
Desistência e abandono de funções	
Condições de trabalho	e) Reforço dos meios de higiene e segurança no trabalho
	f) Controlo da disciplina e mecanismos de supervisão (violência simbólica)

DIÁLOGO E NEGOCIAÇÃO

Existe uma tendência para a aproximação entre as empresas, através das suas direcções, do sindicato e dos trabalhadores com vista à resolução dos problemas acima identificados. O sindicato tem desempenhado o papel de mediador entre as duas partes, tendo como principal papel facilitar o diálogo e garantir que se chegue a um entendimento à volta das matérias discutidas, sem que haja necessidade de accionar outros mecanismos como a greve.

Não há cumprimento pleno dos direitos dos trabalhadores, mas o esforço que o sindicato faz ajuda a que os trabalhadores sintam-se [sic] seguros nos seus postos de trabalho. Há acordos colectivos de trabalho entre a empresa e o trabalhador. O sindicato vem em apoio aos dois (responsável sindical, entrevista de 02/03/2017).

Para além dos sindicatos, as empresas têm contado, nos processos de negociação e diálogo, com o apoio de figuras influentes nas comunidades e no seio dos trabalhadores, nomeadamente líderes comunitários e antigos trabalhadores das empresas com algum respeito e prestígio. O facto de terem trabalhado nas empresas e terem experimentado as situações reclamadas pelos trabalhadores confere a estes indivíduos uma certa confiança e poder de falar e agir em nome dos demais trabalhadores. São reportados casos em que trabalhadores reformados das empresas açucareiras ajudaram a mediar conflitos entre trabalhadores e as empresas.

O diálogo é um processo que vai muito além dos momentos de tensão, estendendo-se igualmente para os períodos de relativa calma e normalização das actividades. As empresas têm apostado na organização de reuniões regulares com os trabalhadores, como forma de se aproximar cada vez mais dos mesmos. No geral, a comunicação e as relações com as chefias directas são descritas como pouco satisfatórias, necessitando ainda de melhoramento.

Existe um cuidado por parte das empresas do sector do açúcar em evitar a reprodução em escalada das reivindicações. As pressões exercidas numa determinada empresa poderão ter implicações, directas ou indirectas, nas restantes empresas do sector.

INTERVENÇÃO POLICIAL

Face aos protestos sociais desencadeados pela classe trabalhadora e em função do nível de ameaça às propriedades e bens das empresas, o uso da força policial, muitas vezes através da Força de Intervenção Rápida (FIR), tem sido uma das respostas utilizadas, e a sua actuação caracteriza-se, muitas vezes, pelo uso excessivo da violência física, com episódios de agressão, espancamentos, apreensões e, em alguns casos, mortes. As experiências de protesto anteriores, marcadas por cenários de violência física e agressões, retraem a tomada de acções de confrontação directa com as entidades patronais, desde as mais passivas, como a greve, às mais arriscadas, como as revoltas:

Em 2008 fizemos uma greve por causa dos salários que são baixos, nem sequer chegam para alimentar as crianças e outras despesas. [Nós] paramos de trabalhar e fomos ficar em frente ao escritório da empresa. Houve queima de cana, sabotagem nas machambas e a empresa acabou chamando a polícia. Muita gente ficou ferida e uma pessoa acabou perdendo a vida por causa da maneira [violenta] como a polícia estava a agir. Por isso hoje em dia nós temos medo de fazer greve [...] com ou sem greve nunca muda nada (trabalhador na empresa, entrevista de 16/06/2017).

SANÇÕES DISCIPLINARES

Cada trabalhador deve cumprir escrupulosamente com as metas fixadas, sob o risco de ser sancionado com um processo disciplinar ou no seu salário. As faltas e os atrasos colectivos não justificados legalmente, bem como o incumprimento de metas, são susceptíveis de serem deduzidos no valor mensalmente auferido.

Historicamente são reportados casos de atrasos e faltas recorrentes no sector do açúcar, sobretudo logo a seguir ao recebimento dos salários (Heads, 1980; O’Laughlin, 2016a, 2016b). De facto, grande parte das necessidades alimentares básicas era suprida pela produção agrícola nas machambas familiares, daí que o salário proveniente do trabalho na empresa açucareira fosse usado para complementar algumas despesas, maioritariamente de lazer. No entanto, as novas dinâmicas impostas pela conjuntura socioeconómica actual criam e simultaneamente reforçam a dependência do trabalho na empresa, levando a que haja um maior interesse por parte dos próprios trabalhadores em transmitir uma boa imagem do seu compromisso com o trabalho junto da empresa para garantir continuidade ou renovação dos contratos de trabalho nas campanhas seguintes.

As sanções por um comportamento considerado desviante (furto, participação em motins ou faltas) incluem, para além da subtracção de salários, a repreensão verbal, a suspensão temporária e, inclusive, o despedimento. A exclusão dos grupos de pertença é também uma resposta possível, caso o indivíduo opte por não participar nas acções da colectividade, visando melhorar a situação de todos.

REFORÇO DOS MEIOS DE SEGURANÇA E PUNIÇÃO

Uma das estratégias usadas para evitar as vandalizações, as sabotagens, os furtos de cana-de-açúcar, a invasão das machambas da empresa pelo gado das comunidades e controlar os trabalhadores das secções mais propensas à ocorrência de tensões é o reforço dos dispositivos de segurança. Isto inclui a vedação das áreas próximas aos escritórios centrais, a instalação de câmaras de vigilância e o reforço dos serviços de segurança armada, implicando custos adicionais para as empresas.

MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HIGIENE E SEGURANÇA NO TRABALHO

As condições de habitação, saneamento, electrificação e segurança dos acampamentos em que são alojados os trabalhadores sazonais são, no geral, de grande precariedade (Lazzarini, 2017; O’Laughlin, 2016b). Os acampamentos reúnem trabalhadores de diferentes origens e proveniências, cujos hábitos e costumes são também diferenciados, com reflexo na higiene e na forma como são geridos os bens pessoais e os próprios corpos.

O mau saneamento e o deficiente acesso à água propiciam o surgimento e propagação de doenças contagiosas como a malária e a cólera. Ademais, se por um lado a grande mobilidade populacional que se verifica nos períodos de corte de cana-de-açúcar introduz dinâmicas económicas importantes para os operadores comerciais e pequenos comerciantes, esta não deixa de se fazer acompanhar por actos de criminalidade e prostituição, aumentando o risco de ocorrência de casos de doenças de transmissão sexual como o VIH/sida. Muitos dos trabalhadores sazonais não possuem seguros de saúde contra doenças e acidentes de trabalho (O’Laughlin, 2016b).

O corte da cana-de-açúcar e algumas actividades técnicas no sector fabril representam um problema ambiental e envolvem um alto risco de acidentes de trabalho, na origem dos primeiros movimentos de protesto registados no sector do açúcar, e que envolvem tanto os trabalhadores sazonais como os permanentes. Durante muito tempo, acidentes e mortes por acidentes de trabalho no início, durante e no final da campanha de corte da cana eram recorrentes, sendo então associados a práticas supersticiosas e de magia negra.

No geral, acreditava-se que as mortes no início da campanha serviam para inaugurar a época e garantir que as empresas tivessem boa produtividade. No decurso das campanhas, era igualmente possível registarem-se casos de mortes, percebidos nesta fase como sendo para assegurar que a campanha continuasse decorrendo normalmente. Já no final da campanha, os acidentes que causavam morte marcavam o encerramento de uma campanha de corte, conforme referido por um antigo trabalhador do sector do açúcar:

As primeiras greves que existiram foram porque não havia equipamento de trabalho. Naquela altura [antes da independência] tinham que morrer algumas pessoas no início da campanha e acreditava-se que era abertura da campanha. No meio da campanha podia haver algum acidente qualquer e morria mais alguém, e diziam que a empresa já estava segura. No final [da campanha] também podia acontecer morrer alguém e as pessoas diziam que era o fecho. Acreditava-se que era tradicional, enquanto não. Depois da independência, e mais para cá, observou-se que mais de 85% dos acidentes de trabalho eram devido a falha humana e falta de meios de segurança no trabalho. Actualmente, maior parte das lesões são devido à falta de uso do equipamento de trabalho, falo de capacete, fato, luvas e botas, que permitem evitarem ferimentos na fábrica ou picadas de cobra nas machambas (antigo trabalhador no sector, entrevista de 14/04/2017).

Actualmente, as empresas têm apostado na melhoria das condições de higiene e segurança no trabalho, como forma de minimizar a ocorrência de sinistralidades envolvendo os trabalhadores e evitar o descontentamento:

A empresa procura assegurar que as pessoas tenham meios de trabalho, de protecção, bom alojamento para evitar que haja situações de greves, que acontecem quando as coisas não estão muito bem alinhadas (quadro dos recursos humanos, entrevista de 16/04/2017).

Aos trabalhadores são distribuídos equipamentos de trabalho como uniformes, luvas, óculos, luvas, capacetes e botas. Ainda que o uso daqueles equipamentos seja de carácter obrigatório, ainda é possível encontrar trabalhadores nas machambas que não usam os mesmos, supostamente por “atrapalhar” e “atrasar” o seu trabalho.

Nós somos uma empresa multinacional. Pode haver incumprimento de algumas normas de higiene, saúde e segurança no trabalho mas não por culpa da empresa. Temos muitos trabalhadores aqui na empresa e algumas são analfabetas e não entendem a importância de usar equipamento de trabalho, por isso mesmo podem sofrer alguns acidentes (entrevista de 22/03/2017).

A melhoria do desempenho dos trabalhadores está, para estes, igualmente associado à melhoria das condições de higiene e segurança no trabalho e das relações com os colegas e chefias, directas e intermediárias:

As medidas importantes para melhorar o desempenho dos trabalhadores são o melhoramento do sector de higiene e segurança no trabalho e melhorar a relação com os colegas de trabalho (trabalhador na rega, entrevista de 15/06/2017).

Assim como à posse de um contrato de trabalho de longa duração:

Gostaria que nos dessem letra [contrato de trabalho], porque nós não temos letra, e nos aumentasse o salário (trabalhador na rega, entrevista de 15/06/2017).

Apesar da pouca satisfação, existe um reconhecimento das melhorias em matérias de higiene e segurança no trabalho por parte dos trabalhadores:

Eu trabalho nesta empresa desde 1984. Naquela altura era normal eu vir trabalhar com a minha própria roupa, mas agora já temos equipamento de trabalho (trabalhador na machamba, entrevista de 15/06/2017).

CONTROLO DA DISCIPLINA E MECANISMOS DE SUPERVISÃO

Os movimentos de protesto levam ao reforço das formas de controlo da disciplina dos trabalhadores, que, ainda não estando explicitamente regularizadas, estão instituídas e apropriadas pelas chefias directas. A ideia de disciplina no trabalho remete aqui não só para a assiduidade e pontualidade no trabalho como para o cumprimento das metas fixadas para cada trabalhador. A disciplina engloba uma outra dimensão fundamental, que é a do bom comportamento dos trabalhadores nos seus sectores de actividades, e ambos constituem condição fundamental para a renovação dos contratos de trabalho, sobretudo dos trabalhadores sazonais. Ter bom comportamento significa igualmente obediência às hierarquias directas e outros comandos superiores, apartando-se de quaisquer acções reivindicativas:

A renovação dos contratos depende do comportamento de cada trabalhador. Há pessoas que conseguem renovar os contratos porque têm boas práticas, bom comportamento. Se cumprir com as suas tarefas, tem boas chances de renovar os contratos. Geralmente são os mesmos trabalhadores sazonais que são recontratados todos os anos (responsável de recursos humanos, entrevista de 15/04/2017).

Se parte considerável das actividades durante a campanha é assegurada pelos trabalhadores sazonais, com origens, hábitos e costumes diferentes, a indução dessas dimensões é um momento importante de harmonização das práticas e normas de funcionamento das empresas e uma forma de garantir que as diferenças culturais e políticas não se transportem para o domínio laboral.

Ao considerar esta dimensão da disciplina e bom comportamento, subentende-se uma preocupação premente por parte das empresas em garantir um ambiente de boas relações laborais, ou pelo menos evitar que surjam situações de disputas laborais, desde as mais subtis, como as faltas e desistências, às mais explícitas, como a paralisação das actividades e a sabotagem dos campos de cultivo.

Estas dimensões comportam uma carga de violência simbólica (Bourdieu, 2005) que é consentida pelos próprios trabalhadores e imprimida nas suas práticas quotidianas como legítimas, sendo isso perceptível nas suas atitudes de aceitação e passividade, mesmo face a determinados descontentamentos. Este consentimento voluntário resulta do facto de o emprego nas empresas constituir a principal actividade de rendimento que os trabalhadores desempenham, desta dependendo para a sua subsistência, conforme indicado anteriormente. No geral, prevalece nas empresas do sector do açúcar uma cultura organizacional altamente centrada em valores sociais com efeitos nas relações estabelecidas entre os trabalhadores e as empresas. Existe uma certa naturalidade na forma com que os trabalhadores lidam com os processos e serviços no dia-a-dia, expressa através de um certo relaxamento e confiança na permanência nas funções, sempre que houver vontade por parte dos trabalhadores em funções administrativas.

DA REACÇÃO DO PODER POLÍTICO E ECONÓMICO FACE AOS MOVIMENTOS DE PROTESTO

Se por um lado esta ausência da administração do Estado reforça o prestígio das empresas junto das comunidades, por outro lado aumenta as suas responsabilidades diante das mesmas. Devido à forte presença das empresas em grande parte das áreas sociais (educação, saúde, abastecimento de água, e empregos), cria-se entre as comunidades uma percepção de dever de as empresas proverem aqueles serviços básicos e participar na gestão, manutenção e reabilitação das infra-estruturas construídas.

Esta forte presença das empresas é também instrumentalizada pelas forças políticas no poder, que também vêem nas empresas um forte aliado financeiro capaz de comparticipar algumas despesas públicas, como comunicação e combustível, para participação dos funcionários públicos em comícios ou reuniões oficiais realizadas dentro ou fora dos locais onde as empresas estão implantadas.

Esta retracção da actuação da administração do Estado na presença de grandes empresas não é recente e não se circunscreve apenas ao sector açucareiro. Analisando o caso da implantação da empresa de exploração florestal Portucel, Bruna (2017) conclui igualmente que existe uma escassa presença e actuação do Estado na implementação de grandes projectos, na medida em que este se demite do seu papel de legislador e fiscalizador do nível de cumprimento dos planos de exploração apresentados pela empresa, resvalando, por consequência, na possível maximização dos interesses da empresa, com riscos para a marginalização dos interesses e ganhos das comunidades locais.

Efectivamente, uma vez que o poder (político e sobretudo económico) joga um importante papel nas sociedades, por vezes colocando-se acima de valores como o bem comum, as empresas com forte capital ganham um grande poder de tomada de decisão e impõem-se à própria administração do Estado, que se vê dependente do apoio daquela para a prossecução das suas actividades, desde as mais ordinárias, como aquisição de material de escritório, despesas de comunicação, aluguer de viaturas para transportar os régulos para os locais onde decorrem visitas de Estado, até a acções mais incisivas, como a construção de uma unidade escolar ou o melhoramento das vias de acesso.

A administração do Estado vê assim o seu campo de intervenção reduzido e o seu poder de influência junto das comunidades enfraquecido. Esta decisão deliberada de não-actuação pode beneficiar as empresas que ficam mais poderosas em relação à própria administração do Estado, negligenciando os interesses dos trabalhadores e colocando as comunidades em situação de vulnerabilidade. Se o Estado que devia garantir a protecção dos direitos e interesses das comunidades locais depende das empresas para o seu funcionamento e reprodução, a fiscalização da actuação daquelas e a defesa dos interesses dos grupos sociais em protesto tornam-se difíceis.

CONCLUSÃO

O sector do açúcar é um dos mais propensos à ocorrência de tensões sociais em Moçambique. Os baixos sistemas de remuneração e recompensas, as duras condições de trabalho e as condições de higiene e segurança no trabalho precárias são dos principais objectos de protesto. O receio de despedimento e outras represálias impede a manifestação directa dos trabalhadores, que optam por estratégias mais passivas e silenciosas de protesto. Em alguns casos, os protestos no sector do açúcar têm resultado na integração dos interesses e demandas dos trabalhadores pelas empresas, havendo casos em que essas acções lograram os seus intentos.

No entanto, embora o sector do açúcar contribua para a redução dos níveis de desemprego através da contratação de muita mão-de-obra, existe um grande desafio que se refere à melhoria das condições salariais, de alojamento e higiene dos trabalhadores, sobretudo sazonais. Se, por um lado, as empresas deste ramo garantem que estes tenham um alojamento, o que contribui para minimizar os gastos que estes teriam, visto que muitos deles não são oriundos ou residentes nas proximidades do local de trabalho, as condições em que se encontram instalados nos acampamentos fornecidos pelas empresas são ainda precárias e apelam à necessidade de um tratamento mais humano por parte da própria empresa.

É preciso melhorar as capacidades técnicas e profissionais dos trabalhadores da empresa e criar oportunidades para a progressão de carreira. Devem ser pensadas estratégias para reduzir as assimetrias entre os quadros nacionais e estrangeiros, dentro da mesma categoria profissional, assim como formas para melhorar a actuação da administração do Estado e aumentar a sua capacidade de intervenção junto das comunidades e empresas.

REFERÊNCIAS

- Almond, G. & Verba, S. (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Califórnia: Sage Publications, Inc.
- Bajoit, G. (1988). Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement. *Revue Française de Sociologie*, 29 (2), 325-345.
- Bourdieu, P. (2005). *O Poder Simbólico*. 8.^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Brito, L. (2015). Revoltas da fome: protestos populares em Moçambique (2008-2012). *Cadernos IESE*, 14.
- Bruna, N. (2017). Desresponsabilização das funções do Estado na implementação de grandes projectos: incompetência, negligência ou oportunismo? *Destaque Rural* n.º 21. Maputo: OMR.
- Cepagri (2013). *Balanço do PES 2013 no Sector do Açúcar*.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Édition du Seuil.
- Feijó, J. (2011). Eles fingem que nos pagam, nós fingimos que trabalhamos – resistência e adaptação de trabalhadores moçambicanos em Maputo. *Estudos Moçambicanos*, 22.
- Feijó, J. (2016). Investimentos, assimetrias e movimentos de protesto na província de Tete. *Observador Rural*, 44. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Feijó, J. & Agy, A. (2015). Do modo de vida camponês à pluriactividade. Impacto do assalariamento urbano na economia familiar rural. *Observador Rural*, 30. Maputo: OMR.
- Heads, J. (1980). A Sena Sugar Estates e o trabalho migratório. *Estudos Moçambicanos*, 53-72.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Londres: Harvard University Press.
- Lazzarini, A. (2017). Gendered labour, migratory labour: reforming sugar regimes in Xinavane, Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 43, 3.
- Macamo, E. (2014). Cultura política e cidadania em Moçambique: uma relação conflituosa. In C. N. Luís de Brito *et al.* (orgs.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, 41-60
- Machava (2017). Redacção. *Jornal O País* (10/08/2017). Disponível em: <http://opais.sapo.mz/trabalhadores-da-acucareira-da-maragra-manifestamse-na-manhica>.
- Manguezi, A. (2003). *Guijá, Província de Gaza 1897-1977: Trabalho forçado e cultura obrigatória do algodão. O colonato do Limpopo e reassentamento pós-independência. Entrevistas e canções recolhidas 1979-1981*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.
- Mosca, J. (2015). Agricultura familiar em Moçambique: ideologias e políticas. In João Mosca (ed.), *Sector Familiar Agrário e Desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora.

- Mosca, J. & Abbas, M. (2016). Políticas públicas e agricultura. In João Mosca (ed.), *Políticas Públicas e Agricultura*. Lisboa: Escolar Editora.
- Mosca, J. & Bruna, N. (2015). ProSavana: discursos, práticas e realidades. *Observador Rural*, 31. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Mosca, J. *et al.* (2016). A economia política do agro-negócio. O caso do ProSavana. In João Mosca (ed.), *Políticas Públicas e Agricultura*. Lisboa: Escolar Editora.
- O’Laughlin, B. (2016a). Consuming Bodies: Health and Work in the Cane Fields in Xinavane, Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 43(3), 625-641. Disponível em: doi:10.1080/03057070.2016.1190519.
- O’Laughlin, B. (2016b). Produtividade agrícola, planeamento e cultura do trabalho em Moçambique. In Luís Brito *et al.* (orgs), *Desafios para Moçambique 2016*, Maputo: IESE 225-253.
- O’Laughlin, B. & Ibraimo, Y. (2013). A expansão da produção de açúcar e o bem-estar dos trabalhadores agrícolas e comunidades rurais em Xinavane e Magude. *Cadernos IESE*, 12P.
- Olson, M. (1996). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Goods*. Cambridge: Harvard University Press.
- República de Moçambique (2007). *Boletim da República. Constituição da República 2004. Lei do Trabalho, n.º 23/2007 de 1 de Agosto de 2007, I Série, n.º31*. Maputo: Imprensa Nacional.
- Schemel, Y. (2012). *Introduction à la science politique: objets, méthodes, résultats*. 2.^a ed. Paris: Presses de Sciences po et Dalloz.
- Scott, J. (1985). *Weapons of the Weak*. New Haven: Yale University Press.
- Tilly, C. (1984). Les origines du repertoire d’action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne. *Revue d’histoire*, 4, 89-108.



DESIGUALDADES DE GÉNERO EM CONTEXTOS RURAIS EM MOÇAMBIQUE

ESTUDOS DE CASO EM LOCALIDADES NA PROVÍNCIA DE NAMPULA¹

Aleia Rachide Agy

INTRODUÇÃO

Nos países africanos, em geral, e na África Austral, em particular, as desigualdades de género têm sido discutidas tendo em conta os papéis sociais, a gestão dos rendimentos, as disparidades no acesso à educação, à saúde, aos recursos, à informação e à comunicação, bem como a participação nos processos de tomada de decisão.

Nas abordagens sobre desigualdades sociais em Moçambique constata-se que a mulher constitui, frequentemente, o actor mais fraco, particularmente no que respeita ao acesso a recursos, como rendimento ou terra, ou ao nível da participação cívica e comunitária.

Apesar de as mulheres rurais realizarem muitas horas de trabalho na actividade agrícola, em termos de acesso e controlo de bens, tecnologias, insumos e serviços necessários para o desempenho e facilitação dessas tarefas, as mulheres aparecem desfavorecidas. A falta de segurança das mulheres em relação à posse da terra, a concentração dos serviços de extensão na figura masculina (Valá, 2006: 113), as barreiras para a obtenção do crédito comercial e outras formas de discriminação constituem factores determinantes para colocar a mulher no círculo vicioso de baixo rendimento, baixa produtividade, cargas laborais elevadas e saúde deficiente.

Os rendimentos baixos (e incertos) das mulheres estruturam-se noutros factores socioeconómicos e culturais, muitos dos quais são importantes para compreender a sua vulnerabilidade.

Os distritos de Monapo e Nacarôa, localizados na província de Nampula, caracterizam-se pela presença de comunidades matrilineares. Todavia, verificam-se fortes mudanças, relacionadas com o casamento, contrariando o princípio verificado por Geffray (1990), matrilocal, segundo o qual, após o casamento, o homem se muda para a aldeia da mulher. Com efeito, nos distritos em estudo, após o casamento, o casal passa a residir nas terras do homem e, mesmo nos casos em que vive algum tempo na zona da mulher, posteriormente o casal transfere-se para as

¹ Apresentação feita pela autora na conferência “Desafios da investigação social e económica em tempos de crise”, organizada pelo IESE, em Maputo, 19-21 de Setembro de 2017.

terras do marido ou para as chamadas “zonas neutras”², facto que foi igualmente constatado por Osório (2006).

Osório (2006: 9-13) explica que esta situação reflecte a perda de influência das estruturas familiares, uma vez que o abandono da matrilinearidade reforça o modelo patriarcal e se traduz num enfraquecimento dos laços entre casais. Constata-se que, mesmo existindo a estrutura matrilinear, o homem é sempre identificado (por mulheres e homens) como o chefe da família e como o dono da terra. Para os homens, ser chefe de família é “educar as mulheres e as crianças”, “vender produtos” e “construir casa”.

Embora existam diversas abordagens sobre temas ligados à cultura e à desigualdade de género, a realidade é que, em regiões de investimento (como Monapo) e de pobreza (como Nacarôa), as dinâmicas culturais estão em constante mutação e readaptação, constatando-se um défice de análises sobre a influência da linhagem ao nível das desigualdades sociais. Por conseguinte, importa analisar o acesso aos recursos de poder como à terra, o acesso e a gestão dos rendimentos, o acesso à educação, bem como aos cuidados de saúde, como factores preponderantes para a emancipação da mulher no meio rural. Assim, a categoria género é utilizada como um conceito que permite trazer ao de cima as relações sociais, as hierarquias de poder subjacentes à convivência de mulheres e homens nas famílias. O uso deste conceito permite identificar os efeitos de diferenças de género configuradas por estruturas de poder, marcadas pela dominação masculina.

Este artigo está organizado em sete secções. Numa primeira fase, a Introdução, em que se apresenta de forma breve o assunto em discussão. A segunda secção faz uma reflexão sobre as desigualdades sociais de género em Moçambique, a terceira apresenta os objectivos e a metodologia. A quarta secção é consagrada ao estudo de caso, em que se descreve o objecto de estudo. Na quinta secção caracteriza-se as dimensões de desigualdade social de género. Na sexta secção são apresentadas as reflexões finais. Por último, encontram-se as referências bibliográficas.

REFLEXÕES SOBRE DESIGUALDADES SOCIAIS DE GÉNERO EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, a Constituição da República de 1975 dá corpo à igualdade de género perante a lei, definindo os princípios reguladores dos direitos, dos deveres e das relações entre homens e mulheres. Este princípio foi consolidado na Constituição da República de 1990 e 2004, concretamente nos artigos 67.º e 36.º, que estipulam que o homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural.

² Em estudos realizados por Osório (2006), na província de Nampula, nos distritos de Angoche, Mogovolas e Rapale, foram constatados os mesmos factos.

Existem em Moçambique programas e planos que têm como objectivo aliviar a pobreza e minimizar as desigualdades existentes no seio da população (como PARPA³ I, II, Agenda 2025, Plano Estratégico, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – ODM, entre outros). Em alguns indicadores, como a expansão dos serviços primários, notam-se alguns avanços, mas, para outros, os progressos são muito lentos (Moçambique, 2010). Esta morosidade também impede que se atinjam os objectivos de igualdade de género no acesso aos recursos (Sarmento, 2011). Especificamente, o sector da educação, que continua a ser um dos pilares importantes para a inserção da mulher na vida política, económica e social, segundo os objectivos do milénio para Moçambique (2010), continua a apresentar desafios enormes quanto à inclusão da mulher e à promoção da igualdade de género. Embora, de uma forma geral, se procure que as mulheres sejam as principais beneficiárias de programas de alfabetização para adultos, de acordo com dados censitários (Chipembe, 2011) no meio rural, a mulher continua a apresentar taxas de alfabetização muito baixas (22,6%), quando comparadas com as dos homens (54,7%). Em 2013, no âmbito do relatório do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH), Moçambique teve um dos menores índices de escolaridade entre os adultos (com 25 anos ou mais), sendo que, de entre este grupo (Tabela 1), os homens (6%) conseguem, pelo menos, frequentar o ensino secundário. Esta situação condiciona o acesso a melhores postos de emprego por parte da mulher. Com efeito, o Índice de Desigualdade de Género mostra que a taxa de participação na força de trabalho da mulher é inferior quando comparada com a dos homens. Na saúde ainda se verificam problemas de desigualdades sociais e regionais, associados à pobreza e à falta de condições de vida, como saneamento, água tratada, e exposição a riscos ambientais, bem como altas taxas de mortalidade infantil, economia informal e altos níveis de vulnerabilidade a várias doenças (IDH, 2014).

TABELA 1: ÍNDICE DE DESIGUALDADE DE GÉNERO (IDG) EM MOÇAMBIQUE

Classificação do IDH	Índice de Desigualdade de Género (2013)		Taxa de mortalidade materna (2010)	Taxa de fecundidade adolescente (2010-2015) ⁽¹⁾	Porcentagem de assento no Parlamento ⁽¹⁾ (2013)	População com pelo menos parte do ensino secundário (2005-2012) ⁽²⁾		Taxa de participação na força de trabalho (2012)	
	Valor	Classificação	(Mortes por 100 000 nados-vivos)	(Nascimentos por 1000 mulheres, dos 15 aos 19 anos)	(% do sexo feminino)	(% com 25 anos ou mais)		(% com 15 anos ou mais)	
						M	H	M	H
178	0,657	146	490	137,8	39,2	1,5	6(3)	26,3	75,8

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano, 2014
 Nota: (1) os dados correspondem à média anual dos valores previstos para 2010-2015. (2) Os dados referem-se ao ano mais recente disponibilizado para o período especificado. (3) Estimativa de Barro e Lee (2013) para 2010 com base em dados do Instituto de Estatística da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

³ Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta.

Não obstante os esforços que têm sido desenvolvidos para a emancipação e a eliminação das desigualdades entre homens e mulheres através da promoção dos direitos humanos das mulheres, ainda persistem algumas hesitações impostas nas construções sociais assentes na dominação masculina, que tendem a colocar a mulher como o *outro* sexo (Bourdieu, 1998). No que concerne às normas, em sociedades matrilineares os bens passam de geração em geração através dos familiares da mãe, permanecendo, deste modo, na linha sanguínea da mãe (Geffray, 1990). A descendência matrilinear fortalece a posição da mulher na sociedade porque, após o divórcio, a mulher regressa à casa da mãe e os filhos continuam a ser pertença da família da mulher (Arthur *et al.*, 2011). Contudo, a descendência matrilinear não significa que as mulheres detenham o poder formal. De facto, o poder de decisão está investido no irmão mais velho da mãe (tio materno), que detém o direito de distribuir os bens e recursos. Estes mecanismos reflectem-se muito no papel que a mulher desempenha. Muitas enfrentam esta questão, que começa dentro do seu agregado familiar, noutras esferas da sua vida, definindo o seu papel na sociedade (Sarmiento, 2011: 3-4). Em comunidades patrilineares, por exemplo, toda a herança é transmitida de pai para filho ou qualquer outro membro masculino na família (Junod, 1996), sendo que existem acordos entre as famílias e linhagens que garantem que as mulheres (esposas e irmãs mais velhas) herdem alguns bens e que influenciem (através de conselhos) o processo de tomada de decisão dentro da comunidade (Loforte, 2000: 18).

Em relação ao acesso aos recursos, Geffray (1990: 67) e Arnfred (2001: 186) afirmam que, em comunidades matrilineares, a mulher constitui a principal força de trabalho agrícola dentro do agregado familiar, sendo considerada como a principal fornecedora de alimentos. O poder para administrar os produtos nos celeiros é reconhecido à mulher, sendo ela quem decide e controla as quantidades que devem ser vendidas (Geffray, 1990: 57). Contudo, estas dinâmicas têm sofrido diversas alterações. Arnfred (2001: 182) refere que os sistemas de linhagem matrilinear estão a ser empurrados para a patrilinearidade por crescentes relações de mercado e outras mudanças socioeconómicas. Também estudos realizados por Osório (2006) notam que, em comunidades matrilineares, as normas tradicionais estão a sofrer fortes alterações, sendo que a maior parte das práticas dos casamentos matrilocais está a dar lugar a casamentos em que a mulher passa a residir nas terras do homem. Por sua vez, Loforte (2000: 17) refere que, em comunidades patrilineares, o facto de os homens permanecerem na área de residência, controlando os seus destinos, reforça ainda mais a visibilidade masculina do poder numa relação de desigualdade entre homens e mulheres. As mulheres, respeitando o princípio exogâmico e a residência patrilocal, vêm a sua participação nos processos de decisão anulada pela presença masculina. Os homens controlam todos os meios de produção (terra e outros recursos), a força de trabalho familiar, os saberes, os circuitos matrimoniais, a circulação de pessoas e bens, numa relação de poder legitimada pelos discursos e práticas de rituais.

OBJECTIVO E METODOLOGIA DO ESTUDO

Em certa medida, estudar povoados com famílias de origem matrilinear marcadas por formas de organização patrilinear é particularmente intrigante, sobretudo quando os grupos matrilineares vêm sofrendo mudanças derivadas de transformações que minimizam o controlo feminino sobre os recursos de poder, como o acesso a terra. Estes povoados encontram-se num contexto em que as sociedades estão centradas e orientadas para quem detém o poder político, económico e religioso, bem como estão marcadas por relações desiguais de género com base no controlo, na distribuição e na dominação sobre os recursos.

É nesse âmbito que se pretende compreender os diferentes padrões de desigualdades sociais de género, comparando diferentes grupo sociais. Procura-se, de forma particular, analisar assimetrias de género considerando dimensões como o acesso aos recursos financeiros e à terra, saúde e educação, participação política, bem como identificar as diferentes estratégias utilizadas na gestão do rendimento dentro do agregado familiar.

Ao longo da pesquisa realizaram-se dois estudos de caso em pequenos povoados rurais localizados no Norte do País (província de Nampula), nos distritos de Monapo e Nacarôa, nomeadamente nas localidades de Itoculo e Namaquetho, respectivamente. São distritos geograficamente vizinhos e expostos a dinâmicas de penetração de capital diferentes: enquanto Monapo sente os impactos do investimento no agro-negócio, em virtude da sua localização estratégica no corredor de Nacala, Nacarôa tem, comparativamente, conhecido muito menor investimento. O objecto da pesquisa foram chefes dos agregados familiares (mulheres e homens) solteiros, casados, separados, divorciados e viúvos pertencentes a famílias de linhagem matrilinear, com formas de organização patrilinear, na faixa etária dos 18-60 anos, residentes nas localidades seleccionadas.

Para a prossecução dos objectivos conciliou-se um conjunto de metodologias qualitativas e quantitativas, assentes na análise de estatísticas, na aplicação de questionários, na realização de entrevistas e de grupos de discussão, assim como na observação não participante. Em termos específicos, as técnicas de recolha de dados basearam-se em:

- a) entrevistas exploratórias, num primeiro momento, a funcionários de organizações não-governamentais (ONG) locais, estruturas de poder local, a nível distrital e da localidade, e outros informantes privilegiados. Estas entrevistas foram efectuadas com o objectivo de compreender a história dos distritos, bem como as relações de poder e de desigualdades sociais estabelecidas entre homens e mulheres. Esse período de exploração permitiu o desenho e a estruturação da grelha de perguntas;
- b) realização de um inquérito por questionário, aplicado ao chefe do agregado familiar com o objectivo de recolher informações relevantes e complementares relacionadas com o rendimento, o consumo, o acesso e nível de educação, a saúde, o crédito e os meios de produção.

- A amostra foi seleccionada com base nos dados populacionais do Censo de 2007 e recorrendo a uma amostragem aleatória simples (escolhendo-se um intervalo de confiança de 90% e um erro amostral de 10%). Assim, foram aplicados inquéritos por questionário ao longo de três trimestres de 2017 (Fevereiro, Maio e Agosto) a 60 agregados familiares, nascidos e residentes em cada uma das duas localidades, descendentes de linhagens patrilineares e matrilineares;
- c) três grupos focais⁴ (primeiro, somente com mulheres; segundo, somente com homens; e o terceiro, com homens e mulheres), com o propósito de perceber as dinâmicas sociais existentes nas comunidades pesquisadas. Foi importante saber o que as mulheres falam na ausência do homem, e vice-versa, bem como homens e mulheres reunidos (quem fala primeiro, quem mais contribui para o debate, entre outros aspectos). As entrevistas em grupo muitas vezes não são eficazes para captar particularidades, pois alguns dos participantes com muita informação poderão sentir-se constrangidos de falar em público. Por isso, procurou-se complementar essas informações com entrevistas individuais ou com a realização de pequenos grupos de discussão (cinco a oito pessoas);
 - d) realização de oito entrevistas semidirigidas a chefes dos agregados familiares, em Monapo, na localidade de Itoculo (a quatro homens e quatro mulheres) e, em Nacarôa, na localidade de Namaquetho (a três homens e cinco mulheres), onde foi possível comparar o que é dito em grupo com o que é dito em privado. As entrevistas ajudaram a compreender, num primeiro momento, os papéis sociais desempenhados por homens e mulheres em contextos rurais de Moçambique. Analisando as diferentes estratégias que as mulheres utilizam para negociar a sua participação na aplicação dos rendimentos auferidos na produção anual e na determinação da produção a ser cultivada, vendida e consumida. Num segundo momento pretendeu-se aferir se a mulher participa em reuniões, eleições e movimentos associativos que lhe permitam exercer os seus direitos e deveres de cidadania, bem como a tomar decisões sobre o que é melhor para si e para a sua família;
 - e) observação no terreno, de maneira a captar as diferentes estratégias e formas como as mulheres se comportam longe e perto do agregado familiar e da comunidade, onde os comentários dos participantes são comparados com as acções por eles realizadas.

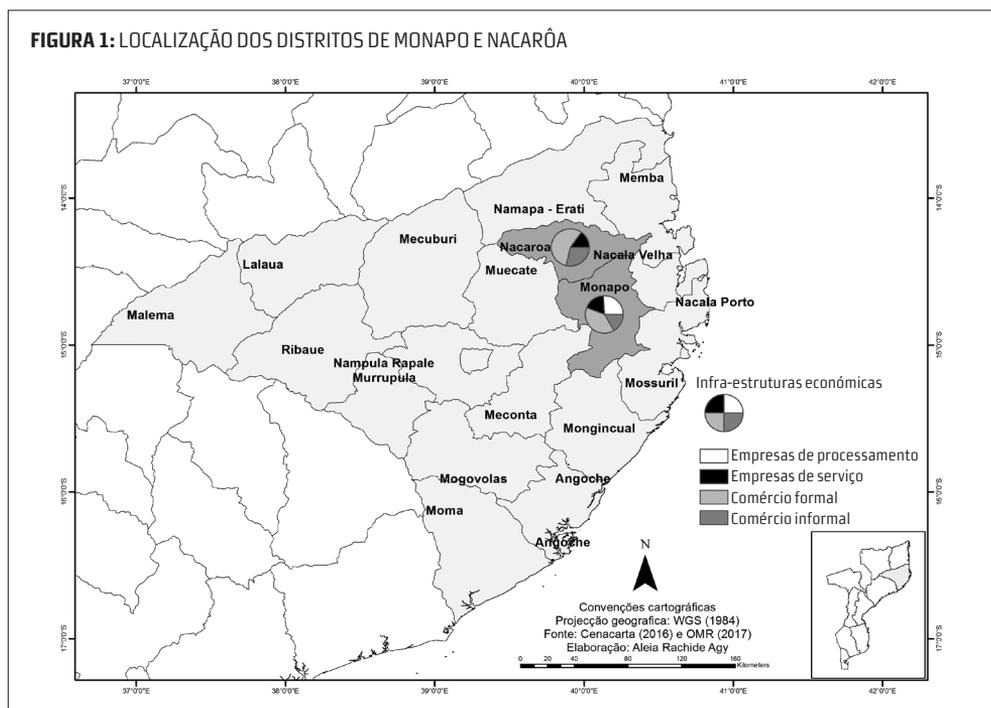
CARACTERIZAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

SUMARIZAÇÃO DAS DINÂMICAS ECONÓMICAS EM MONAPO E NACARÔA

Como referido, o projecto de pesquisa previa a realização de uma análise em dois distritos vizinhos com dinâmicas de penetração de capital diferente.

⁴ As perguntas foram colocadas em língua portuguesa, sendo posteriormente traduzidas para a língua local, com o apoio de um tradutor. Os grupos focais foram gravados em áudio e transcritos. O mesmo procedimento foi feito com as entrevistas semiestruturadas.

FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DOS DISTRITOS DE MONAPO E NACARÔA



Estrategicamente bem localizado, o distrito de Monapo é atravessado pela linha férrea que liga as cidades de Nampula e Nacala-Porto, parte integrante do corredor de Nacala. Nos últimos oito anos, o distrito tem beneficiado de projectos de investimento, na sua totalidade direccionados para a promoção do agro-negócio. Para além dos novos investimentos, o distrito dispõe de grandes fábricas, como é o caso da Olam, em termos de produção e processamento da castanha-de-caju, da Sanam, que se dedica ao descaroçamento do algodão, óleo e sabão, e de fábricas de sisal que agregam três sisaleiras (em Ramiane, Mecuco e Changamo).

Em Monapo, as indústrias de agro-processamento têm sido responsáveis por cerca de 9325 postos de trabalho, dos quais 3059 cargos são ocupados por mulheres.

O comércio formal é responsável por 66 postos de trabalho, sendo dez ocupados por mulheres (SDAE, 2017). No que diz respeito ao comércio informal, os homens ocupam 24 postos de trabalho e as mulheres, dez.

Por sua vez, em Nacarôa, o sector da indústria não tem grande expressão, resumindo-se a pequenas unidades industriais, como moageiras, carpintaria e artesanato. O desenvolvimento socioeconómico do distrito foi notório com a chegada da energia da rede nacional em 2014. Na fase inicial, somente a vila-sede é que beneficiava dos serviços de electricidade e contava com 500 consumidores (Chissano, 2014). Com a expansão da rede para os outros postos administrativos (Sua-Sua e Inteta), o número de consumidores passou a ser de 1270 em 2016, de

acordo com o Serviço Distrital de Planeamento e Infra-Estrutura (2017). Este facto contribuiu para a expansão e melhoria dos serviços de educação, saúde e comércio (formal e informal), entre outros.

O distrito de Nacarôa tem sido assolado por calamidades naturais que afectam a vida social e económica da comunidade. Estes desastres, associados à fraca produtividade agrícola, conduzem a altos níveis de insegurança alimentar, sobretudo no seio dos camponeses de menos posses, idosos e famílias chefiadas por mulheres (DNAL, 2012b; Fernando, 2013).

DESCRIÇÃO DOS AGREGADOS FAMILIARES

Os resultados obtidos permitem aferir que a maioria dos agregados familiares em Monapo (Itoculo) é chefiada por homens (83,3%), com uma idade média de 42 anos, vivendo em união marital (63,3%) e com um nível básico de escolaridade (31,5% concluíram a 7.^a classe), na sua maioria vivendo com as esposas e os filhos.

Situação análoga acontece em Nacarôa (Namaquetho), onde 85% dos agregados familiares são chefiados por homens, com uma população mais jovem (média de 38 anos de idade) e menos escolarizada (5.^a classe concluída), quando comparada com Monapo. Dentro desse grupo, existem, igualmente, homens que vivem em relações poligâmicas (11,9%), embora as suas esposas não coabitem no mesmo espaço.

Por outro lado, 31,7% da população entrevistada é composta por agregados familiares chefiados por mulheres (em Monapo, o número de agregados familiares chefiados por mulheres é 1,7% maior do que em Nacarôa). Estes agregados incluem, em Monapo (Itoculo), mulheres que tomam conta dos parentes idosos (tio, tia, pai ou mãe), mulheres que não sabem do paradeiro dos maridos ou mulheres que têm filhos de pais diferentes. Em Nacarôa (Namaquetho), os agregados chefiados por mulheres abrangem viúvas, bem como aquelas que foram abandonadas pelos maridos. A iliteracia predomina dentro dos agregados chefiados por mulheres: 44,4% em Nacarôa e 55,6% em Monapo.

ACTIVIDADE PROFISSIONAL, RENDIMENTO E INVESTIMENTO

A agricultura é a principal actividade⁵ provedora de rendimento dentro dos agregados familiares, executada por homens e mulheres. Contudo, as famílias suplementam o rendimento proveniente das machambas com o chamado “sistema de ganho-ganho”⁶ (actividade que é

⁵ O distrito de Nacarôa possui cerca de 12 mil explorações agrícolas com uma área média de 1,2 hectares por produtor. A agricultura familiar cobre 62% das explorações do distrito, sendo que 34% são áreas cultivadas. Por sua vez, em Monapo são 68 mil explorações, com uma média de 1,6 hectares por produtor, sendo 94% das explorações ocupadas por culturas alimentares (DNAL, 2012a, 2012b).

⁶ Casimiro e Souto (2011: 12) consideram ganho-ganho como troca de mão-de-obra por alimentos ou por dinheiro. Em Nacarôa, as mulheres preferem receber o seu pagamento em bens alimentares, alegando que os mesmos contribuem para a alimentação dos filhos. O mesmo não acontece em Monapo, onde as mulheres preferem receber em dinheiro para apoiar na saúde e educação dos filhos.

mais frequente entre os agregados familiares chefiados por mulheres), e com outras actividades assalariadas ou comerciais (mais frequente entre os homens)⁷.

A média do rendimento mensal auferido⁸ pelos agregados familiares chefiados por homens (458,99 meticais em Monapo e 511,74 meticais em Nacarôa) é superior à média do rendimento mensal dos agregados chefiados por mulheres (138,27 meticais em Monapo e 259,44 meticais de Nacarôa). Este facto pode estar relacionado com a existência de mais uma pessoa adulta em idade activa (a esposa) nos agregados familiares chefiados por homens que apoia nas actividades geradoras de rendimento, bem como com o facto de o homem ser a pessoa que detém o controlo sobre os rendimentos familiares. Outro factor a ter em conta, no rol das razões explicativas da situação acima descrita, relaciona-se com a diversidade de actividades que os homens desenvolvem. Por exemplo, em Monapo (Itoculo) o homem consegue, para além da venda dos produtos provenientes da actividade agrícola, comprar outros produtos não produzidos pelo agregado familiar (tais como óleo, açúcar, sal) e comercializá-los nos mercados locais. A mesma prática decorre em Nacarôa (Namaquetho) com a produção de bebida tradicional que é comercializada nos mercados locais ou em pequenas bancas em frente de casa. Em relação às despesas, a Tabela 2 demonstra que os agregados familiares chefiados por homens apresentam maior poder de consumo do que os agregados chefiados por mulheres. Os agregados familiares chefiados por homens em Monapo (Itoculo) investem os seus rendimentos, sobretudo, na compra de bens alimentares⁹ (como óleo, açúcar, sal), facto que, igualmente, acontece com os agregados familiares chefiados tanto por homens como por mulheres em Nacarôa (Namaquetho). O que demonstra que, em geral, existe uma pressão alimentar dentro dos agregados familiares que leva as famílias a investirem mensalmente, em média, cerca de 1482,82 meticais e 851,79 meticais em agregados familiares chefiados por homens e mulheres, respectivamente (tanto em Monapo como em Nacarôa). São igualmente investidos valores acima de mil meticais para a compra de roupa, particularmente em Nacarôa¹⁰.

⁷ Casimiro (2008a) e Chambe (2011) confirmam que as práticas de pluriactividade e de diversificação de fontes de rendimento não representam necessariamente a desagregação da agricultura camponesa, mas a sua sobrevivência e reprodução. Feijó & Agy (2015) constata que as situações de pluriactividade familiar possibilitam uma maior estabilidade económica, a escolarização dos mais novos e o acesso a cuidados de saúde, e também o funcionamento da actividade agrícola, em termos de acesso a insumos ou a mão-de-obra assalariada.

⁸ Mosca (2016: 65-66) refere que em Moçambique existem desigualdades de rendimento entre o meio urbano e rural. Apesar de existirem investimentos ligados em zonas rurais, a população não é a principal beneficiária, criando, desta forma, em zonas rurais com maior investimento, um crescimento económico acompanhado de maiores desigualdades.

⁹ De acordo com o IOF 2014/15, os resultados da pobreza de consumo apontam um nível de pobreza elevado na província de Nampula. Este facto está relacionado com a redução no nível de consumo calórico entre os períodos de 2008/09 (1674 calorias) e 2014/15 (1405 calorias). O requisito de consumo mínimo diário de energia estimado para Moçambique pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) representa um limiar calórico para a determinação de subnutrição de 1800 calorias por pessoa/dia. Reduziu igualmente o consumo de bens alimentares na província de Nampula de 66% (em 2008/9) para 61% (em 2014/15).

¹⁰ Foi relatado, durante a recolha de dados, que as despesas em vestuário são realizadas quando existem feiras comerciais (realizadas três vezes por semana), onde muitos dos chefes dos agregados familiares participam e compram roupas para si e para a família.

Existe pouco investimento em insumos agrícolas, facto que poderá estar relacionado com a ausência de mercados de insumos próximos das populações entrevistadas, bem como com a existência de uma prática dentro do sistema produtivo, onde cada agregado familiar guarda uma parte da produção para servir de semente para a época seguinte. Porém, é preciso ter em conta a existência de organizações não-governamentais que apoiam com insumos e serviços de extensão, como é o caso de Nacarôa (Namaquetho)¹¹.

TABELA 2: ÁREAS DE INVESTIMENTO, POR GÉNERO

TIPOS DE BENS E SERVIÇOS	DESPESAS MENSAIS (METICAIS)			
	MONAPO (ITOCULO)		NACARÔA (NAMAQUETHO)	
	AFCH ⁽¹⁾	AFCM ⁽²⁾	AFCH	AFCM
Contratação de mão-de-obra	63,00	320,00	937,25	0,00
Alimentação e bebidas não-alcoólicas	1322,50	224,70	1643,24	1478,89
Cigarros e bebidas alcoólicas	77,20	0,00	142,65	14,44
Vestuário	944,76	80,00	1392,94	1522,22
Material de construção	54,74	21,50	548,04	44,44
Mobiliário	261,70	0,00	250,47	201,11
Saúde	356,62	202,80	300,35	279,67
Educação	251,30	57,00	343,14	205,00
Transporte	342,76	0,00	613,24	179,44
Comunicação	216,54	23,00	325,78	22,22
Insumos agrícolas	87,76	9,60	209,61	60,00
Energia	233,84	136,00	215,49	3,33
Créditos rotativos (xitique)	30,00	181,00	23,53	0,00
Dívidas	355,00	110,00	324,71	692,22

Fonte: elaboração da autora com base nos resultados obtidos

Notas: (1) AFCH – agregado familiar chefiado por homem; (2) AFCM – agregado familiar chefiado por mulher.

DIMENSÕES DE DESIGUALDADE SOCIAL DE GÉNERO EM MONAPO E NACARÔA

A presente pesquisa considerou as dimensões de desigualdade de género patentes nos discursos dos entrevistados (mulheres e homens) e nos dados obtidos pelo inquérito. Do cruzamento entre os dados verificou-se que a divisão de tarefas dentro do agregado familiar, o acesso aos serviços e recursos e a participação política contribuem para a relação desigual de género nos distritos de Nacarôa e Monapo.

DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO DENTRO DO AGREGADO FAMILIAR

É pela divisão do trabalho que as relações de poder de género ganham a sua dimensão no sistema desigual (sexo/género) construído socialmente (Zimba, 2002: 42). A relação entre

¹¹ Em Nacarôa (Namaquetho), 492 famílias beneficiam de apoios em insumos agrícolas da organização não-governamental Visão Mundial.

o sistema de actividades provedoras de rendimento, actividade agrícola e o trabalho doméstico permite analisar a divisão do trabalho dentro do agregado familiar. Este exercício permite, em simultâneo, analisar o papel específico que cada membro dentro do agregado familiar desempenha, num contexto em que cabe ao chefe do agregado familiar fazer a distribuição das tarefas a serem desempenhadas diariamente.

Tanto no distrito de Monapo (Itoculo) como no de Nacarôa (Namaquetho) constatou-se que a maioria dos agregados familiares é chefiada por homens, sendo a agricultura a actividade principal, como supracitado. Os dados permitem aferir que homens e mulheres se dedicam à produção agrícola de igual forma, ainda que a mulher seja responsável pela preparação da terra (sacha), colheita, bem como pela preparação dos produtos para o comércio¹². Por sua vez, o homem dedica-se ao armazenamento dos produtos agrícolas destinados à venda e à comercialização da produção, bem como à produção de carvão vegetal e de bebidas tradicionais, e à realização de actividades de restauro da casa.

As mulheres cá têm mais dom de sachar o amendoim, enquanto os homens são uns grossos, não levam jeito, muita das vezes acabam destruindo a cultura, [...] mas elas vão para lá por ter mais dom e paciência, os homens, como não tem paciência, vão para zonas mais pesadas abrir novos campos de cultivo (agregado familiar chefiado por homem em Nacarôa, 30 anos).

Nos agregados familiares chefiados por mulheres, com maior destaque no distrito de Monapo, o trabalho doméstico e agrícola é, quase na totalidade, desempenhado por elas com a ajuda dos filhos. Os trabalhos mais pesados, como a destronca, são realizados por homens contratados para o efeito, bem como por membros masculinos da família (tios e sobrinhos).

Também se constatou a existência de agregados familiares chefiados por homens nos quais um dos cônjuges se dedica a outra actividade profissional para além da agricultura. Nesse caso, a mulher acumula um conjunto de actividades domésticas com as profissionais. Isso não acontece quando se trata do homem, que se dedica somente à actividade profissional, deixando as actividades domésticas sob a tutela da mulher e dos filhos.

Meu marido, quando amanhece, costuma ir na machamba trabalhar e eu sempre estou na machamba a trabalhar; às vezes vou no meu serviço ali, acompanho doente, mando no hospital dar parto (sou parteira tradicional). Depois, na minha volta, pego a minha enxada, vou na machamba capinar com ele. [...] As crianças, quando voltam da escola, costumam ir capinar um

¹² Em estudos realizados em Nampula, Zimba (2002: 43) considera que, na actividade agrícola, em mais de 80% dos agregados familiares chefiados por homens a mulher é quem trabalha e produz mais de 50% das culturas de rendimento para a família. Durante a visita de campo (nos meses de Maio e Julho de 2017) neste estudo, foi notória a presença de mulheres sentadas nas suas esteiras a descascar feijão e mandioca, que, depois, passam por um processo de secagem, antes da venda. Bem como a presença de homens a produzir bebidas tradicionais.

pouco, regressam, fazem o trabalho da casa [...] Quando as crianças ficam doentes, eu costumo levar para o centro de saúde (esposa do chefe do agregado familiar em Monapo, 50 anos).

ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

ACESSO DESIGUAL AOS SERVIÇOS SAÚDE

As desigualdades na saúde podem ser entendidas como diferenças no estado de saúde ou na distribuição dos determinantes (serviços) de saúde entre diferentes grupos populacionais. Em Moçambique, as desigualdades na saúde estão muitas vezes relacionadas com o acesso aos cuidados de saúde, bem como com a posse desigual dos rendimentos entre diferentes grupos sociais. Esta situação, em muitos casos, beneficia o homem por se considerar que ele controla as actividades provedoras de renda (Macore, 1992: 1-3).

De uma forma geral, nos distritos de Monapo (Itoculo) e Nacarôa (Namaquetho), os serviços de saúde¹³ apresentados na Tabela 3 permitem inferir que o factor de diferenciação em saúde está relacionado com o rendimento auferido durante o mês, que permite que um grupo (composto por agregados chefiados por homens) consiga aceder aos melhores serviços de saúde (hospitais) com mais facilidade e rapidez do que os agregados familiares chefiados por mulheres.

TABELA 3: ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE, POR RENDIMENTO MENSAL

SERVIÇOS DE SAÚDE	RENDIMENTO MENSAL (METICAIS)			
	MONAPO (ITOCULO)		NACARÔA (NAMAQUETHO)	
	AFCH	AFCM	AFCH	AFCM
Hospital	803,03	0,00	851,67	0,00
Centro de saúde	581,39	566,67	353,33	55,56
Médico tradicional	408,33	0,00	0,00	255,56
Outro	244,00	0,00	270,00	390,00

Fonte: elaboração da autora com base nos resultados obtidos

No distrito de Nacarôa (Namaquetho), o acesso aos cuidados de saúde constitui um problema para a maior parte dos agregados familiares chefiados por homens e agregados familiares

¹³ Em Nacarôa (Namaquetho), os cuidados de saúde têm enfrentado sérios problemas no que concerne à expansão dos serviços de saúde. O serviço de saúde é composto por dois agentes polivalentes elementares formados em matéria de acção preventiva, que actuam nos bairros das localidades. O APE (como é tecnicamente designado) dispõe de *kits* de primeiros socorros, testes rápidos de malária e métodos contraceptivos para a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. Quando são doenças fora dos seus termos de referência, o APE, por norma, encaminha o doente para o centro de saúde mais próximo (SDPI, 2017).

Em Monapo (Itoculo), os cuidados de saúde têm apresentado melhorias em termos de expansão dos serviços, mas o grande desafio apresentado é o reduzido número de técnicos de saúde, que não consegue cobrir a demanda da população. Em Itoculo, a população dispõe de um centro de saúde, com três edifícios com um quarto, sem banco de socorro. O quadro técnico é composto por oito membros. Os técnicos atendem em média 150 pacientes por dia (SDPI, 2017).

chefiados por mulheres devido à distância que separa os agregados familiares das unidades sanitárias¹⁴ e ao facto de as famílias não possuírem rendimentos suficientes para as despesas de transporte e assistência médica.

Os dados apresentados na Tabela 3 indicam que, no distrito de Nacarôa, a maioria dos agregados familiares chefiados por mulheres que apresentam rendimentos baixos (entre 55,56 e 255,56 meticais/mês) tem recorrido aos médicos tradicionais ou aos agentes polivalentes elementares (APE), enquanto os agregados familiares chefiados por homens recorrem aos centros de saúde locais ou dos distritos vizinhos.

Em Monapo, a assistência médica é limitada, na medida em que, não existem técnicos suficientes para cobrir a procura e os horários em vigor não incorporam atendimentos de urgência fora do horário. Este facto leva a que o paciente se desloque para outra unidade sanitária vizinha (localizada a sensivelmente 15 km). Em decorrência dessa situação, as pessoas desprovidas de meios acabam perdendo a vida, como retratam os relatos:

Nós temos problemas de banco de socorro; estamos a sofrer muitas vezes quando os enfermeiros saem [...], alguém morrer por causa de não ter enfermeiro [...]. Estamos a rezar quando ficamos doentes porque no hospital não há ninguém [...] (grupo focal constituído por mulheres, em Monapo).

Por outro lado, as desigualdades no sector da saúde estão, também, relacionadas com o que Casimiro (2008b:79) designa de pobreza de tempo. Com efeito, tanto nos agregados familiares chefiados por mulheres como nos por homens, a mulher carrega o fardo da divisão sexual do trabalho que a priva dos serviços sociais e a coloca a assumir tarefas em condições mais difíceis, não tendo tempo para si, nem para cuidar da sua saúde.

Às vezes, não tenho tempo; cuidar da casa e das crianças ao mesmo tempo; quando conseguimos dinheiro é que vamos para lá [centro de saúde] (esposa do chefe do agregado familiar em Monapo, 32 anos).

ACESSO DESIGUAL AOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO

Para analisar o acesso aos serviços de educação, considerou-se, sobretudo, o acesso ao ensino secundário, pelo facto de existirem poucas escolas secundárias públicas do sistema nacional de

¹⁴ A distância que separa a população da unidade hospitalar mais próxima é de 35 km (quando percorridos a pé são cerca de quatro horas de tempo e de carro 35 minutos).

ensino nos distritos em análise¹⁵. Com efeito, o ensino secundário reúne um conjunto de pré-requisitos para o ingresso, tais como conhecimento (o aluno deve no mínimo saber ler, escrever e contar), recursos financeiros (para pagamento de inscrição, matrícula e de outros custos administrativos) e material didáctico (livro, caderno, caneta, lápis, uniforme, entre outros).

Nos distritos de Monapo (Itoculo) e Nacarôa (Namaquetho), a educação constitui um vector de desigualdade. Por um lado pela carência de infra-estruturas escolares, professores e promoção da aprendizagem. Por outro lado, pelo facto de existirem diferenças dentro dos agregados familiares em relação à escolha da pessoa que deve prosseguir com os estudos (em muitos casos, o homem é quem continua com os estudos)¹⁶.

O acesso aos serviços de educação é entendido pelos agregados familiares como algo que deve estar ao seu alcance, em termos de recursos “dinheiro”, “tempo” e “mão-de-obra”. Em Monapo (Itoculo), os agregados familiares, em geral, que têm os seus filhos a frequentar o ensino secundário reúnem um conjunto de condições financeiras e de produção que permitem que os filhos sejam dispensados das suas tarefas domésticas para se dedicarem aos estudos.

Por sua vez, em Nacarôa (Namaquetho), pelo facto de a escola secundária se encontrar distante, os membros dos agregados familiares chefiados por homens é que têm maiores possibilidades de custear os estudos dos seus filhos¹⁷. Nos agregados familiares chefiados por mulheres são poucos os que conseguem colocar os seus filhos a estudar. Os poucos que logram realizar essa acção contam com a ajuda de familiares que vivem nas sedes distritais próximas das escolas secundárias. Contudo, nota-se nos agregados familiares que as meninas são as que menos conseguem atingir o ensino secundário, facto que é justificado pelo que Osório & Silva, (2008: 109) chamam “determinantes culturais”. Quando a rapariga atinge a puberdade, o casamento passa a ser a sua prioridade em detrimento da escola. Facto que é comprovado pelo crescimento do número de desistência escolar da rapariga (no distrito de Monapo, de um total de 57 desistências no ensino secundário, 33 são de mulheres)¹⁸.

Os meninos é que vão mais a escola, [...] as meninas deixam de estudar porque gostam de brincar; ao anoitecer, vão ao vídeo, amanhecem a brincar [...], procuram casamento [...]. Há meninas que casam com 16 anos [...] (agregado familiar chefiado por homem em Monapo, 50 anos).

¹⁵ O distrito de Monapo (Itoculo) conta com três escolas secundárias, das quais uma lecciona da 8.^a à 10.^a classe e duas leccionam da 11.^a à 12.^a classe. Em Nacarôa (Namaquetho), os serviços de ensino envolvem uma escola primária do 1.^o grau. No geral, os problemas no sector da educação, tanto em Monapo como em Nacarôa, estão relacionados com a insuficiência de professores, pois o rácio aluno-professor é, em média, de 60 alunos.

¹⁶ O número total de alunos que frequentam o ensino secundário em Monapo (Itoculo) é de 148, dos quais mais de metade é constituído por homens (110 alunos). Enquanto em Nacarôa (Namaquetho), não existe escola secundária.

¹⁷ Normalmente, a criança que continua os seus estudos é do sexo masculino. Os pais pagam os custos em hospedagem, alimentação e educação. Quando questionados porque não enviam a menina para estudar, a resposta foi a seguinte [...] *elas gostam muito de brincar, podem chegar lá e procurar casamento*.

¹⁸ Facto que pode estar relacionado com o crescimento do número de casamentos prematuros ao nível do distrito (Monapo e Nacarôa contribuem com uma percentagem de 11% e 12%, respectivamente), onde a taxa de incidência dos casamentos prematuros, em raparigas menores de 16 anos, a nível provincial é de 12% (Arnaldo *et al.* 2017).

Muitas das vezes, o que acontece aqui basta elas se tornarem donzelas abandonam a escola, [...] os rapazes ficam ali sempre. Resumindo, são os casamentos prematuros porque basta os pais verem que elas já são donzelas, já tem um homem de prontidão para levar (agregado familiar chefiado por mulher em Nacarôa, 35 anos).

ACESSO AOS RECURSOS E À GESTÃO DOS RENDIMENTOS

ACESSO AO RECURSO TERRA

A terra é vista pelos agregados familiares chefiados por homens e chefiados por mulheres como um recurso de poder, na medida em que o acesso é considerado como o garante do sustento e da continuidade da família. Depois do casamento, o homem é quem decide onde é que o casal deve ir viver e as áreas de produção, como retratam os relatos:

O marido é que deve notar qual é o comportamento da sua mulher; se ela exige, vamos para a minha terra; você como homem deve analisar. E se você vê que essa minha mulher não confio, vai-me deixar e ficar com os meus bens, assim você não segue para a terra dela [...] e quando chego à minha terra com ela, entrego um espaço para ela cultivar (agregado familiar chefiado por homem em Monapo, 65 anos).

Os sistemas de posse de terra em Monapo (Itoculo) e Nacarôa (Namaquetho) assentam em dois sistemas de ocupação: sistema tradicional (quando se trata de iniciar a produção agrícola) e sistema do Estado.

Aqui no Bairro a terra é do Estado; quando queremos machamba, nós vamos para o campo e desbravamos a mata, não se compra (agregado familiar chefiado por homem em Monapo, 40 anos).

Constatou-se igualmente que a terra é registada em nome do homem, como chefe do agregado familiar. As mulheres possuem direitos secundários à terra adquiridos através do casamento¹⁹. Quando o casamento se desfaz, desfaz-se igualmente o seu direito de cultivar a terra. As mulheres solteiras, divorciadas ou viúvas (que constituem os agregados chefiados por mulheres) são, particularmente, as mais vulneráveis, pois aos olhos da lei costumeira e dos familiares

¹⁹ As mulheres casadas referem que existem diferenças entre as terras que são cultivadas por homens e as cultivadas por mulheres, devido à distinta de capacidade de trabalho, como refere a esposa de um membro do agregado familiar chefiado por homem:

[...] não é porque o homem tem mais terra ou a mulher tem menos terra, não é por aí; é a capacidade que cada um pode conseguir cultivar a terra. Assim, quem tem mais força tem mais hectares.

do seu marido elas não têm qualquer direito à terra e aos bens matrimoniais na sequência da separação ou morte do marido. Nesses casos, os filhos é que são os herdeiros directos dos seus progenitores²⁰.

Não sei se é tradição nossa [...], não é a mulher que não quer ficar; nós familiares é que não queremos que ela continue a viver ali (em casa do nosso irmão); só quando as crianças ficam ali, nós gostamos [...]; já é sabido que os filhos, depois da morte do pai, herdaram tudo (agregado familiar chefiado por homem em Nacarôa, 60 anos).

ACESSO AO CRÉDITO

Nos recursos financeiros, o que mais se evidencia como indicador de desigualdade é o acesso ao crédito. As dificuldades no acesso ao crédito estão ligadas à falta de documentos de identificação, inexistência de garantias, dificuldade de formalização de planos de negócio e deficiente penetração do sistema bancário, entre outros aspectos.

É notório em agregados familiares chefiados por homens (em Monapo e Nacarôa), em que existe maior diversificação das fontes de renda, o envolvimento do homem em dinâmicas financeiras, pelo facto de ele ser a pessoa que tem documentos de identificação, o que lhe permite aceder a serviços financeiros, como o M-Pesa²¹, bancos ou orçamento de investimento de iniciativa local (OIIL), também designado por Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD)²² (ver Tabela 4), e por também ser ele a pessoa que controla o fluxo de dinheiro que entra no agregado familiar.

²⁰ No geral, as terras em Monapo (Itoculo) e Nacarôa (Namaquetho) não estão tituladas e, quando exploradas em regime familiar, têm como responsável, em quase 75% dos casos, o homem da família. (DNAL, 2012a, 2012 b). Este facto constitui uma fonte de conflitos em Monapo pelo fraco registo dos terrenos, (DNAL, 2012a, 2012b). De acordo com os costumes e tradição (Waterhouse & Vijhuizen, 2001: 12; Mandamule, 2016: 18), os herdeiros não são os filhos mas os sobrinhos maternos. Actualmente, os filhos reclamam a herança dos pais enquanto os sobrinhos recorrem à tradição para terem acesso às terras do tio, proporcionando momentos de desentendimento na família. Mandamule (2016) conclui que nesse tipo de conflitos se considera como herdeiros legítimos os filhos do chefe de família, tal como nas sociedades patrilineares.

²¹ O M-Pesa é um serviço financeiro disponibilizado pela companhia de telefonia móvel, que permite transferir e levantar dinheiro, comprar crédito, energia, *jackpot* e pagar serviços através do telefone móvel. O serviço está disponível no País desde 2013 e conta com mais de 17 mil utentes. Em Monapo e Nacarôa, somente os homens fazem uso desses serviços, pelo facto de disporem de um telemóvel que lhes permite fazer a transacção de valores via telefone.

²² O Fundo de Desenvolvimento do Distrito (FDD) foi introduzido em 2006, atribuindo sete milhões de meticais a cada um dos 128 distritos existentes na altura em Moçambique (em 2017, com 154 distritos). O fundo serve para apoiar, em termos de crédito, pequenos empreendedores locais. Segundo Capaina (2017: 25), existe uma preocupação com aspectos de género na atribuição do FDD, mas permanece uma relativa discriminação sexual em relação ao valor que é atribuído às mulheres.

TABELA 4: FORMAS DE ACESSO AO CRÉDITO, POR GÊNERO (%)

ACESSO AO CRÉDITO	MONAPO (ITOCULO)		NACARÔA (NAMAQUETHO)		TOTAL
	AFCH	AFCM	AFCH	AFCM	
M-Pesa	40	0	40	20	100
Acesso ao banco	67	0	33	0	100
Créditos rotativos (xitique)	10	40	17	33	100
FDD (sete milhões)	67	0	33	0	100

Fonte: elaboração da autora com base nos resultados obtidos

Em agregados familiares chefiados por mulheres, cujo rendimento provém da produção agrícola, predomina a falta de conhecimento sobre as facilidades de acesso ao crédito formal via banco. Como resultado da extensa exclusão dos sistemas de crédito formal, as mulheres recorrem, geralmente, a mecanismos informais de poupança em grupo que envolve o sistema de crédito rotativo, cuja versão mais generalizada é o chamado “xitique” (como ilustra a Tabela 4). Embora o xitique seja considerado uma designação changane que refere a prática de poupança envolvendo, sobretudo, mulheres, o sistema serve como forma de apoio às mulheres que são chefes de agregado familiar, principalmente em Monapo (40%), onde este sistema foi bem acolhido entre as mulheres. Em Nacarôa (33%), ainda se nota desconfiança entre as pessoas que compõem os grupos de poupança. Como refere uma chefe de agregado familiar: “Nós tentamos fazer esses grupos de dinheiro, mas não estamos a conseguir; tem outros que não pagam; fica difícil você confiar.”

GESTÃO DOS RENDIMENTOS

O controlo do rendimento no agregado familiar chefiado pelo homem, que é obtido tanto pelo homem como pela mulher (em Nacarôa como em Monapo), está longe de ser igual²³. Os lucros resultantes da venda da produção agrícola são, maioritariamente, controlados pelos homens, mesmo em casos em que a mulher investe como mão-de-obra intensiva na actividade. Esta situação constitui um obstáculo à acumulação de capital e de recursos investidos pela mulher. Para enfrentar este obstáculo, existem mulheres que, na ausência do marido, optam por vender parte dos produtos reservados para alimentação (sob a sua gestão) e guardam os valores para si.

Nessa parte de apanhar dinheiro pelo marido e dar à mulher para fazer plano juntos, não são todos que fazem [...], existem mulheres que, quando apanham dinheiro, escondem para si [e] não mostram ao marido [...]. Aqui é preciso saber como se vive no lar, só assim é que existe entendimento (esposa do chefe do agregado familiar em Monapo, 52 anos).

²³ Nos agregados familiares chefiados por homens, enquanto as mulheres precisam de uma autorização para gastar o dinheiro, o homem goza de autonomia para gastar parte dos rendimentos do agregado familiar na compra de bens de consumo, como bicicleta, moto, rádio, entre outros.

Embora as mulheres chefes de famílias se encontrem numa posição, teoricamente, melhor para acumular poupança, a sua capacidade de o fazer é frequentemente estrangida pelas desigualdades no acesso aos recursos produtivos.

Os resultados sugerem que, enquanto as mulheres e os homens (esposos ou parentes) gozam da autonomia para gastar certa proporção dos rendimentos do agregado familiar, mulheres e homens possuem padrões diferentes de gestão. As mulheres tendem a despender mais nos seus dependentes, incluindo membros da família alargada, e em repor o abastecimento de alimentos quando estes esgotam, enquanto os homens tendem a gastar mais em si próprios e a poupar o resto. As mulheres afirmam que os homens gastam a maior parte do seu rendimento no consumo de álcool, deixando o restante para o colectivo do agregado familiar. Os gastos no âmbito do agregado familiar são destinados, sobretudo, à compra de alimentos, vestuário e educação, como retratam os relatos da esposa do chefe do agregado familiar em Nacarôa, de 42 anos:

[...] eu compro roupa e dou às crianças; às vezes compro óleo e sabão [...]. Ele [o marido], como é bêbado, vai beber com o dinheiro que consegue [...]. Quem casa com um homem que não é alcoólatra vê o dinheiro que eles os dois fazem, mas algumas (como eu), que estão casadas com alcoólatras, durante o tempo todo estão na machamba a ajudar o marido a capinar; ele acaba por vender os produtos e acaba o dinheiro todo a beber.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ESFERA PÚBLICA

Para analisar a participação política foram utilizados indicadores como possuir bilhete de identidade e cartão de eleitor, bem como a participação, como membro, em associações de camponeses, em reuniões gerais e ter votado nas últimas eleições.

Uma das formas mais conhecidas de participação política é o direito ao voto. De uma forma geral, apesar dos estrangimentos verificados no fraco acesso aos documentos de identificação (ver Tabela 5), o cartão de eleitor é utilizado pelos membros do agregado familiar como substituto do bilhete de identidade e também como forma de reconhecimento pelo grupo. Assim, a posse do cartão constitui uma definição de pertença e de direitos (Osório & Macuácuá, 2015: 211). Os resultados denotam que não existem diferenças consideráveis entre os agregados familiares chefiados por homens e chefiados por mulheres em relação ao direito ao voto. Em Monapo, os agregados familiares chefiados por homens e chefiados por mulheres votaram nas últimas eleições na mesma proporção (30%). Em Nacarôa, os agregados familiares chefiados por mulheres foram os que apresentaram percentagens mais representativas (29%).

TABELA 5: FORMA DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, POR GÉNERO (%)

PARTICIPAÇÃO NA ESFERA POLÍTICA	MONAPO (ITOCULO)		NACARÔA (NAMAQUETHO)	
	AFCH	AFCM	AFCH	AFCM
Bilhete de identidade	10	0	13	0
Cartão de eleitor	30	40	27	29
Associação de produtores	0	0	20	0
Voto nas últimas eleições	30	30	20	29
Reuniões gerais	30	30	20	43
Total	100	100	100	100

Fonte: dados do inquérito

O envolvimento em associações²⁴ de produtores foi, igualmente, considerado como uma forma de participação política em Nacarôa (Namaquetho), onde os agregados familiares chefiados por homens são os que mais participam (20%). A figura masculina é a que está presente nos grupos de produtores, sobretudo se a associação se dedica à produção de culturas de rendimento, como é o caso de hortícolas. Nas associações, os homens participam em grupos de formação sobre novas técnicas de cultivo e em reuniões relacionadas com decisões estratégicas para o aumento da produção, organizadas, muitas vezes, pelo Serviço Distrital das Actividades Económicas (SDAE).

É o homem que consegue ir para esses grupos; nós não temos maneira por causa de que isso de não ter asas; queríamos, nós também procuraríamos fazer o que eles fazem, gostávamos mesmo, gostaríamos, mas não temos asas (agregado familiar chefiado por mulher em Nacarôa, 32 anos).

A participação em reuniões gerais organizadas pelos chefes da localidade ou régulo, onde são discutidos os problemas socioeconómicos e culturais que afectam os agregados familiares, também foi considerada como forma de participação política. Em Monapo, os agregados familiares chefiados por homens e chefiados por mulheres participam de igual forma nas reuniões. A participação da mulher, no geral, resume-se em “*costumamos a ir*”, no sentido de explicar a mesmice dos encontros realizados. As mulheres participam poucas vezes como intervenientes activos nos encontros realizados, mas elas encaram a passividade como uma forma de participar²⁵.

Entretanto, em Nacarôa, a participação em reuniões dos agregados chefiados por mulheres (38%) é mais significativa quando comparada com os chefiados por homens (18%). Existe uma

²⁴ A participação em associações permite aos membros adquirir não apenas recursos materiais (terra, trabalho e capital) mas também políticos ou sociais, acedendo aos mecanismos que lhes assegurem a continuidade do acesso aos recursos (Negrão, 2006; Casimiro & Souto, 2011).

²⁵ Osório (2010: 36) explica que o facto de a mulher estar envolvida em assuntos políticos sugere que ela sabe ouvir e escutar, dispensando-a de intervir nas questões que são decisivas para o País (como políticas económicas). Por outro lado, ao reconhecer-se que a sensibilidade feminina é produto de uma experiência historicamente construída, torna-se legítimo e normal o autoritarismo patriarcal que caracteriza o campo político.

diferenciação na forma de participação dos agregados familiares: normalmente, o homem é quem vai à frente nas reuniões, enquanto a mulher *madruga* para responder às tarefas domésticas e da actividade agrícola. Somente depois é que ela vai aos encontros, acompanhada pelo filho mais novo ao colo. Durante os encontros, ela preocupa-se mais em cuidar da criança do que em compreender a informação transmitida.

REFLEXÕES FINAIS

As políticas públicas existentes em Moçambique, embora com pouca visibilidade, têm constituído uma plataforma para o estabelecimento de estruturas nacionais que visam incorporar o género nos seus programas de forma a promover a igualdade entre mulheres e homens nos seus programas. Em zonas urbanas, pode-se dizer que a mudança de atitude está ocorrer gradualmente e a tornar-se visível, independentemente da classe social. Porém, no meio rural, onde se encontra a maior parte da população moçambicana (69,4%) e as mulheres constituem mais da metade dessa população (52,1%), esses programas não se fazem sentir.

Por um lado, a presença da mulher em actividades económicas é mais evidente na agricultura, educação e saúde, contribuindo desta forma para a feminização da força de trabalho no meio rural. Por outro lado, os tabus e os costumes que são regidos culturalmente continuam a perpetuar a figura da mulher na domesticidade.

Em Nacarôa (Namaquetho) verificam-se condicionantes relacionadas com o tempo de acesso às unidades sanitárias que coloca os agregados familiares chefiados por mulheres, com rendimentos baixos, com menos acesso aos cuidados de saúde e, conseqüentemente, com menor qualidade de vida. A ausência de instituições de ensino secundário limita, igualmente, a continuação dos estudos por parte dos agregados familiares de rendimentos mais baixos. Associado a isso, as relações de género, em que predomina a dominação masculina, configuram costumes, tabus e uma divisão sexual do trabalho que mantêm as raparigas mais preocupadas com o casamento e não com a sua formação, contribuindo, assim, para que a mulher prolongue a sua vida no desemprego e não aceda a cargos de chefia (poder político).

No contexto das diversas formas de organização familiar encontradas em Monapo (Itoculo), é notável a luta pela sobrevivência, cabendo à mulher, dentro das suas múltiplas actividades, realizar serviços domésticos e actividades agrícolas, a fim de contribuir para a renda familiar, embora o modelo patriarcal não reconheça a sua contribuição. A mulher é considerada subordinada ao chefe do agregado familiar, que controla o acesso aos poucos recursos existentes. De uma forma geral, existem desigualdades entre homens e mulheres nos agregados familiares chefiados por homens, pelo facto de: a) ser o próprio homem o chefe e não a mulher; b) no processo de tomada de decisão ser o homem quem tem a palavra final; c) haver uma divisão sexual do trabalho em que o homem fica encarregado das actividades que geram rendimento

ou dinheiro; d) no que concerne à terra e ao património construído em conjunto, em caso de separação ou morte, a mulher regressa à sua terra sem nenhum bem; e) ao nível do acesso à escola, a rapariga não é incentivada a continuar os seus estudos, os níveis de abandono escolar são maiores entre as raparigas devido aos casamentos prematuros.

A situação agrava-se para as mulheres em famílias monoparentais, pois perdem a colaboração de um membro adulto (o marido) na geração de rendimento importante para a sobrevivência e reprodução da família. Sem o conhecimento da economia de mercado, dependentes das suas capacidades físicas e do conhecimento do local para a subsistência, elas tornam-se, todavia, invisíveis no seu trabalho.

A pobreza está, de algum modo, associada às desigualdades. Em comunidades com mais pobreza, como é o caso de Nacarôa, em geral os indicadores de desigualdades sociais de género são maiores do que em Monapo, onde as desigualdades de género são menores tendo em consideração as dimensões apresentadas.

Algumas medidas para a redução das desigualdades sociais de género passam por valorizar o papel da mulher na família em todos os campos de desenvolvimento distrital, bem como do País. Só com um diálogo a partir de uma reflexão aprofundada é que se poderá abrir espaço para o reconhecimento da igualdade de direitos.

É preciso incorporar a mulher camponesa nas políticas e nos programas agrícolas, como figura-chave para o desenvolvimento do sector agrícola. Se, por um lado, as leis, que continuam a discriminar a mulher, precisam de ser alteradas, por outro, os passos importantes dados na igualdade do género perante a lei, em teoria, precisam de ser complementados com o acesso à informação, sensibilização do género e uma avaliação da aplicação das leis, com mais incidência em zonas rurais, que é onde se encontra a maioria da população de Moçambique. Deve-se tomar igualmente medidas políticas para reduzir a desigualdade no acesso à saúde, à educação das crianças, ao crédito e à gestão dos recursos. Somente reduzindo as assimetrias é que se conseguirá minorar as desigualdades de género no meio rural em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Arnaldo, C. et al. (2017). *Casamentos Prematuros em Nampula: que distritos estão mais afectados?* Maputo: CEPISA.
- Arnfred, S. (2001). Espíritos ancestrais, terras e alimentos: posse de terra e poder em função de género em Ribaué, província de Nampula. In Rachel Waterhouse & Carin Vijhuizen (eds.), *Estratégias das Mulheres, Proveito dos Homens: género, terra e recursos naturais em diferentes contextos rurais em Moçambique*, 181-210. Maputo: Livraria Universitária.
- Arthur, M. et al. (2011). Antecedentes e contextos da sua aprovação. In *Outras vozes*, 35-36. Maputo: WLSA Moçambique.
- Barro, R. & Lee, J. (2013). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. *Journal of Development Economics*, Elsevier, 104, 184-198.
- Bourdieu, P. (1998). *A Dominação Masculina*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand.
- Capaina, N. (2017) Criando capacidades para o desenvolvimento: o género no acesso aos recursos produtivos no meio rural em Moçambique, *Observador* 49. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Casimiro, I. (2008a). As mulheres estão mais livres apesar de trabalharem muito – mulheres camponesas lutam pela dignidade numa aldeia de Moçambique. In *12.^a Assembleia Geral Governar o Espaço Público Africano*. Yaoundé: Codersia.
- Casimiro, I. (2008b). *Cruzando Lugares, Percorrendo Tempos: mudanças recentes nas relações de género em Angola*. Coimbra: Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia.
- Casimiro, I. & Souto, A. (2011). *Mulheres em actividades Geradoras de Rendimentos – experiências de Moçambique*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Chambe, M. (2011). Abordagem teórica em torno da pluriactividade: as diversas formas de manifestação nas regiões rurais de Moçambique, 16-30. In *Sociedade e Desenvolvimento Rural*
- Chipembe, C. (dir) (2011). *Mulheres e Homens em Moçambique Indicadores Seleccionados de Género – 2011*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Chipembe, C. (dir) (2015). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF 2014/15*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Chissano, J. (2014). Electrificação de vilas-sedes de Nampula: missão cumprida. *Jornal Notícias*, 23 de Abril. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/primeiro-plano/14546-asdjvbf.html> (consultado a 30 de Junho de 2017).
- DNAL – Direcção Nacional da Administração Local (2012a). *Perfil do Distrito de Monapo, Província de Nampula*. Maputo: Ministério da Administração Estatal. Disponível em: <http://www.maefp.gov.mz/wp-content/uploads/2017/04/Monapo.pdf>.

- DNAL – Direcção Nacional da Administração Local (2012b). *Perfil do Distrito de Nacarôa, Província de Nampula*. Maputo: Ministério da Administração Estatal. Disponível em: [//www.maefp.gov.mz/wp-content/uploads/2017/04/Nacaroa.pdf](http://www.maefp.gov.mz/wp-content/uploads/2017/04/Nacaroa.pdf).
- Feijó, J. & Agy, A. (2015). Dinâmicas da economia camponesa em zonas de implementação de grandes projecto. In *Sector Familiar e Desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Fernando, S. (2013). Distrito de Nacarôa assolado pela fome. @ *Verdade*, 22 de Agosto. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/39363-distrito-de-nacaroa-assolado-pela-fome> (consultado a 30 de Julho de 2017).
- Geffray, C. (1990). *Nem Pai, nem Mãe*. Lisboa: Ndjira.
- Junod, H. (1996). *Usos e Costumes dos Bantu*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.
- Loforte, A. (2000). *Género e Poder entre os Tsonga de Moçambique*. Coleção Identidades. Maputo: PROMÉDIA.
- Macore, S. (1992). *Desigualdades Sociais em Saúde em Moçambique*. Nampula: Universidade Pedagógica. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAg6fYAA/desigualdades-sociais-saude-mocambique>.
- Mandamule, U. (2016). Tipologia dos conflitos sobre ocupação da terra em Moçambique. *Observador*, 37. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Moçambique (2010). *Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*.
- Mosca, J. (2016). Políticas públicas, desigualdades sociais e territoriais. In *Políticas Públicas e Agricultura em Moçambique*, 52-93. Maputo: Escolar Editora.
- Negrão, J. (2006). *Cem Anos de Economia da Família Rural Africana*. Maputo: Texto Editores.
- Osório, C. (2006). Sociedade matrilinear em Nampula: estamos a falar do passado. *Outras vozes*, 16, 9-13. Maputo: WLSA Moçambique. Agosto de 2006.
- Osório, C. (2010). *Género e Democracia: as eleições de 2009 em Moçambique*, 1-234. Maputo: WLSA Moçambique.
- Osório, C. & Macuácuá, E. (2015). *Participação Política de Mulheres e Homens em Contexto Eleitoral*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Osório, C. & Silva, T. (2008). *Buscando Sentidos*. Maputo: WLSA Moçambique.
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2014). *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2014. Sustentar o progresso humano, reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência*.
- Sarmiento, E. (2011). *O Papel da Mulher no Desenvolvimento: caso de Moçambique*. Madrid, Espanha.
- SDAE – Serviços Distritais das Actividades Económicas (2017). *Informação sobre Agricultura, Indústria, Comércio, Turismo e Recursos Minerais*. Nampula: governo do distrito de Monapo.

- SDPI – Serviço Distrital de Planeamento e Infra-Estrutura (2017). *Banco de Dados do SDPI*. Nampula: governo do distrito de Nacarôa.
- Valá, S. (2006). Desenvolvimento agrário e papel da extensão rural no Chokwé (1950-2000). In *Conflitos de Interesses entre o Estado e os Agricultores?*, 1-239. Maputo: CEDIMA.
- Waterhouse, R. & Vjhuizen, C. (2001). Introdução: estratégias das mulheres, proveito dos homens: género, terra e recursos naturais em diferentes contextos rurais em Moçambique. In *Estratégias das Mulheres, Proveito dos Homens: género, terra e recursos naturais em diferentes contextos rurais em Moçambique*, 5-34. Maputo: Livraria Universitária.
- Zimba, B. (2002). Identidade feminina e construção da paz em Moçambique, 1992-2002. In Brazão Mazula (ed.), *Moçambique, 10 anos de paz*. Maputo: CEDE.

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO



ACORDOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS DOS BRICS NA ÁFRICA: MAIS DO MESMO?

Ana Garcia, Yasmin Bitencourt e Bárbara Dias

INTRODUÇÃO

Os países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, mais tarde, África do Sul) se constituíram enquanto grupo no decorrer da crise financeira mundial iniciada em 2008, e despertaram a ideia de que poderiam vir a ser uma alternativa contra-hegemônica do Sul Global frente às potências ocidentais¹. Ao pleitearem a reforma das instituições financeiras multilaterais (especialmente a reforma do FMI) e criarem novas instituições, como o Novo Banco de Desenvolvimento, muitos consideraram os BRICS como desafiadores do *statu quo* e da supremacia econômica dos EUA (Bello, 2014; Desai, 2013). Outros mostram-se mais céticos quanto à capacidade e a motivação desses países na construção de uma nova ordem global a partir dos países do Sul (Bond & Garcia, 2015). De acordo com Prashad (2013), os BRICS representam uma tentativa conservadora de potências do Sul (e do Leste) de ocupar um lugar apropriado à sua dimensão econômica nas instâncias de concertação global. Ou seja, os BRICS tentaram mostrar que há uma contradição entre seu potencial econômico e seu papel político.

Apesar de, em algumas ocasiões, a atuação de líderes dos BRICS ter gerado tensionamentos frente às potências ocidentais², consideramos que os BRICS não conseguiram apresentar uma alternativa à ordem vigente. Assim, faz-se necessário refletir sobre ascensão dos BRICS no marco da expansão e do aprofundamento do capitalismo no século XXI, e buscar compreender

¹ A primeira Cúpula dos BRICS ocorreu em 2009 na Rússia, para discutir, entre outras coisas, saídas comuns para a crise internacional. Desde então, o grupo realiza encontros anualmente. De acordo com Prashad (2013), a pré-história dos BRICS está localizada entre dois processos relacionados: a derrota do “Projeto do Terceiro Mundo” nos anos 1980 e a ascensão do neoliberalismo liderado pelo Norte na década seguinte. A agenda do BRICS deriva de articulações anteriores, como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e do grupo das vinte economias em desenvolvimento que resistiram à agenda da Organização Mundial do Comércio em Cancún, em 2003.

² De entre eles, podemos mencionar as disputas sobre a propriedade intelectual de medicamentos na Organização Mundial do Comércio no início dos anos 2000, ou, mais recentemente, a tensão com a Rússia no caso de conflito na Criméia, ou mesmo a preocupação com a China na criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. Outras tensões vieram à tona quando a Rússia deu asilo ao ex-agente da Agência de Segurança Nacional Edward Snowden, ou em diferentes ocasiões em que se tentou substituir o dólar americano por moedas locais nas relações comerciais e financeiras entre os BRICS (Bond & Garcia, 2015).

as relações Sul-Sul também como relações de poder. Em outros trabalhos, apresentamos posicionamentos nas sociedades em relação aos BRICS buscando uma análise de classe (Bond & Garcia, 2015). Podemos enxergar, *grasso modo*, algumas posições ideológicas frente a esse bloco de países, cujos níveis de análise podem ser organizados em: *BRICS from above* (representado por empresas multinacionais, chefes de governos e aliados das elites, que defendem os BRICS como uma forma pragmática de expandir oportunidades de negócios, ou como uma saída retórica para se contrapor às potências ocidentais em situações específicas), *BRICS from the middle* (posição daqueles que geralmente buscam diálogo e representação junto aos BRICS, como organizações não governamentais estabelecidas, acadêmicos e intelectuais, e sindicatos), *BRICS from below* (que pode ser identificado nas lutas conduzidas por comunidades, sindicatos e organizações de base contra megaprojetos extrativos levados à frente por governos, corporações e/ou instituições financeiras dos países BRICS), e, por fim, aqueles intelectuais do meio empresarial pró-Occidente, adeptos à velha ordem capitalista com base na hegemonia estadunidense, que temem a ascensão dos BRICS (*ibid.*: 6-7).

Dada a expansão de empresas multinacionais e instituições financeiras dos BRICS no continente africano, faz-se necessário questionar sobre como países se comportam sob o regime internacional de investimento. O presente artigo apresenta um levantamento de dados sobre os acordos de proteção de investimento dos BRICS com países africanos, procurando fornecer uma leitura crítica dos Tratados Bilaterais de Investimentos (TBI) a partir da economia política. Nesse sentido, buscamos averiguar em que medida os acordos de investimentos dos BRICS se assemelham aos TBI tradicionais, ou apresentam um modelo alternativo.

A atuação dos países BRICS na África revela uma significativa presença no setor extrativo e de grandes projetos de infraestrutura, aprofundando um modelo de crescimento altamente dependente do mercado externo e com graves impactos sobre as sociedades. O comércio entre os BRICS e a África aumentou oito vezes entre 2000 e 2008 (de 21,9 USD para 164,6 milhões de USD), sendo dois terços desse com a China (Lechini, 2012). Segundo Amsi *et al.* (2014), a “partilha colonial da África” se renova hoje com os BRICS, haja vista seus interesses em termos de recursos naturais e energéticos, megaprojetos de barragens de água e de eletricidade, construindo as infraestruturas ferroviária e portuária para escoar essa matéria-prima para o mercado internacional. Enquanto os países BRICS procuram se afirmar como um grupo coeso nos fóruns multilaterais, na África, cada país tem uma estratégia própria e competitiva de aproximação. Assim, num quadro mais amplo de acumulação capitalista, a atuação dos BRICS responde a uma lógica de disputa por recursos naturais e acesso a mercados em uma competição de cunho imperialista, cujo palco se desloca nos tempos atuais de volta para a África. Iniciaremos com uma revisão da literatura crítica sobre acordos de proteção de investimentos. Logo, forneceremos uma visão geral das relações econômicas entre cada país BRICS no continente africano, começando pela China, que tem o maior número de acordos e volumes

de investimento, seguindo em ordem decrescente com os demais países, finalizando com o Brasil, apesar do menos volume de investimentos, desenvolveu um novo modelo de acordo que será discutido. Apontamos também algumas das principais críticas e conflitos relacionados à atuação de empresas multinacionais dos BRICS na África, concluindo que as articulações nas bases sociais (no sentido dos BRICS from below) contra projetos com alto impacto social e ambiental, conduzidos por governos, corporações multinacionais e instituições financeiras, devem ser construídas sobre processos concretos de estratégias e experiências comuns.

TRATADOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTO COMO A NOVA LEX MERCATORIA

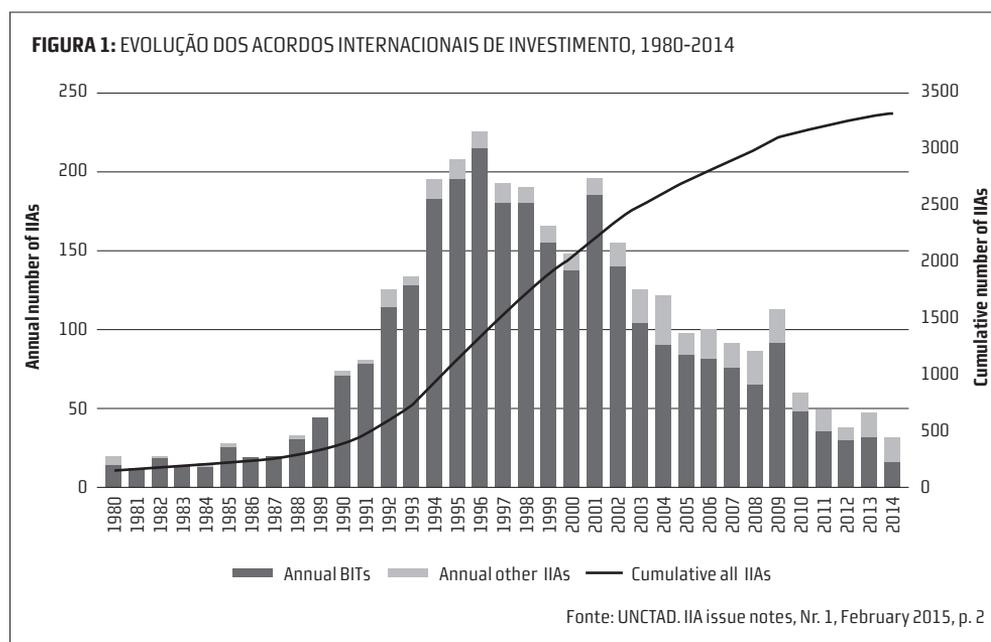
Apesar de terem seu início no período pós-guerra, os Tratados Bilaterais de Investimento (TBI, ou BIT, na sigla em inglês) tiveram seu auge nos anos 1990, com a explosão do número de acordos bilaterais e regionais de livre comércio³ (Figura 1). Nesse mesmo período, foi instaurado um regime internacional de comércio, com o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994. Como as regras da OMC têm que ser negociadas e acordadas no âmbito multilateral por todos os países-membros, o que torna qualquer acordo mais lento e difícil, as potências comerciais EUA e União Europeia, mas não só, optaram por avançar tratados bilaterais e regionais de livre comércio (TLC) e/ou de investimentos. Atualmente existem 2955 TBI assinados no mundo e 379 outros Acordos Internacionais de Investimento (AII)⁴. Coerentes com o novo regime de comércio e com a globalização neoliberal que surgia, esses tratados trouxeram novas regras para garantir a proteção internacional às empresas multinacionais⁵. O coração dos TBI está na cláusula de resolução de controvérsias (comumente chamada “cláusula investidor-Estado”), que permite ao investidor acionar um Estado em arbitragem internacional, se considerar legislações nacionais ou políticas públicas “expropriações indiretas” ou “medidas equivalentes à expropriação”, frustrando “legítimas expectativas de lucro” (Godinho & Cozendei, 2015). Assim, mudanças nas condições do investimento num país – mesmo

³ O primeiro TBI foi assinado entre Alemanha e Paquistão em 1959. Na década de 1980 havia aproximadamente 400 tratados vigentes, saltando para aproximadamente 1800 nos 1990 (Guiotto, 2010).

⁴ O número de acordos pode variar com certa frequência e sua evolução pode ser acompanhada pelo banco de dados da UNCTAD: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/>. Segundo a UNCTAD, um Tratado Bilateral de Investimento é um acordo entre dois países referente à promoção e à proteção do investimento realizado por empresas de cada país em ambos os territórios. A grande maioria dos Acordos Internacionais de Investimento (AII) são tratados bilaterais de investimento. Dentro da categoria de AII estão, além dos TBI, os Tratados de Livre Comércio (TLC) e demais tratados que contêm cláusulas estruturantes sobre investimento. Ver “Terminology” em <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

⁵ De entre as regras mais comuns estão: o tratamento nacional, justo e equitativo ao investidor externo (que impede o investidor nacional de receber tratamento diferenciado), o princípio da nação mais favorecida (que permite ao investidor internacional aproveitar condições mais favoráveis de outros tratados para si), garantia de proteção à propriedade intelectual como parte do investimento, garantia de estabilidade de cláusulas do tratado após ratificado (ele não pode ser modificado pelas partes), proibição de requisitos de desempenho ao investidor por parte do Estado receptor, e duração de efeito residual, que estende a proteção ao investimento por anos após o término de um TBI (Guiotto, 2010).

que sejam por razões ambientais, necessidades de saúde pública ou mudanças no contexto econômico e político – dão às empresas multinacionais o direito de exigir compensações e pagamentos pelos lucros não obtidos no momento das mudanças, e por lucros futuros, se o investimento era pensado para, por exemplo, 20 anos.

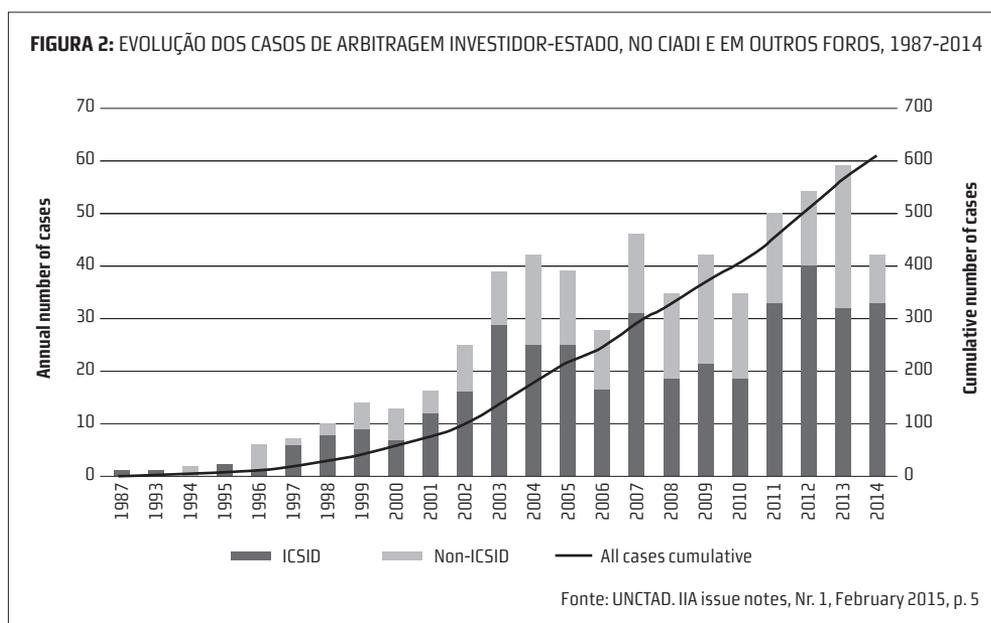


Os TBI e TLC normalmente estipulam o Centro Internacional de Arbitragem de Disputas sobre Investimento (CIADI), do Banco Mundial, como foro de arbitragem (Figura 2)⁶, evitando, assim, foros nacionais⁷. Disso resulta que Estados nacionais soberanos perderam força diante de empresas multinacionais, evidenciando a enorme desigualdade internacional entre economias periféricas e empresas sediadas nas potências tradicionais, EUA e Europa. De acordo com Hernandez (2009), os TBI fazem parte de uma nova *Lex Mercatoria*, que assegura às empresas transnacionais direitos comerciais e de investimento vinculantes, com força coercitiva e executiva, frente ao qual o Direito Internacional dos Direitos Humanos se torna frágil. Não há mecanismos e instâncias adequadas que responsabilizem penalmente, no plano internacional, atores corporativos por violações de direitos humanos, ambientais e trabalhistas. Ao contrário,

⁶ Segundo a UNCTAD, o número acumulado de ações de investidores contra Estados nacionais (no CIADI e em outros foros) chegou a 608 entre 1987 e 2014, das quais 354 já foram concluídas, sendo 101 países réus de ações movidas por um ou mais investidores (UNCTAD, 2015).

⁷ De acordo com Godinho & Cozende (2015), a Convenção de Washington, de 1965, criou as bases para esse sistema de proteção do investidor estrangeiro, no contexto de descolonização e lutas por libertação nacional no chamado “Terceiro Mundo”. Nesse período, alegou-se que os recém-criados sistemas judiciais nesses novos Estados não seriam imparciais e que os foros internacionais seriam isentos de interferência política.

no âmbito das Nações Unidas, o Pacto Global consolidou um conjunto de regras e códigos de conduta voluntários, sem eficácia jurídica. Essa assimetria normativa gera o que Hernandez (2013) chama “arquitetura da impunidade”, uma vez que as empresas obtêm direitos, porém não deveres, em casos de violações dos direitos humanos, ambientais e trabalhistas⁸.



Segundo Arroyo & Guiotto (2017), passou-se a reconhecer que não há uma relação causal entre manter TBI e aumentar o fluxo de investimento estrangeiro. Além disso, países como Bolívia, Venezuela e Equador iniciaram um processo de retirada da convenção do CIADI e estão revisando seus modelos existentes de TBI (Arroyo & Guiotto, 2017)⁹. As críticas e as contradições dos TBI estão levando a que, atualmente, os próprios Estados nacionais busquem reformular e reformar seus parâmetros. É precisamente nesse contexto de reforma que se enquadra o novo modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI). O Brasil, que nunca ratificou um TBI com as potências tradicionais, elaborou um novo modelo de proteção do investimento para apoiar e promover multinacionais brasileiras no exterior, começando com países africanos. No que tange aos outros BRICS, Índia e África do Sul também passaram por um processo de revisão dos marcos dos tratados de investimento, dos tratados

⁸ Algumas organizações na América Latina lançaram a campanha “Diga não à CIADI” e, juntamente com outras organizações sociais de outras partes do mundo, pressionam as Nações Unidas para a criação de um tratado vinculante sobre empresas transnacionais e direitos humanos. Ver: <https://www.tni.org/en/publication/8-proposals-for-the-binding-treaty-on-transnational-corporations-and-human-rights>.

⁹ O Equador convocou uma auditoria integral dos tratados de investimento e sistema de arbitragem, que trabalhou entre 2014 e 2015 (Arroyo & Guiotto, 2015).

de investimento, questionando principalmente a cláusula investidor-Estado. Conforme discutiremos adiante, a África do Sul encerrou seus tratados com alguns países da UE e reformou sua legislação nacional referente a direitos dos investidores, e a Índia tende a preservar seus interesses nacionais em certas esferas da economia, reavaliando seus TBI diante dos processos de arbitragem internacional. Já a China passou por diferentes variações de modelos de TBI conforme mudanças na sua economia (Sauvant & Nolan, 2015). A Rússia abriu amplamente sua economia na década de 1990, adotando uma posição pró-investimento de modo a atrair capitais estrangeiros, com uma postura flexível nas negociações comerciais. Na Tabela 1 apresentamos os TBI entre alguns dos países BRICS:

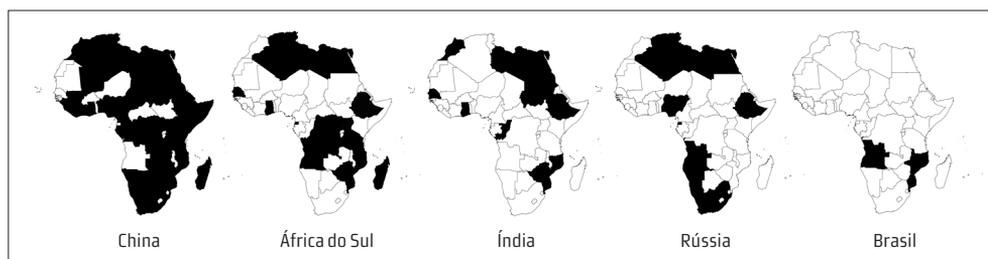
TABELA 1: TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO ENTRE PAÍSES BRICS

Mercosul	PARTES	TIPO	ANO DE ASSINATURA	EM VIGOR DESDE
	Índia	Tratamento preferencial	2003	2009
Rússia	África do Sul	TBI	1998	2000
Rússia	China	TBI	2006	2009
Índia	Taiwan	TBI	2002	2002
China	África do Sul	TBI	1997	1998

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados da UNCTAD

ACORDOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTO DOS BRICS NA ÁFRICA

O mapa abaixo fornece uma visão geral dos acordos de proteção de investimento dos países BRICS da África, por ordem decrescente da China para o Brasil:



A China lidera a presença dos BRICS na África, uma vez que é um dos principais parceiros comerciais e investidores no continente, sendo também a maior origem das importações africanas (Cheru & Obi, 2011). A China é uma potência na economia mundial, sendo o terceiro maior receptor de investimentos no mundo e o segundo maior investidor global (UNCTAD, 2017a).

Os investimentos chineses na África têm sido dominados por empresas estatais de grande porte com suporte político e financeiro. A China tem 129 TBI e 21 Acordos Internacionais de Investimento (AII) pelo globo¹⁰, ficando atrás somente da Alemanha, desbancando potências tradicionais como EUA, França, Reino Unido e outros. A China mantém TBI assinados com 34 países africanos desde o início dos anos 1990 (Tabela 2).

TABELA 2: TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO DA CHINA NA ÁFRICA

PAÍS	ASSINADO EM	EM VIGOR DESDE
GANÁ	1989	1991
EGITO	1994	1996
MARROCOS	1995	1999
ARGÉLIA	1996	2003
MAURÍCIO	1996	1997
ZÂMBIA	1996	-
ZIMBABWE	1996	1998
CAMARÕES	1997	2014
GABÃO	1997	2009
SUDÃO	1997	1998
REP. DEM. CONGO (2 TBI)	1997 / 2011	-
NIGÉRIA (2 TBI)	1997 / 2011	-
ETIÓPIA	1998	2000
BOTSUANA	2000	-
CONGO	2000	-
QUÊNIA	2001	-
MOÇAMBIQUE	2001	2002
SERRA LEOA	2001	-
COSTA DO MARFIM	2002	-
DJIBOUTI	2003	-
BENIN	2004	-
TUNÍSIA	2004	2006
UGANDA	2004	-
GUINÉ EQUATORIAL	2005	-
GUINÉ	2005	-
MADAGÁSCAR	2005	2007
NAMÍBIA	2005	-
SEICHELES	2007	-
MALI	2009	2009
CABO VERDE	1998	2001
CHADE	2010	-
ÁFRICA DO SUL	1997	1998
TANZÂNIA	2013	2014
LÍBIA	2010	-

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados da UNCTAD

¹⁰ Ver: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/42#iiaInnerMenu>.

A China segue os padrões internacionais dos tratados de proteção de investimento e, com poucas exceções, mantém formulações similares em todos¹¹. Expropriações, nacionalizações ou medidas com efeito equivalente somente são previstas se forem de interesse público, com procedimento da lei doméstica, sem discriminação e mediante compensação. Os TBI chineses fazem referência à transferência de divisas e compensação do investidor por perdas, exigindo pagamento efetivo e imediato, observando-se os valores de mercado. No que tange à solução de controvérsias, os tratados chineses na África se equivalem aos TBI das potências ocidentais, prevendo a arbitragem investidor-Estado. A China é o único país entre os BRICS que é membro-contratante do CIADI (desde 1993), estabelecendo este foro para arbitragem em todos os tratados com países africanos desde 1998. Os TBI chineses não incluem cláusulas de responsabilidade social empresarial. Em raros casos, a China atende alguma particularidade do país parceiro no TBI. É o caso do tratado com a África do Sul, que estipula igualdade entre investidores chineses e sul-africanos, porém abre exceção em casos de políticas públicas que visem diminuir as consequências do *apartheid*, beneficiando alguns grupos¹².

Respaldo pelo TBI da China com a Tanzânia, o Standard Bank de Hong Kong recorreu à arbitragem, no âmbito do CIADI, contra o país africano. O caso se resume a uma reação em cadeia de um conflito levado ao CIADI primeiramente entre duas empresas tanzanianas: IPTL e Tanesco. A IPTL é uma grande empresa privada de energia elétrica contratada pelo Governo da Tanzânia, atualmente envolvida em um caso de corrupção. A Tanesco é a estatal responsável pela distribuição de energia por todo o país. O banco chinês atuou como segurador da IPTL e, sendo gradualmente prejudicado pelos pareceres jurídicos que eram favoráveis à Tanesco, levou o caso ao CIADI contra a mesma. Tendo a corte nacional do país decidido em favor da Tanesco, o Standard Bank recorreu ao CIADI contra a República da Tanzânia. O caso é complexo e já envolve duas ações do banco contra a Tanzânia, sendo a primeira em 2008 com a primeira solicitação da arbitragem ao CIADI, e a segunda em setembro de 2015¹³. Os discursos oficiais da China estabelecem uma relação entre investimentos e a cooperação internacional. Com seu programa *Going Out*, do início dos anos 2000, o Governo chinês lançou uma importante estratégia de promoção do IED deste país. Nesse contexto, o investimento e a cooperação são colocados em um mesmo “pacote”, como construção de projetos de infraestrutura, transferência de tecnologia e maquinário, treinamento de pessoal, programas de

¹¹ Os tratados chineses asseguram às empresas tratamento igualitário entre investidor internacional e estrangeiro e o princípio da nação mais favorecida. A definição de investimento inclui produtos e serviços, bem como os bens de propriedade intelectual, adicionando, nesse ponto, também a propriedade industrial, como no caso de Benin, Madagascar, Argélia, Etiópia e Gana. Examinamos os conteúdos dos tratados entre China e Argélia, Benin, Botsuana, Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Etiópia, Gana, Madagascar, ilhas Maurício, Marrocos, Nigéria, Tunísia, Uganda, Zimbábwe e África do Sul.

¹² A política sul-africana de proteção e promoção dos/as negros/as já levou o país ao CIADI por investidores de Luxemburgo e da Itália, justificado pelo princípio do tratamento nacional. Ver Feris (2014).

¹³ Ver: <https://icsid.worldbank.org/apps/icsidweb/cases/Pages/casedetail.aspx?caseno¼ARB/10/20&tab¼PRD>.

voluntariado em países estrangeiros, pagamento de dívidas e doação de bens e materiais¹⁴. O Banco de Desenvolvimento da China é o principal órgão de financiamento aos investimentos externos, que também representa o Estado em outras transações. No caso da África, o banco criou uma subsidiária específica, o Banco de Desenvolvimento China-África (CAD Fund), com um capital inicial de um bilhão de USD, que eventualmente poderia chegar a cinco bilhões¹⁵. A China provê empréstimos com juros baixos e alcançou o estatuto de credora e investidora no desenvolvimento de projetos de infraestrutura no continente (Cheru & Obi, 2011). Em termos de volume de investimento, os dados da Statista mostram que o estoque de investimento chinês na África alcançou o montante de aproximadamente 34,7 bilhões de USD em 2015¹⁶. A busca por matérias-primas levou a um *boom* de investimentos chineses nos setores de mineração, energia e petróleo. Ao mesmo tempo, a China também investiu em outros setores relevantes, tais como manufatura, construção civil, tecnologia, finanças, têxteis e varejo. Entre as principais empresas envolvidas estão a China National Petroleum Corporation (CNPC), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), PetroChina, Sinopec e China Minmetals Corporation, China Non-ferrous Metal Mining Group, China COSCO Shipping Corp Ltd, China State Construction Engineering Corp Ltd, The Industrial & Commercial Bank of China (ICBC), China Construction Bank Corporation ISC, Huawei Technologies, ZTE Corporation¹⁷. Além das companhias estatais de grande e médio porte, uma característica do investimento chinês na África é a capilaridade de muitas pequenas empresas chinesas espalhadas pelo continente. Amsi *et al.* (2014) afirmam que a China tem quatro interesses principais na África: acesso às matérias-primas, acesso a novos mercados, influência política e isolamento de Taiwan dos países africanos. Em contrapartida às exportações maciças de petróleo de países como Angola, Sudão e Nigéria para a China, ela impõe aos países africanos mais pobres o princípio de uma China indivisível: “Taiwan continua a ser uma pedra no sapato” (*ibid.*: 421). A potência asiática, portanto, usa sua força econômica e geopolítica para moldar as relações com países africanos. No Zimbábue, onde é o principal investidor estrangeiro, arcando com aproximadamente 70% do IED acumulado no setor mineral (ouro, diamantes e cromo), são relatados abusos de direitos humanos cometidos por empregadores chineses desse setor contra funcionários locais. Empresas chinesas, como a Anjin Investments e a *joint venture* Sino-Zimbábue Holding, são denunciadas por apoiar o setor militar e de defesa em troca de concessões para a mineração de diamantes (*ibid.*: 427).

¹⁴ *China Daily*, China's Foreign Aid. Disponível em: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.html

¹⁵ CAD-Fund, *The company overview*. Disponível em: <http://www.cadfund.com/en/index.aspx>.

¹⁶ Dados da Statista disponíveis em: <https://www.statista.com/statistics/720807/china-total-outward-fdi-stock-from-china-to-africa/>. Já a UNCTAD mostra que o estoque de investimento chinês na África em 2012 alcançou o montante de aproximadamente 21,7 bilhões de USD, mas esse número pode estar defasado (ver http://unctad.org/Sections/dite_fdistat/docs/webdiaeia2014d3_CHN.xls).

¹⁷ De acordo com Cheru & Obi (2011: 99), os investidores chineses desfrutaram do suporte do Estado por meio de iniciativas diplomáticas (como o FOCAC) e visitas de alto nível de oficiais chineses na África.

Projetos financiados por grandes bancos chineses despertam preocupações com impactos ambientais. É o caso da Barragem de Gibe 3, na Etiópia, que recebeu financiamento de 400 milhões de USD do Banco Industrial e Comercial da China¹⁸. Na Zâmbia, a atuação chinesa nas minas de carvão é marcada por violações e abusos de direitos dos trabalhadores (Justo, 2012; Carmody, 2015). Tanto na África quanto dentro da própria China, baixos salários, condições de saúde e segurança precárias e pouca liberdade de organização fazem parte de uma cultura de trabalho nas minas de empresas chinesas (*ibid.*).

Segundo Carmody (2015), a expansão e o crescimento da China contou com o apoio das elites africanas, haja vista que a política de não-interferência buscou a cooperação com essas elites. As grandes corporações da China (e de outros BRICS) se beneficiaram largamente do regime neoliberal e abertura econômica do continente africano, levados a cabo sob os auspícios das instituições financeiras de Bretton Woods e da OMC. O mercado africano de *commodities* foi aberto para importações da China e outros países, oferecendo recursos e oportunidades de investimento para corporações multinacionais chinesas. Por outro lado, os trabalhadores chineses e africanos sofrem suas piores consequências. Para o autor, o mais importante C dos BRICS não é a China, mas o *capitalismo* (*ibid.*).

A África do Sul aderiu aos BRICS somente em 2011, como “porta de entrada” e representante do grupo no continente africano. É a maior economia da África, o segundo país dos BRICS, depois da China, com maior participação econômica no continente. Os altos fluxos de IED se incrementaram significativamente depois do fim do regime de *apartheid* no país em 1994. Em termos de setores, os investimentos sul-africanos se concentram nos setores de energia, finanças, telecomunicações, manufatura, mineração e construção civil. Atualmente, o país tem 40 TBI e outros 11 AII ao redor do mundo, sendo 22 tratados com países africanos¹⁹. Os primeiros tratados foram assinados a partir de 1998, porém hoje somente quatro estão em vigor: o TBI com Zimbábue, Nigéria, Senegal e com as ilhas Maurício (Tabela 3).

TABELA 3: TRATADOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTO DA ÁFRICA DO SUL NA ÁFRICA

PAÍS	ASSINADO EM	EM VIGOR DESDE
MOÇAMBIQUE	1997	-
EGITO	1998	-
GANÁ	1998	-
ILHAS MAURÍCIO	1998	1998
SENEGAL	1998	2010

CONT.»

¹⁸ A barragem afetará uma imensa área que cobre a região do rio Omo e o vale Turkana, ambos com ecossistemas frágeis, influenciando sobre o ciclo natural de inundações e reduzindo o fluxo para o rio Turkana, que corre o risco de salinizar. Cerca de 300 mil pessoas vivem das águas do lago, com atividades de agricultura, pesca e pastagem (ver Zhang, 2010).

¹⁹ Ver: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/195#iialnnerMenu>.

»CONT.

ARGÉLIA	2000	-
RUANDA	2000	-
UGANDA	2000	-
LÍBIA	2002	-
TUNÍSIA	2002	-
REP. DEM. CONGO	2004	-
GUINÉ EQUATORIAL	2004	-
ANGOLA	2005	-
CONGO	2005	-
TANZÂNIA	2005	-
MADAGÁSCAR	2006	-
ETIÓPIA	2008	-
ZIMBABWE	2009	-
GABÃO	2005	-
GUINÉ	2007	-
NIGÉRIA	2000	2005
SUDÃO	2007	2010

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados da UNCTAD

Os tratados sul-africanos seguem o modelo tradicional de proteção de investimento, concedendo tratamento nacional ao investidor estrangeiro e o princípio da nação mais favorecida²⁰. Ao mesmo tempo, resguardam à legislação nacional o direito de promover igualdade, proteger e promover pessoas em situação de discriminação, que converge com a constituição da África do Sul pós-*apartheid*. Os TBI sul-africanos preveem a arbitragem investidor-Estado em casos de expropriação, nacionalização ou medidas com efeito equivalente a elas. Para solução de controvérsias, a África do Sul, apesar de não ser um Estado signatário do CIADI, prevê o órgão nos seus tratados por meio do mecanismo complementar *additional facility*, que permite que os países utilizem das regras da CIADI para a constituição de arbitragem internacional²¹. Respalda no TBI da África do Sul com Moçambique, o empresário sul-africano Oded Besserglik recorreu à arbitragem do CIADI contra Moçambique por uma expropriação das quotas obtidas com a exploração de pesca. Besserglik, juntamente com outros empresários, investia na pesca e comercialização de camarões naquele país. O caso data de 2014, de acordo com os dados do CIADI, e ainda não teve resolução, apesar de já ter um tribunal composto²². Atualmente, a África do Sul está fazendo uma revisão de seu modelo de TBI. Ela cancelou tratados com alguns países europeus, diante de um caso de arbitragem internacional iniciado por uma mineradora da Itália e do Luxemburgo, alegando expropriação por meio do programa Black Economic Empowerment (que visa a promoção da participação de negros/as em

²⁰ Eles trazem exceção dessa cláusula em casos de união aduaneira, zonas de livre comércio, mercado comum, etc.

²¹ Examinámos os conteúdos dos tratados entre África do Sul e China, Argélia, Madagáscar, ilhas Maurício e Zimbabwe.

²² <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/606>.

empreendimentos comerciais) (Feris, 2014). O Governo sul-africano questiona a falta de efetividade dos TBI para o aumento do fluxo de investimentos para o país, ao passo que limitam significativamente políticas públicas. A nova lei nacional de proteção e promoção do investimento, de 2013, dá maior margem de atuação ao Estado sul-africano. Disputas e controvérsias sobre investimento serão direcionadas à jurisdição interna, e não à arbitragem internacional, e haverá mais limitações ao pagamento de compensações, que não serão mais “imediatas, completas e efetivas”, como nos textos dos TBI (*ibid.*). Ainda assim, a África do Sul procura se manter “atrativa” aos investidores, mantendo obrigações e mecanismos de proteção ao investidor. Conforme afirma Bond (2014), o Governo sul-africano traça uma estratégia de *talk left, walk right*: lança mão de uma retórica que, aparentemente, desafia o *statu quo* internacional, ao passo que melhora condições para as empresas, independentemente de ter ou não tratados de proteção de investimento, aperfeiçoando outras legislações pró-empresas multinacionais. A África do Sul está inserida em organizações continentais e sub-regionais, como a Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento da África (NEPAD), União Aduaneira Sul Africana (SACU) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). O estoque de IED sul-africano no continente foi de aproximadamente 268,7 milhões de USD em 2016, de acordo com a UNCTAD (2017). Entre as grandes empresas, podemos destacar a MTN Group, Shoprite Holdings Ltd., Vodacom, Woolworths, Anglo American, De Beers, Naspers, Standard Bank, AngloGold e outras (Alden & Schoeman, 2015).

Segundo Amisi *et al.* (2014), o país joga um papel intermediário entre as potências ocidentais e os países mais pobres, mas abundante em recursos, especialmente a República Democrática do Congo, Moçambique e Zâmbia. Em Moçambique, a Barragem de Cahora Bassa, construída pelos portugueses no rio Zambeze, exporta grande volume de energia para a África do Sul através da fornecedora Eskom, vendida a preços muito baixos. A atuação agressiva das empresas mineradoras Anglo American, De Beers, BHP Billiton e African Rainbow Minerals, além da petrolífera Sasol, dão à África do Sul um papel subimperialista na região (*ibid.*: 422). De acordo com Carmody (2015), capitais sul-africanos e chineses atuam juntos na exploração de recursos naturais e dominação de mercados na África. O maior IED na história da África foi do Banco Industrial e Comercial da China ao Standard Bank da África do Sul em 2007. Na Zâmbia, a varejista sul-africana Shoprite, que é também controlada por capitais chineses, juntamente com outras sul-africanas, dominam o mercado a tal ponto que os produtores locais não têm margem para entrar. Todo o lucro flui, segundo Carmody (2015), de volta para a África do Sul.

Ao mesmo tempo, as contradições da ascensão capitalista da África do Sul geram importantes exemplos de lutas e resistências, como greves e protestos. Novas organizações de trabalhadores estão se formando, e comunidades se organizam em torno de resistências contra megaprojetos e para melhor gestão da exploração dos recursos naturais e da poluição causada pelas

grandes empresas. Algumas lutas foram brutalmente reprimidas por forças policiais e militares, como no caso do massacre de trabalhadores em greve na mina de Marikana (Bond, 2014). A Índia é um importante ator no mercado internacional de investimento, especialmente com países africanos. O país faz parte de 65 Tratados Bilaterais de Investimento e 13 Acordos Internacionais de Investimento. Desse total, 13 TBI são com países africanos. O primeiro foi assinado com o Zimbabwe em 1999, se intensificando nos anos 2000. O mais recente foi assinado com a República das Seicheles em 2010. Somente três TBI com países africanos estão em vigor atualmente (Tabela 4)²³.

TABELA 4: TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO DA ÍNDIA NA ÁFRICA

PAÍS	ASSINADO EM	EM VIGOR DESDE
CONGO	2010	-
DJIBOUTI	2003	-
EGITO	1997	2000
ETIÓPIA	2007	-
GANÁ	2002	-
LÍBIA	2007	-
MARROCOS	1999	2001
ILHAS MAURÍCIO	1998	2000
MOÇAMBIQUE	2009	-
SEICHELES	2010	-
SENEGAL	2008	-
SUDÃO	2003	-
ZIMBABWE	1999	-

Fonte: elaborado das autoras com base nos dados da UNCTAD

Assim como os da China e da África do Sul, os tratados indianos seguem os padrões dos TBI tradicionais, como o tratamento nacional para investidores estrangeiros e o princípio da nação mais favorecida²⁴. TBI indianos com países africanos contemplam expropriação, nacionalização e medidas com efeitos equivalentes, prevendo casos de arbitragem entre o investidor e o Estado. Na maioria dos tratados assinados é prevista a solução de controvérsias por meio das regras da UNCITRAL, estabelecendo tribunais *ad hoc*. Também é previsto o CIADI como foro arbitral mediante o mecanismo complementar *additional facility*, já que a Índia não é um Estado contratante do órgão. Não são previstas formas de monitoramento dos tratados com a finalidade de evitar que casos de arbitragem sejam iniciados. Além disso, não estão presentes cláusulas de responsabilidade social empresarial.

²³ <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/96#iiaInnerMenu>.

²⁴ Examinámos o conteúdo dos acordos entre a Índia e o Egito, Gana, Líbia, ilhas Maurício, Marrocos, Moçambique, Sudão, Senegal e Rússia.

Respaldados pelo TBI entre a Índia e as ilhas Maurício, a Índia é parte em quatro casos de arbitragem internacional que estão em tramitação em fóruns internacionais. O primeiro deles foi iniciado pelas multinacionais Bechtel Enterprises Holdings, Inc. e GE Structured Finance (GESF) em 2003. As duas empresas estadunidenses fizeram uso de suas filiais no país africano para entrar em litígio internacional contra o Estado indiano devido à suposta mudança na política energética do governo local entre o início do projeto energético que recebeu investimento dessas empresas e o seu fim, sendo o resultado de uma mudança de governo²⁵. No segundo caso, iniciado em 2012, a empresa indiana Devas Multimedia Private Limited usou suas filiais nas ilhas Maurício para entrar em litígio com o Estado indiano pela Corte Permanente de Arbitragem. A razão dessa disputa é o suposto cancelamento, por parte do Governo indiano, de um acordo que tinha como finalidade angariar fundos para o S-Band, parte do espectro eletromagnético, para uma subsidiária da empresa lançar dois satélites para o fornecimento de serviço de multimídia para os usuários da empresa na Índia²⁶. O terceiro caso envolve o grupo empresarial de Dubai Khaitan Holdings Mauritius Limited, que demandou a Índia em arbitragem internacional porque a Suprema Corte indiana decidiu pelo cancelamento de uma licença de comunicação de uma empresa receptora dos investimentos da qual a Khaitan usufruía e, nessa mesma decisão, a realização de um leilão público para essa licença²⁷. O quarto e mais recente caso foi iniciado em 2016, pela empresa Astro and South Asia Entertainment, que respaldada pelos TBI da Índia com Reino Unido, Malásia e ilhas Maurício, acusa o país de uma suposta investigação criminal injusta e tendenciosa relacionada às suspeitas de corrupção dos requerentes dos oficiais de Governo indiano. Somente o primeiro caso foi concluído, os demais estão pendentes²⁸.

Em 2015, a Índia começou a revisar seus TBI com o objetivo de acabar com brechas que são usadas para levar o país à arbitragem internacional²⁹. Para isso, o Governo indiano se apoia no argumento de que o grande número de controvérsias contribui para uma imagem negativa do país, e que os tratados, na prática, não são essenciais para a entrada de capital no país³⁰. Em 2016, o país enviou notificações para mais de 50 países parceiros em tratados que já expiraram, na intenção de renegociar um novo tratado baseado no modelo revisado indiano. A Índia também já começou a renegociar com vários países³¹.

²⁵ <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/104>.

²⁶ <http://www.pcacases.com/web/view/46>; e <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/484>.

²⁷ <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/553>.

²⁸ <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/735>.

²⁹ O caso que desencadeou o processo de revisão dos tratados indianos foi o da mineradora australiana White Industries contra o Estado indiano, que deu causa à empresa, alegando que a Índia teria violado o princípio da nação mais favorecida (<https://www.iisd.org/itn/2012/04/13/the-white-industries-arbitration-implications-for-indias-investment-treaty-program/>).

³⁰ Ver <https://www.iisd.org/itn/2016/08/10/india-takes-steps-to-reform-its-investment-policy-framework-after-approving-new-model-bit/>.

³¹ <https://thewire.in/trade/remodeling-indias-investment-treaty-regime>.

O esforço indiano para uma aproximação com o continente africano não é recente, e abrange desde cooperação e assistência técnica até participação em missões de paz, e mesmo relações culturais (Bhatia, 2010; Lechini, 2012). Incentivos diplomáticos, financeiros e legais, similaridades linguísticas e culturais e a diáspora indiana na África (aproximadamente dois milhões de pessoas de origem indiana vivem no continente) tem desempenhado um papel central na atração de investimentos indianos para o continente (Paul, 2012). A Índia chegou a ser o oitavo maior investidor no continente em 2014 (UNCTAD, 2017). Os dados fornecidos pela UNCTAD apontam para um estoque de investimentos indianos na África, entre 2002 e 2012, de aproximadamente 13,2 bilhões de USD³². Entre 2008 e 2016, o fluxo de saída de IED indiano para a África, excluídas as ilhas Maurício, passou de 3,2 bilhões de USD para 4,9 bilhões (Chakrabarty, 2017: 4). Nesse mesmo período, 596 multinacionais indianas, públicas e privadas, investiram no continente africano, totalizando cinco bilhões de USD. O investimento indiano se caracteriza por ser concentrado em poucas grandes empresas: somente onze companhias contabilizam 80% desse fluxo total de investimento (*ibid.*: 5). Entre as principais multinacionais indianas na África estão Essar Group, Tata Groups, Reliance Communications, Mahindra, Bharti Airtel, Sun Pharmaceutical Ltd, Oil and Natural Gas Corporation (ONGC), Jindal Steel and Power, Coal India e Ranbaxy Laboratories. O IED indiano é apoiado nas linhas de crédito do Exim Bank, que já cobriram aproximadamente 40 países africanos e companhias em vários setores³³. O Governo indiano também desenvolveu iniciativas diplomáticas como o Índia-África Forum Summit, Focus Africa, Team 9 (Cheru & Obi, 2011). Além dessas iniciativas, o Supporting India Trade and Investment for Africa (SITA), elaborado para durar seis anos (2014-2020), com o objetivo de promover a exportação de produtos de cinco países africanos para a Índia por meio de investimentos e transferência de técnicas da Índia para estes países³⁴.

De acordo com Anwar (2014), a relação econômica entre Índia e a África pode ser comparada hoje às relações coloniais entre o Reino Unido e a Índia, já que as trocas entre as duas regiões são dominadas por *commodities* de exportação africana para a Índia, enquanto o país fornece produtos de tecnologia baixa e média para o continente. A Índia tem investido fortemente no setor agrícola do continente africano, principalmente por meio da compra de terras africanas pelo país, que é realizada tanto por empresas públicas quanto por empresas privadas (Cheru & Obi, 2011). Estima-se que a Índia seja o quinto maior investidor em

³² Dados extraídos do banco de dados da UNCTAD (http://unctad.org/Sections/dite_fdostat/docs/webdiaeia2014d3_IND.xls, Tabela 4). Os números divulgados são de entre 2002 e 2012 e podem estar subestimados ou defasados.

³³ Entre eles estão: Angola, Benim, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República da África Central, Chade, Comores, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, República do Congo, Djibouti, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Madagáscar, Malawi, Mali, Mauritânia, ilhas Maurício, Moçambique, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Seicheles, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábwe. Disponível em: <http://www.eximbankindia.in/lines-of-credit> (consultado em janeiro de 2016).

³⁴ <http://www.intracen.org/sita/>.

termos de aquisição de terras na África. O país já é o maior investidor em terras na Etiópia, acumulando mais de 70% das compras no país. Tais aquisições centralizam conflitos entre populações locais e investidores privados (Anwar 2014, p. 43).

No caso da Rússia, a implementação dos TBI nas últimas três décadas tem ajudado a solidificar a posição do país no petróleo e no comércio. O país assinou o seu primeiro tratado de proteção de investimento em 1987, já no fim do período soviético. Entretanto, a abertura dos mercados e os rápidos processos de liberalização e privatização nos anos 1990 levaram a Rússia a entrar no mercado internacional de investimento com o objetivo de atrair companhias estrangeiras para o seu mercado. Hoje mantém 79 TBI e seis AII com países ao redor do mundo, dos quais onze são TBI com países africanos. Somente cinco desses tratados com países africanos estão em vigor (Tabela 5)³⁵.

TABELA 5: TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO DA RÚSSIA NA ÁFRICA

PAÍS	TIPO	ASSINADO EM	EM VIGOR DESDE
EGITO	TIB	1997	2000
ÁFRICA DO SUL	TBI	1998	2000
ETIÓPIA	TBI	2000	-
ARGÉLIA	TBI	2006	-
LÍBIA	TBI	2008	2010
ANGOLA	TBI	2009	2011
NAMÍBIA	TBI	2009	-
NIGÉRIA	TBI	2009	-
GUINÉ EQUATORIAL	TBI	2011	-
MARROCOS	TBI	2016	-
ZIMBABWE	TBI	2012	2014

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados da UNCTAD.

Os tratados firmados entre a Rússia e países africanos seguem o modelo tradicional de TBI, prevendo tratamento nacional para investidores estrangeiros e o princípio de nação mais favorecida³⁶, como em outros casos discutidos acima. As regras se aplicam a investimentos feitos antes ou depois do TBI e, como em TBI tradicionais, protegem investimentos feitos durante a vigência do tratado e por 15 anos depois de seu término. O tratado garante a livre transferência de fundos relacionados aos investimentos. Tratados russos não incluem cláusulas de responsabilidade social corporativa. A Rússia é signatária da convenção do CIADI desde 1992, porém ainda não é Estado-Membro. Em caso de controvérsias, os TBI russos preveem arbitragem

³⁵ <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/175>.

³⁶ Com exceção das áreas de livre comércio ou em uniões econômicas, dos tratados firmados pela Federação Russa com países da antiga URSS, e em relação a tratados contra dupla taxação ou tratados que envolvam questões de impostos.

entre Estados e investidores em tribunais *ad hoc* com base nas regras da UNCITRAL³⁷. O país é acusado em diversos casos de litígio internacional diante do CIADI e de outras cortes internacionais, como a Câmara de Comércio de Estocolmo e a Corte Permanente de Arbitragem, porém não há notificação de casos envolvendo a Rússia e países africanos.

Embora o volume de investimento russo na África seja menor do que de outros BRICS, a Rússia tem estado historicamente presente no continente desde o período da antiga União Soviética (URSS). Entre as décadas de 1960 e 80, a URSS atuou com forte apoio aos movimentos de independência, contribuindo para a descolonização e, posteriormente, para o fim do regime do *apartheid* na África do Sul. Após a queda da URSS em 1991, a Rússia começou a reduzir suas relações com o continente africano e voltou-se mais para os países ocidentais. Ainda assim, mantém amplas e diversificadas relações diplomáticas com a África, que vão de investimentos até missões de paz (Arkhangelsky & Shubin, 2013). No período mais recente, a Rússia renovou seu interesse nas relações com a África, assinando um acordo de cooperação em energia nuclear com a Tunísia, e reafirmando o fornecimento de armas, helicópteros e materiais para o exército desse país (Feuer & Borshchevskaya, 2017). A Rússia também ampliou sua “parceria estratégica” com Marrocos, renovando um tratado de livre comércio em 2016 para permitir a expansão do acesso russo à pesca na costa atlântica marroquina. Além disso, novos acordos foram firmados nos setores agrícola, militar e de energia³⁸.

Segundo a UNCTAD, o estoque de investimentos russos registraram o volume de aproximadamente 2,1 bilhões de USD entre 2002 e 2012³⁹. Os setores que recebem esse investimento são petróleo, mineração, recursos naturais, combustível, metalurgia, infraestrutura, telecomunicação, pesca, educação, saúde, turismo e defesa. Algumas das principais multinacionais na África são Lukoil, Alrosa Diamonds, o conglomerado Sintez, a estatal Gazprom, e a companhia estatal de energia nuclear Rosatom (Barka & Mlambo, 2011)⁴⁰.

A Rússia é especialmente ativa na exploração de petróleo e na venda de armas, que são setores social e ambientalmente sensíveis. De acordo com Lechini (2012: 143), a participação russa no comércio de armas com a África tem raízes na Guerra Fria, quando muitos exércitos africanos se tornaram dependentes do fornecimento de armas e tecnologias militares russas. Hoje existe um *trade-off* entre armas e petróleo: países africanos transferem ações de suas empresas do setor de energia ou autorizam o gerenciamento de recursos minerais em troca de armas russas. A Rússia vendia armas para a Líbia quando Gaddafi estava no poder e continua a fazer hoje, além de investir na construção de uma ferrovia que corta duas cidades líbias por meio da

³⁷ Examinamos o conteúdo dos acordos entre Rússia e China, Etiópia e Egito.

³⁸ <https://www.wsj.com/articles/russias-rt-global-resources-pulls-out-of-4-billion-ugandan-refinery-project-1467379598>.

³⁹ http://unctad.org/Sections/dite_fdistat/docs/webdiaeia2014d3_RUS.xls, tabela 4.

⁴⁰ Outros chamam a atenção para o fato de que alguns dos investimentos russos são difíceis de identificar porque eles usam subsidiárias em outros países para enviar seus investimentos para países africanos, como é o caso da Renova Holding, registrada nas Bahamas, Evraz plc no Reino Unido e Gazprom International na Holanda. Ver Arkhangelsky & Shubin (2013: 31).

Russian Railways. De 2003 a 2012, a Argélia, onde a Gazprom tem uma presença forte, gastou aproximadamente 54 milhões de USD em equipamentos militares, 90,8% dos quais foram importados da Rússia. Etiópia, que recebe investimento de mais de 30 companhias russas, mantém projetos de cooperação militar com a Rússia, assim como projetos de cooperação envolvendo pesquisas geológicas para encontrar reservas de urânio⁴¹.

Companhias russas estão envolvidas em conflitos, como no Zimbábue, onde existem várias denúncias contra DTZ-OZGEO (Private) Limited, uma *joint venture* entre DTZ-Development Trust of Zimbabwe (DRZ) e a Russian Econedra Limited, engajada na extração de outro e diamante. Lá, Alrosa, Ruschrome, Rostex e o banco Vneshekonombank controlam grandes projetos de mineração de diamante e platina. As operações da DTZ OZGEO na região da Penhalonga têm causado grandes impactos sociais e ambientais (Amsi *et al.*, 2014).

Por fim, o Brasil é um dos principais receptores de investimento externo e também um grande investidor em sua própria região, a América Latina. O país tem um total de 19 TBI e 18 AII⁴². Nos anos 1990, os TBI assinados pelo Brasil não foram ratificados pelo Congresso, uma vez que seguiam o modelo tradicional de TBI, contendo cláusulas que violavam a Constituição e o direito soberano do Estado de atuar com políticas públicas em seu próprio território (Godinho & Cozende, 2015).⁴³ Porém, o Brasil não deixou de ter legislações nacionais que asseguravam os investimentos estrangeiros⁴⁴. Com a crescente expansão internacional de empresas brasileiras, o país muda sua posição frente ao regime internacional de investimento, uma vez que, agora, visa proteger e promover suas próprias empresas no exterior. Essa mudança se deu com ampla consulta ao setor privado, resultando na elaboração do novo modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) (Morosini & Badin, 2015). Nesse sentido, o novo modelo brasileiro não é designado para atrair corporações multinacionais para investir no Brasil, mas para promover e proteger investimentos brasileiros em outras economias em desenvolvimento. Recentemente, em 2015, os três primeiros ACFI foram assinados com países africanos (Tabela 6).

⁴¹ <http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/russian-libyan-rapprochement-what-has-moscow-gained>;
<http://www.usnews.com/news/articles/2014/04/25/with-world-watching-ukraine-russia-makes-energy-moves-in-africa>;
<http://www.geeskaafrika.com/ethiopia-russian-energy-companies-delegation-led-by-foreign-minister/5575/>.

⁴² <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryOtherIias/27#iialnnerMenu>

⁴³ O legislativo brasileiro compreendeu que esses acordos dão privilégios ao investidor estrangeiro em detrimento do nacional, como, por exemplo, recorrer diretamente a um foro internacional de arbitragem sem passar pelo nacional. Eles limitam a autonomia regulatória dos Estados, na medida em que abrem possibilidade do investidor estrangeiro questionar políticas públicas, alegando “expropriação indireta” e frustração de “legítimas expectativas de lucro”, por isso considerada “medida equivalente à expropriação” (Godinho & Cozende, 2015).

⁴⁴ Arroyo & Guiotto (2017) esclarecem que, em 1995, o Congresso brasileiro aprovou uma emenda constitucional que eliminava qualquer tipo de discriminação a investidores estrangeiros, o que equivaleria às cláusulas de tratamento nacional e tratamento justo e equitativo, da OMC.

TABELA 6: ACORDOS DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTO DO BRASIL NA ÁFRICA

PAÍS	ASSINADO EM	EM VIGOR DESDE
ANGOLA	2015	2017
MALAWI	2015	-
MOÇAMBIQUE	2015	-
ETIÓPIA	2018	-

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados da UNCTAD

Os ACFI mantêm algumas cláusulas similares aos TBI tradicionais, que correspondem às regras da OMC, como o tratamento nacional ao investidor estrangeiro e o princípio da nação mais favorecida⁴⁵. As expropriações e as nacionalizações são permitidas em caso de utilidade e interesse público, de forma não discriminatória e mediante compensação⁴⁶. Porém, diferentemente dos TBI tradicionais, o ACFI não faz menção às “expropriações indiretas” (que podem envolver políticas públicas em determinada área) e à noção de “expectativas legítimas” da empresa, que, segundo Arroyo & Guiotto (2017), se referem àqueles lucros eventuais que ainda não foram realizados.

Existem ainda outras diferenças significativas. A primeira diz respeito à governança institucional criada para coordenar e executar o acordo. Ela é composta por um Comitê Conjunto, que é um “órgão diretor” formado pelos governos dos dois países, com a função de debater, monitorar e coordenar a expansão dos investimentos. Seu “órgão executivo” será *ombudsman*, composto por pontos focais dos países (no Brasil, a CAMEX). Eles irão atender às orientações do Comitê e efetivamente atuar na execução do acordo, trocando informações, atuando junto aos atores da outra parte, prevendo e facilitando a resolução de disputas. Vale notar que os textos dos acordos afirmam promover a participação do setor privado nesse processo. Com isso, o ACFI estabelece um procedimento que busca *prevenir* disputas e mediar os conflitos. Nos casos de controvérsia, esses pontos focais irão negociar a indenização e a compensação, em consulta com o setor privado e outras partes envolvidas, levando o caso para decisão final no Comitê Conjunto. Se a disputa não for solucionada, o caso irá para arbitragem internacional entre os dois Estados. O tribunal será estipulado *ad hoc*, já que o Brasil não é membro do CIADI. Consequentemente, o acordo se diferencia da parte mais sensível dos TBIs tradicionais, que é a cláusula investidor-Estado. Em caso de conflitos de empresas multinacionais brasileiras nos

⁴⁵ O ACFI exclui do princípio da nação mais favorecida preferências e privilégios concedidos em caso de união aduaneira, zonas de livre comércio e tratados para evitar a dupla tributação.

⁴⁶ Da mesma forma que os BIT tradicionais, os acordos brasileiros asseguram a proteção de todos os investimentos feitos antes e depois da sua ratificação. No que diz respeito à definição de investimentos e investidores, o ACFI com Angola prevê que essas definições devem estar de acordo com as leis nacionais, enquanto a ACFI com Moçambique contempla investimentos em produção e serviços. A propriedade intelectual é abordada no âmbito da OMC. Os acordos asseguram um fluxo livre de capital, exceto quando o litígio é iniciado ou há uma crise na balança de pagamentos, de acordo com as regras do FMI. Examinamos o conteúdo dos acordos com Moçambique, Angola e Malawi

países africanos, é o Estado brasileiro – e não a empresa responsável pelo problema – que irá negociar uma solução com o Estado receptor. Ponderamos que, se por um lado, é positiva a impossibilidade do investidor privado ganhar força jurídica frente ao Estado, por outro, é preocupante o risco de desresponsabilização da empresa, uma vez que é o Estado brasileiro que terá que arcar com o ônus político e econômico da disputa. Os interesses das multinacionais brasileiras no exterior acabam sendo representados pelo governo brasileiro como o “interesse nacional” e as disputas e conflitos existentes entre a multinacional e o Estado receptor acabam sendo estendidos também para o Estado brasileiro.

Outra diferença importante é que os ACFI incluem cláusulas de responsabilidade social corporativa em matéria de meio ambiente, direitos humanos e trabalho⁴⁷. O acordo estipula que os investidores desenvolverão “melhores esforços” para observar princípios voluntários e padrões de conduta empresarial. Não há, entretanto, cláusulas vinculantes que responsabilizem as empresas por violações de direitos humanos e descumprimento de padrões trabalhistas e ambientais. Nesse sentido, o Brasil não avança além dos códigos de conduta voluntários existentes. A intenção parece ser a de “limpar a imagem” e se distanciar dos conflitos existentes em Moçambique e Angola. Essa é, decerto, uma das razões pelas quais os primeiros acordos foram firmados exatamente com países africanos.

As relações comerciais do Brasil no continente aumentaram significativamente a partir do Governo Lula da Silva (2002-2010), quando o país se voltou às relações Sul-Sul. Com a Índia e a África do Sul, o Brasil estabeleceu o Fórum IBSA para cooperação no continente. De acordo com a UNCTAD, o estoque de investimentos brasileiros na África totalizaram aproximadamente 1,1 bilhão de USD entre 2002 e 2012⁴⁸. Entre 2000 e 2012, o comércio entre Brasil e o continente africano aumentou seis vezes, passando de 4,9 para 26,5 bilhões de USD (BNDES, 2013). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a principal fonte de financiamento. Desde 2007, o banco disponibilizou 2,9 bilhões de USD para multinacionais brasileiras para investir na África. O banco também abriu uma representação em Johannesburg em 2014 para potencializar esse apoio (*ibid.*). O avanço das empresas brasileiras se fez acompanhado da “cooperação para o desenvolvimento” nas áreas da agricultura, educação e saúde. Enquanto Angola é o principal receptor de investimentos, Moçambique é o principal receptor de projetos de cooperação.

A mineradora Vale⁴⁹ entrou em Moçambique em 2004, na província de Tete, para exploração e exportação de carvão. Hoje, a empresa atua na ampliação da infraestrutura com o chamado corredor de Nacala, que envolve a linha férrea e o porto para escoamento do carvão pelo

⁴⁷ Esta é uma tendência recente em novos TBI, assim como os tratados elaborados pelo Canadá. Ver UNCTAD (2015).

⁴⁸ http://unctad.org/Sections/dite_fdistat/docs/webdiaeia2014d3_BRA.xls. Os dados relacionados com países importantes, como Moçambique e África do Sul, não são divulgados, tornando os dados acumulados subestimados e desatualizados.

⁴⁹ Para a atuação global da Vale no Canadá, no Brasil e em Moçambique, ver Marshall (2015). Para o papel das multinacionais brasileiras e do Estado, ver Fontes & Garcia (2013).

Norte de Moçambique. Companhias como Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez estavam envolvidas em um projeto designado a expansão da infraestrutura logística na área. Conflitos relacionados às atividades da Vale em Moçambique vêm sendo amplamente abordados em artigos, reportagens e documentos de organizações não governamentais nos últimos anos (Mosca & Selemene, 2011).⁵⁰ Os conflitos estão relacionados à remoção e à divisão de famílias camponesas, que ocupavam a área da mina de Moatize, sendo transferidas para reassentamentos que não se mostraram propícias para a agricultura, com pouco acesso à água e aos mercados próximos, com casas que apresentam problemas de edificação e segurança. Já houve bloqueio da linha férrea e da entrada da mina por comunidades em protesto⁵¹. Com relação aos trabalhadores, há diferenças salariais e de tratamento entre brasileiros e nacionais, a ausência de sistemas e equipamentos de segurança no ambiente de trabalho e ocorrência de muitos acidentes, o que já decorreu em diversas greves (Garcia & Kato, 2014).

O investimento em infraestrutura, que corta o Malawi, irá atender parcialmente também à produção de soja com o ProSavana, um projeto de cooperação entre Brasil, Japão e Moçambique, que também já despertou amplas discussões e críticas sobre a usurpação da terra de camponeses locais para a produção de soja por atores externos e empresas multinacionais⁵². Esses dois grandes projetos que envolvem investimento e cooperação do Brasil (ambos denunciados pela violação de direitos humanos) são os precedentes motivadores do ACFI Brasil-Moçambique e Brasil-Malawi.

A Petrobras e a Odebrecht investem desde a década de 1980 em Angola. Recentemente, outras companhias como a Vale, empresas de construção civil, bancos, bem como empresas menores do setor de serviços passaram a investir no país. Porém, a principal influência brasileira em Angola se dá por meio da Odebrecht. A empresa chegou em 1984 para a construção da hidroelétrica em Capanda, na província de Malanje, cujos insumos vieram quase integralmente do Brasil. Hoje, sua atuação já ultrapassou o setor da construção civil, e inclui serviços de saneamento, extração de petróleo e gás, produção agrícola (polo agroindustrial de Capanda), operação de minas diamantíferas e até mesmo gerenciamento de supermercados e coleta de lixo. Estima-se que cerca de 49% do financiamento do BNDES direcionado a Angola seja para projetos da Odebrecht. Muitos denunciam a falta de transparência na realização de licitações para obras públicas e a baixa qualidade dos serviços prestados pela empresa (Garcia & Kato, 2014). Recentemente, a empresa foi denunciada por trabalho análogo à escravidão e tráfico de pessoas na usina Biocom, em Malanje⁵³.

⁵⁰ Ver também Articulação dos Atingidos pela Vale (2012) & Human Rights Watch (2013).

⁵¹ <https://adecu.wordpress.com/2013/04/17/atingidos-pela-vale-bloqueiam-e-forcam-a-paralisacao-da-mina-em-mocambique/>.

⁵² Ver Schlesinger (2013); Justiça Ambiental & UNAC, (2011) e outros.

⁵³ http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140616_mp_denuncia_odebrecht_jf.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou fornecer uma visão geral dos acordos de proteção de investimento entre os países BRICS e os países africanos. Podemos verificar que os TBI dos BRICS se assemelham, na grande maioria, aos TBIs das potências tradicionais. Especialmente a China tem participação efetiva no atual regime global de investimentos, sendo membro contratante do CIADI. Assim, mais do que uma alternativa à ordem mundial vigente, os BRICS reforçam a *Lex Mercatoria* (Hernandez, 2009), garantindo direitos aos grandes conglomerados multinacionais em detrimento de sociedades, trabalhadores e Estados nacionais.

Vale notar que tanto o novo modelo brasileiro quanto as reformas atuais na Índia e na África do Sul caminham em direção ao enfraquecimento e/ou impossibilidade da arbitragem investidor-Estado. Esses países partem da premissa de que o Estado precisa manter sua capacidade regulatória. Contraditoriamente, porém, essa mudança pode levar a um grau de desresponsabilização das empresas por violações de direitos humanos ou impactos socioambientais por elas causados. O ônus político e econômico das negociações recai sobre os Estados, que também apresentam grandes assimetrias de poder, reproduzindo as desigualdades do sistema internacional.

É discutido que os BRICS, enquanto “novos doadores”, mudaram o quadro geral da cooperação, abrindo aos países africanos um leque mais amplo de provedores de ajuda internacional, rompendo parcialmente com a onipresença das potências ocidentais e do Banco Mundial (Besharati & Esteves, 2015). Juntamente com a cooperação, a concessão de créditos e a política de financiamento dos países BRICS se tornou conhecida por não impor condicionalidades políticas e macroeconômicas aos países africanos. Esse aspecto diferencia os BRICS das potências ocidentais e das instituições financeiras multinacionais.

Apesar disso, a provisão de crédito está, em muitos casos, condicionada às exportações de recursos minerais e energéticos, principalmente petróleo e minerais. Nesse sentido, podemos observar a geração de novas formas de endividamento Sul-Sul, lastreando o crédito e financiamento à exportação dessas *commodities*. Esse endividamento pode reforçar uma determinada matriz produtiva, calcada nas atividades primário-exportadoras e, com isso, anular ou amortecer possibilidades de diversificação da estrutura produtiva, com implicações para gerações futuras. Com a volatilidade dos preços das *commodities*, aumenta-se ainda mais a vulnerabilidade das economias africanas. Recentemente, os BRICS criaram uma instituição financeira comum, o Novo Banco de Desenvolvimento. Tendo em vista suas principais características e interesses, o Banco deverá consolidar sua atuação no fomento a grandes projetos de infraestrutura, pilar fundamental para a sustentação do atual modelo de desenvolvimento desses países, cada vez mais interligado aos mercados internacionais.

A título de conclusão, reforçamos que os BRICS nascem no século XXI com a renovada expectativa de mudanças na ordem mundial por meio da maior participação de países do Sul Global. No entanto, na competição por recursos e mercados, os países dos BRICS se assemelham à atuação das grandes potências tradicionais e, não raro, se alinham a elas em políticas de cooperação e na realização de investimentos. Em economias periféricas, os BRICS entram, juntamente com os países ocidentais, na busca de recursos naturais e energéticos, mão de obra barata, mercado consumidor para seus produtos, numa nova competição geopolítica regional e mundial. Isso acarreta desafios dos atores sociais em termos de articulação de lutas e resistências frente às grandes corporações dos países BRICS que atuam em seus territórios. A construção de alianças de resistência com organizações populares entre os BRICS (*BRICS from below*) ainda é distante da realidade dos movimentos sociais em cada um desses países. Vale lembrar que os empresários, ao contrário, estão associados no *BRICS Business Council* e em outras alianças com governos africanos. A solidariedade internacional e os processos de articulação e fortalecimento dos povos dos BRICS e da África se darão nos processos de luta, na medida em que esses países avançarem um modelo de desenvolvimento predatório em termos ambientais e destruidor das formas de vida e trabalho das populações em seus territórios.

REFERÊNCIAS

- Alden, C. & Schoeman, M. (2015). South Africa's symbolic hegemony in Africa. *International Politics*, 52(2), 239-254.
- Amsi, B. *et al.* (2014). Ataque corporativo dos BRICS durante o extrativismo africano. *Tensões Mundiais*, 10(18, 19), 413-433.
- Anwar, A.M. (2014). Indian foreign direct investments in Africa: a geographical perspective. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 26, 35-49. Toruń: Nicolaus Copernicus University.
- Arkhangelsky, A. & Shubin, V. (2013). Is Russia back? Realities of Russian engagement in Africa (Emerging powers in Africa). *LSE Ideas*, 16.
- Arroyo, A. & Guiotto, L. (2017). Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 39-54.
- Articulação dos Atingidos pela Vale (2012). *Relatório de Insustentabilidade da Vale*. 2012. Disponível em: <https://atingidospelavale.wordpress.com/2012/04/18/relatorio-de-insustentabilidade-da-vale-2012>.
- Barka, H.B. & Mlambo, K. (2011). Russias economic engagement with Africa. *Africa Economic Brief*, 2(7).
- Bello, W. (2014). *The BRICS: Challengers to the Global Status-Quo*. Foreign Policy in Focus. Disponível em: <http://fpif.org/brics-challengers-global-status-quo/>.
- Bhatia, R. (2010). *India's Africa policy: Can we do better?* The Hindu. Disponível em: <http://www.thehindu.com/opinion/lead/Indias-Africa-policy-can-we-do-better/article16201770.ece>.
- BNDES (2013). *BNDES Inaugura Escritório de Representação na África*. Comunicado de Imprensa em 6 de Dezembro de 2013. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/Todas/20131206_africa.html.
- Bond, P. (2014). South Africa's Resource Curses and Growing Social Resistance. *Monthly Review*, 65(11).
- Bond, P. & Garcia, A. (2015). Introduction. In Patrick Bond & Ana Garcia (eds.), *BRICS, an Anti-Capitalist Critique*. Joanesburgo: Jacana Media.
- Carmody, P. (2015). The new scramble for Africa. Uneven and combined. *Jacobin Magazine*, 19. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2015/12/china-south-africa-imperialism-zambia-brics-globalization/>.
- Chakrabarty, M. (2017). Investments in Africa: scale, trends, and policy recommendations. *ORF Working Paper*. Nova Deli: Observer Research Foundation.

- Cheru, F. & Obi, C. (2011). Chinese and Indian engagement in Africa: competitive or mutually reinforcing strategies? *Journal of International Affairs*, 64(2), 91-110.
- Desai, R. (2013). The BRICS are building a challenge to western economic supremacy. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/apr/02/brics-challenge-western-supremacy>.
- Feris, J. (2014). Challenging the status quo – South Africa’s termination of its bilateral trade agreements. *International Arbitration Newsletter*, 1-3.
- Feuer, S. & Borshcevskaia, A. (2017). *Russia Makes Inroads in North Africa*. Disponível em: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/russia-makes-inroads-in-north-africa>.
- Fontes, V. & Garcia, Ana (2013). Brazil’s imperial capitalism. In Leo Panitch, Greg Albo, & Vivek Chibber (eds.), *Registering Class: Socialist Register 2014*. Londres: Merlin Press.
- Garcia, A. & Kato, K. (2014). A história da caça ou pelo caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África. *Tensões Mundiais*, 10(18,19), 145-171.
- Godinho, D. & Cozendey, C. (2015). Novos acordos de investimento no menu. *Valor Econômico*. Disponível em: <http://www.valor.com.br/colunistas/Daniel%20Godinho%20e%20Carlos%20Cozendey>.
- Guiotto, L. (2010). La protección a las inversiones como corazón de libre comercio: acerca de los Tratados Bilaterales de Inversión y el CIADI. Disponível em: repositorio.ub.edu.ar:8080/xmhu/handle/123456789/2075. Acedido em Janeiro de 2016.
- Hernandez, J.Z. (2009). *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Historia de una asimetría normativa*. Bilbao: Hegoa.
- Hernandez, J.Z. (2013). Arquitectura jurídica de la impunidad. *Diagonal*. Disponível em: <https://www.diagonalperiodico.net/global/20852-arquitectura-juridica-la-impunidad.html>.
- Human Rights Watch (2013). *What Is a House Without Food? Mozambique’s Coal Mining Boom and Resettlements*. Disponível em: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mozambique0513_Upload_0.pdf.
- Justiça Ambiental & UNAC (2011). *Senhores da Terra: análise preliminar do fenômeno da usurpação da terra em Moçambique*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/PPI/IESE-PPI/pastas/governacao/agricultura/artigos_cientificos_imprensa/landgrabing_final.pdf.
- Justo, M. (2012). As relações conflituosas da China na África. In *Carta Maior*. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/As-conflituosas-relacoes-da-China-na-africa%25250D%25250A/6/25687>.
- Lechini, G. (2012). BRICS e África, uma grande incógnita. *Boletim de Política e Economia Internacional*, 9. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- Marshall, J. (2015). The worst company in the world. *Uneven and Combined Release Party*. Jacobin Magazine. Brooklyn: The Brooklyn Commons. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2015/11/vale-corporation-brazil-mining-lula-mozambique-brics/>.
- Morosini, F. & Badin, M.R.S. (2015). The Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments (ACFI): a new formula for international investment agreements? *Investment Treaty News*, 6(2), 14-16.
- Mosca, J. & Selemene, T. (2011). *Eldorado Tete: os megaprojetos de mineração*. Maputo: Centro de Integridade Pública.
- Paul, A. (2012). Indian Foreign Direct Investment in Africa. *Working Paper*, 1. CUTS CCIER. Disponível em: http://www.cuts-ccier.org/pdf/Indian_Foreign_Direct_Investment_in_Africa.pdf.
- Prashad, V. (2013). *Neoliberalism with Southern Characteristics. The rise of the BRICS*. Nova Iorque: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Sauvant, K. & Nolan, M. (2015). China's outward foreign direct investment and international investment law. *Journal of International Economic Law*, 1-42.
- Schlesinge, S. (2013). *Cooperação e Investimentos do Brasil na África: o caso do Prosvana em Moçambique*. Rio de Janeiro: FASE.
- UNCTAD (2015). *Recent Trends in IILAS and ISDS*. 1 IIA Issue Notes.
- UNCTAD (2017a). *World Investment Report. Investment and Digital Economy*. Disponível em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf.
- UNCTAD (2017b). *World Investment Report – South Africa*. Disponível em: http://unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir2017/wir17_fs_zs_en.pdf. (Entre 2002 e 2002, o estoque de investimentos sul-africanos no próprio continente foi de US\$ 23,5 bilhões Disponível em: http://unctad.org/Sections/dite_fdistat/docs/webdiaeia2014d3_ZAF.xls.)
- Zhang, K. (2010). *Ecological Destruction? Chinese loan for Ethiopian dams draws controversy*. Disponível em: <https://www.internationalrivers.org/resources/ecological-destruction-icbc-loan-for-an-africa-water-project-draws-controversy-2761>.

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

Alila Brossard Antonielli

INTRODUÇÃO

Ao apresentar o projeto de cooperação binacional entre Brasil e Moçambique, jornalistas e acadêmicos costumam começar o relato pela viagem oficial do Presidente Lula da Silva a Moçambique, em novembro de 2003. É nesta ocasião que os ministros da Saúde dos dois países assinam o “Protocolo de intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre cooperação científica e tecnológica na área da saúde”, cuja finalidade era:

fortalecer a cooperação bilateral mediante o desenvolvimento de projetos conjuntos de pesquisa e o intercâmbio de conhecimento e de meios necessários para a produção de medicamentos de anti-retrovirais genéricos, tendo em vista a intenção do Governo de Moçambique de instalar e gerenciar laboratório farmacêutico público para atender predominantemente as necessidades de saúde pública de Moçambique.¹

O projeto de cooperação para a fábrica de medicamentos antirretrovirais (ARV), que com o tempo veio a incluir outros medicamentos genéricos, se tornou um objeto de pesquisa da ciência política e das relações internacionais, por simbolizar a transição da política externa brasileira para priorizar as relações com África, entre a retórica da solidariedade e os novos interesses do Brasil emergente, durante o Governo Lula (Faid, 2013; Almeida & Kraychete, 2012). Assim, este projeto foi o laboratório experimental da construção do conceito brasileiro de Cooperação Sul-Sul em saúde, vindo a ser um dos exemplos mais citados e debatidos da

¹ O texto completo do protocolo está disponível em <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/8832>.

capacidade estruturante almejada pela cooperação brasileira (Esteves & Assunção, 2017; Russo & De Oliveira, 2016; Russo *et al.*, 2014; Flynn, 2013; Rodrigues, 2014; Milani & Lopes, 2014; Abdenur & Marcondes, 2017; Siqueira, 2014; Russo & Banda, 2015; De Bruyn, 2014; Duarte & Silva, 2014; Díaz, 2013; Luz, 2006; Fedatto, 2017). Não obstante a lista de publicações que analisam direta ou indiretamente, sob a luz das relações internacionais e/ou da saúde coletiva, o projeto da fábrica, gostaríamos de insistir nos aspectos técnicos igualmente inovadores e como, ao longo dos anos e do desenrolar do projeto, os atores e as questões técnicas, políticas e diplomáticas foram interagindo, se apropriando, rejeitando e modificando o projeto.

Se o protocolo de 5 de novembro de 2003 é considerado a “data de nascimento” oficial do projeto de instalação da fábrica de medicamentos e transferência de tecnologia para a produção local, é possível retrair sua concepção a alguns anos antes. Como veremos, esta iniciativa foi resultado da dinâmica que associou médicos, químicos e diplomatas ao final da década de 1990, quando a política pública brasileira de HIV/sida² ganhou atenção mundial ao associar produção local de ARV genéricos nos laboratórios farmacêuticos públicos e distribuição gratuita pela rede pública de saúde da medicação necessária para o tratamento do HIV (Galvão, 2002). Parece-nos fundamental entender o contexto, as lógicas e práticas dos atores que participaram nas etapas que levaram o programa de HIV brasileiro à cena internacional e que permitiram que, num determinado momento, o Brasil pudesse oferecer tecnologia de produção de ARV para outros países, e como esta dinâmica participou na construção do conceito brasileiro de cooperação estruturante em saúde. Do mesmo modo, tentaremos restituir a trajetória da idéia de fabricação local de medicamentos em Moçambique e da promessa interrompida de autonomia em bens de saúde, esta última adquirindo um novo sentido com a dependência atual do país dos financiamentos internacionais para compra de medicamentos ARV. Na parte final do artigo, tentaremos restituir a complexidade do projeto de cooperação, analisando ao longo do tempo as múltiplas ações e discursos dos atores que intervieram diretamente na cooperação e os recentes desdobramentos e constrangimentos ligados às crises políticas e econômicas do Brasil e de Moçambique.

Os resultados aqui apresentados são análises preliminares de uma pesquisa de doutoramento em curso, cujo objetivo principal é documentar e analisar as condições práticas do projeto de implementação da fábrica de medicamentos e a transferência de conhecimentos e tecnologia para a produção local de genéricos em Moçambique. A metodologia, até o momento, inclui uma extensa revisão de literatura, de artigos acadêmicos, documentos oficiais e artigos de

² No Brasil, a síndrome da imunodeficiência adquirida é conhecida pelo seu acrônimo inglês AIDS, enquanto nos outros países de língua oficial portuguesa se usa o acrônimo SIDA. Este texto segue as recomendações do programa conjunto das Nações Unidas sobre HIV/sida, ONUSIDA, privilegiando o termo HIV (vírus da imunodeficiência humana), salvo quando nos referirmos a instituições ou documentos que usam o termo aids ou sida (http://data.unaids.org/pub/brochurepamphlet/2008/jc1336_unaids_terminology_guide_pt.pdf).

imprensa, 49 entrevistas qualitativas realizadas no Brasil e em Moçambique com os principais atores envolvidos no projeto e uma etnografia de quatro semanas realizada na fábrica de medicamentos localizada na Matola.

MÉDICOS, QUÍMICOS E DIPLOMATAS: DA CÓPIA À COOPERAÇÃO EM HIV

Na abertura da 12.^a Conferência Mundial de Sida em Genebra, em julho de 1998, o Brasil foi citado como exemplo por ser um país em desenvolvimento que, com recursos modestos e associando prevenção e tratamento, conseguira diminuir drasticamente a transmissão e mortalidade do HIV/sida (Biancarelli & Bouer, 1998b). O reconhecimento internacional dos resultados positivos decorrentes do acesso aos tratamentos era bem-vindo, uma vez que a decisão do Brasil de investir recursos públicos para o tratamento do HIV ia contra as recomendações de instituições internacionais, como o Banco Mundial, que naquela altura defendiam que países em desenvolvimento deveriam concentrar os esforços e recursos disponíveis prioritariamente na prevenção (Galvão, 2005; Rosenberg, 2001). A composição da numerosa delegação brasileira já demonstrava a projeção política e internacional da resposta brasileira ao HIV que iria ter influência decisiva na mudança das recomendações: além de gestores do Ministério da Saúde, médicos, pesquisadores e membros da sociedade civil, a primeira-dama e antropóloga Ruth Cardoso discursou na abertura. No final da conferência, Pedro Chequer, então diretor do Programa de DST/Aids do Brasil, declarou: “Passamos a semana fechando acordos de cooperação com vários países e instituições. Em alguns acordos, o Brasil está recebendo tecnologia, em outros está oferecendo” (Biancarelli & Bouer, 1998a).

Naquela altura, o Governo brasileiro havia investido principalmente em duas tecnologias para o tratamento eficiente do HIV, uma era o Sistema de Controle Logístico de Medicamentos ARV – Siclom, um sistema informático que desde 1997 despertou o interesse da ONUSIDA com vistas a compartilhar a experiência do Brasil com outros países³. Entretanto, era principalmente a cópia dos medicamentos ARV na produção local que despertava interesse. Frente aos preços elevados dos ARV sob patente fornecidos pelos laboratórios multinacionais, o Ministério da Saúde do Brasil, aproveitando a ausência de reconhecimento das patentes de medicamentos até 1996 no país, solicitou que seus laboratórios públicos produzissem ARV genéricos, permitindo assim ao ministério comprar por preços que viabilizassem a política de tratamento universal (Galvão, 2002). Desde o início da década de 1990, laboratórios públicos, em especial o Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos, ligado à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e privados

³ Para uma descrição do Siclom e dos outros sistemas informatizados desenvolvidos pelo Programa Nacional de DST/Aids ver Galvão (2002).

brasileiros estavam realizando cópias melhoradas⁴ dos ARV pelo processo de engenharia inversa. Este processo implicou a leitura minuciosa das patentes, em que os procedimentos são descritos de forma parcial para proteger os segredos industriais, e de artigos científicos a fim de interpretar os processos de fabricação dos medicamentos e então realizar uma adaptação às condições dos laboratórios e aos conhecimentos práticos dos profissionais que vão reproduzi-los (Cassier & Correa, 2009). Além da ampliação local de capacidades de pesquisa e desenvolvimento, os químicos e farmacêuticos brasileiros viajaram em diversas ocasiões à China e à Índia para encontrar os fornecedores das matérias-primas, os ingredientes farmacêuticos ativos (IFA), cuja análise química contribui para o processo de desenvolvimento do medicamento. Cabe mencionar que em 2003, quando Farmanguinhos se preparava para produzir o efavirenz e a nevirapina, as amostras dos IFA viajaram por mala diplomática para contornar as patentes dos medicamentos já em vigor então no Brasil, o que demonstra o apoio ativo do Ministério das Relações Exteriores a Farmanguinhos. Portanto, no final da década de 1990, os laboratórios públicos e privados brasileiros podiam transferir a outros países não só a tecnologia em si, ou seja, a descrição do procedimento de fabricação dos ARV, mas todo um *know-how* prático de como interpretar as patentes e a literatura científica para ter capacidade de reproduzir o caminho da engenharia inversa e produzir localmente os ARV.

Com a criação do Grupo de Cooperação Técnica Horizontal em 1995, reunindo os coordenadores nacionais de HIV de 21 países da América Latina e Caribe, o programa de HIV brasileiro era procurado e oferecia apoio a outros países em desenvolvimento (Lima & Campos, 2010).

[...] ao mesmo tempo em que o Brasil melhorava a qualidade de sua resposta no âmbito nacional e se consolidava como pioneiro na elaboração de políticas de resposta intersetorial com forte participação da sociedade civil, também se fortalecia na área de cooperação externa, passando a responder gradativamente a uma crescente demanda internacional de países e organismos internacionais que buscavam conhecer e entender as particularidades do seu aparente êxito (Lima & Campos, 2010:125).

Uma parte da demanda estava relacionada com ARV, como a negociação de preços, a aquisição e logística, mas também a exploração de apoio para a produção local de versões genéricas, como ocorreu com a África do Sul em 1999-2000⁵. O motivo da demanda era a urgência na

⁴ Os procedimentos descritos nas patentes dos medicamentos já estavam obsoletos, o que implicou um trabalho de adaptação e invenção de novos procedimentos pelos químicos brasileiros, ou seja, eram cópias melhoradas (Cassier & Correa, 2009: 82).

⁵ Em novembro de 1999, uma missão técnica brasileira, composta por três médicos especializados em HIV e um oficial das Nações Unidas, foi à África do Sul, dando seguimento a um memorando de entendimento assinado entre os dois países em 1998, para explorar possibilidades de cooperação bilateral. A ministra da Saúde sul-africana, Tshabalala-Msimang, visitou a Fiocruz e Farmanguinhos em 2000 e elogiou a capacidade brasileira de produção de ARV. No entanto, alguns meses depois a mesma ministra acusou o Brasil de ingerência devido ao acordo para que a Fiocruz fornecesse ARV para a ONG Médicos sem Fronteiras no projeto-piloto de tratamento em Khayelitsha, e a cooperação nesta área foi interrompida (Luz, 2006).

qual se encontravam diversos países com poucos recursos e gravemente atingidos pelo HIV, onde milhares de pessoas morriam por dia em decorrência do vírus⁶, e que não tinham condições de pagar os preços proibitivos dos ARV vendidos pelos laboratórios multinacionais (Horton, 1998).

Assim, em 2000, a ONUSIDA organiza diversas reuniões e um grupo de contato entre países interessados, entre eles o Brasil e países africanos, e multinacionais farmacêuticas para negociar os preços dos ARV. É durante uma mesa-redonda sobre acesso a tratamentos em HIV, em Genebra, em junho de 2000, que a diretora de Farmanguinhos, Eloan Pinheiro, anuncia especificamente que o Brasil estava disposto a transferir para países africanos a tecnologia de produção de oito ARV⁷, incluindo as metodologias para análise química dos IFA e dos produtos acabados, testes de dissolução e estabilidade, além do treinamento de técnicos em diversas análises (Mingorance, 2000). Além disso, o Brasil estava disposto a apoiar a implementação de infraestruturas para a logística de distribuição dos medicamentos à população e de uma rede de laboratórios para o controle de CD4 e carga viral, exames essenciais para o monitoramento da eficácia do tratamento anti-HIV. A única condição estipulada era que os governos beneficiados por este apoio concordassem em distribuir os medicamentos gratuitamente às suas populações da mesma forma como fazia o Governo brasileiro. Nota-se que essa primeira oferta oficial de tecnologia de que se tem conhecimento não é feita por um representante político, mas por alguém do corpo técnico, que além de química e gestora responsável pelo desenvolvimento da produção de ARV em Farmanguinhos estava ligada ao movimento sanitário, que veremos em detalhe mais adiante.

A proposta foi reiterada publicamente logo a seguir, em julho do mesmo ano, primeiro na 13.^a Conferência Mundial de Sida em Durban, pelo diretor do Programa de DST/Aids, Paulo R. Teixeira, e alguns dias mais tarde na III Cimeira da Comunidade de Países de Língua Portuguesa em Maputo, na voz do Presidente Fernando Henrique Cardoso⁸. Segundo Luz (2006), “a partir desse oferecimento, alguns países demonstraram interesse em obter essa tecnologia, especialmente Angola e Moçambique”.

Essa tecnologia era essencial naquele momento, já que, em virtude da aplicação do acordo TRIPS (Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, na sigla em inglês), da Organização Mundial do Comércio (OMC), na década de 1990, diversos países passaram a reconhecer patentes dos medicamentos detidas pelos laboratórios multinacionais farmacêuticos, inviabilizando sua fabricação local ou importação como genéricos a preços

⁶ Em entrevista ao *New York Times* em 2001, o representante do Zimbábue junto à OMC, que liderava o Grupo Africano (ver abaixo), afirma: “*This is quite an emotional issue for African countries. In Zimbabwe, we are losing 3000 people a week.*”

⁷ Os ARV propostos eram: didanosina, stavudina, lamivudina, a combinação lamivudina+zidovudina, nevirapina, zidovudina, indinavir, zalcitabina.

⁸ Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na III Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Maputo, Moçambique, 17 de julho de 2000, disponível em: www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas.../Resenha_N87_2Sem_2000.pdf.

mais baixos⁹. O tema era sensível; em 2001, 39 empresas farmacêuticas multinacionais tentaram processar o Governo sul-africano, país com o maior número de pessoas vivendo com HIV, para evitar a aplicação de uma lei de medicamentos que serviria para a importação de ARV genéricos, entre outros, e que, segundo as empresas farmacêuticas, violaria o dispositivo dos TRIPS (Avafia, 2015). No mesmo ano, os Estados Unidos questionaram a lei de patentes do Brasil na OMC após o Governo brasileiro ameaçar a emissão de licenças compulsórias para produzir os novos ARV patenteados em versão genérica. Ambos os processos foram retirados diante da mobilização internacional da sociedade civil, da mídia¹⁰ e de diversos governos em favor do direito à saúde como primando sobre os lucros e *royalties* das patentes. Pressionadas, as multinacionais farmacêuticas começaram a conceder algumas reduções de preços dos ARV para países em desenvolvimento, mesmo que ainda insuficientes para permitir a compra em grande escala por países com poucos recursos.

É neste contexto que os quadros do Ministério da Saúde se aproximam dos diplomatas do Ministério das Relações Exteriores. Preocupados em defender a viabilidade da política nacional de tratamento baseada nos genéricos, os diplomatas investiram fóruns internacionais, em especial nas Nações Unidas (ONU), e lançaram junto com o Ministério da Saúde uma campanha de “guerrilha de informações¹¹” na imprensa internacional a fim de influenciar a opinião pública mundial, angariando apoios para inflexionar as disposições internacionais ligadas aos ARV a partir do reconhecimento do sucesso das políticas brasileiras (Nunn, Da Fonseca & Gruskin, 2009; Alcázar, 2008; Flynn, 2013). Entre as propostas brasileiras, destaca-se a que resultou na resolução 2001/33, em abril 2001, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, sobre “Acesso a medicamentos no contexto de pandemias como o HIV/sida” e que reconhece o acesso aos medicamentos, à prevenção e ao tratamento, como um elemento fundamental para garantir a saúde das populações e exorta os estados a adotarem políticas que garantam a disponibilidade e a acessibilidade a todos, e em quantidades suficientes, dos fármacos e outras tecnologias médicas para tratar o HIV e as doenças oportunistas associadas ao vírus. Ao formular o acesso aos tratamentos como relevando do direito à saúde, logo, dos direitos humanos, primeiro em

⁹ Países desenvolvidos deviam adotar os TRIPS na suas leis nacionais de propriedade intelectual até 1996, países de renda intermediária como Brasil e Índia até 2005, mas o Governo brasileiro reconheceu as patentes de medicamentos na lei de maio de 1996. Ativistas e acadêmicos apontaram a incoerência do Governo brasileiro em reconhecer as patentes ao mesmo tempo em que promovia a produção de genéricos e, alguns meses depois, aprovava a lei que garantia a distribuição gratuita dos ARV pelo Estado.

¹⁰ Entre os artigos da época, destaca-se o do *New York Times* defendendo o sucesso do programa de prevenção e tratamento do Brasil, incluindo a produção local de genéricos contra o domínio das multinacionais farmacêuticas, denunciando a falta de princípios humanos dos países do Norte que atacavam os países do Sul que buscavam soluções para tratar as suas populações de acordo com seus recursos:

Brazil is showing that no one who dies of AIDS dies of natural causes. Those who die have been failed – by feckless leaders who see weapons as more alluring purchases than medicines, by wealthy countries (notably the United States) that have threatened the livelihood of poor nations who seek to manufacture cheap medicine and by the multinational drug companies who have kept the price of antiretroviral drugs needlessly out of reach of the vast majority of the world's population (Rosenberg, 2001).

¹¹ Termo do Dr. Paulo Teixeira, então diretor do Programa de DST/Aids do Brasil, citado por Alcázar, (2005).

escala nacional e depois nas instâncias internacionais, o Brasil beneficiou outros países em desenvolvimento, ao mudar as normas globais de acesso aos medicamentos ARV e essenciais. Este processo culminou com a sessão especial do comitê dos TRIPS em Doha em novembro de 2001, na qual o Brasil, junto com outros países em desenvolvimento, se associou à proposta do Grupo Africano¹² para pesar nas negociações frente aos países desenvolvidos e fazer valer a máxima de que “nada no Acordo TRIPS deve prevenir membros da OMC de tomar as medidas para proteger a saúde pública”. Assim, a Declaração de Doha reafirmou as flexibilidades contidas no acordo TRIPS, permitindo que as patentes fossem contornadas em casos de necessidades de saúde pública decretados pelos países, direito exercido, entre outros, por Moçambique em 2004¹³ e pelo Brasil em 2007¹⁴.

A projeção internacional do modelo brasileiro de tratamento do HIV foi propositalmente promovida pelos diplomatas, médicos e ativistas brasileiros e internacionais para defender a viabilidade da produção pública de ARV genéricos frente a imposição das patentes farmacêuticas, levando a modificação das normas morais ligadas ao acesso dos ARV (Flynn, 2015; Nunn, Da Fonseca & Gruskin, 2009). Ao entrarem na arena internacional para apoiar e colaborar com o Ministério da Saúde, os diplomatas brasileiros não só adotaram a mesma lógica e vocabulário dos direitos humanos e de solidariedade alardeados pelos médicos e pela sociedade civil que originaram o programa de HIV como participaram ativamente numa mudança radical no âmbito das relações exteriores, que fez com que a saúde se transformasse num tema prioritário da política externa e de cooperação (Flynn, 2013; Alcázar, 2008).

O CONCEITO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL ESTRUTURANTE EM SAÚDE

O conceito brasileiro de “cooperação estruturante em saúde” foi definido por pesquisadores da Fiocruz para descrever a inflexão das ações de cooperação técnica em saúde do Brasil a partir da metade dos anos 1990, estabelecendo-se com maior peso nos anos 2000 (Almeida *et al.*, 2010).

¹² As reuniões que iniciaram as discussões sobre TRIPS e saúde pública em 2001 começaram por iniciativa do Grupo Africano liderado pelo representante do Zimbábue, representando principalmente Quênia, Tanzânia, Zâmbia e África do Sul, ou seja, países que dispõem de indústrias farmacêuticas públicas e privadas (Avafia, 2015; Alcázar, 2008).

¹³ Em 5 de abril de 2004, o vice-ministro da Indústria e do Comércio decretou uma “licença compulsiva” para a produção local de um ARV combinando zidovudina, lamivudina e nevirapina após oferta da empresa farmacêutica egípcia Pharco (Luz, 2006; Avafia, 2015). Como esta empresa não contava com uma planta de produção em Moçambique, supõe-se que a licença serviria para a importação dos medicamentos fabricados na Zâmbia, que emitiu uma licença quase idêntica à de Moçambique e onde havia uma planta instalada [e que manifestou interesse de transferência de tecnologia com o Brasil em 2005, segundo Luz (2006)]. Avafia nota que, apesar de a licença ter sido emitida, ela provavelmente não era necessária, já que não há documentos atestando que as patentes dos três ARV e sua versão combinada tinham sido reconhecidas por Moçambique.

¹⁴ Em 2007, após anos de negociações infrutuosas com o laboratório Merck, o Brasil decretou uma licença compulsória do ARV Efavirenz, sob o argumento de interesse para a saúde pública. Isto só foi possível graças aos esforços de pesquisa e desenvolvimento de um consórcio de laboratório públicos e privados, e de consultoria jurídica efetuados pelo Ministério da Saúde paralelamente às negociações (Cassier & Correa, 2013).

Assim, os autores exemplificam como as ações brasileiras de cooperação estavam sendo elaboradas sob “um novo paradigma”, cuja prioridade é a formação de recursos humanos e o fortalecimento de “instituições estruturantes” que englobam ministérios da Saúde, escolas de medicina e saúde pública e as capacidades industriais de tecnologias ligadas à saúde. A proposta brasileira se constrói por oposição às práticas de cooperação em saúde nas últimas décadas, em especial a “transmissão unilateral e passiva de conhecimentos”, e aponta as falhas da cooperação norte-sul, que demonstrou seus limites por não alcançar a erradicação proposta de doenças-alvo de programas verticais, além de fragilizarem as infraestruturas de saúde primária, apesar da multiplicidade de dispositivos e do volume de financiamentos.

O paradigma de substituição da assistência técnica, definida como passiva e assimétrica, por cooperação técnica, adaptando o conhecimento às necessidades locais, com menor desigualdade de posições e visando a autonomia do país receptor, não é exatamente recente entre os expertos brasileiros em saúde (Esteves & Assunção, 2017). Sua genealogia pode ser retracada à década de 1970, quando, junto com outros atores internacionais em saúde, especialmente na Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o movimento brasileiro para a reforma sanitária, ou movimento sanitaria, promoveu uma concepção das políticas públicas em saúde baseadas nos direitos humanos, na atenção primária, na prevenção e nos determinantes sociais da saúde. Essa visão “desenvolvimentista” considera a saúde como uma área de produção de conhecimentos, apoiados pela pesquisa e o ensino, que informam a intervenção e a promoção de políticas públicas alternativas guiadas pelo princípio da universalidade.

A partir do final dos anos 1970, médicos sanitaria passaram a ocupar posições-chave nas faculdades de Medicina, nas secretarias de Saúde dos governos estaduais e municipais, além do Ministério da Saúde, e se associaram com movimentos sociais. A resposta brasileira ao HIV/Sida, desde os programas-piloto até à resposta nacional, passando pelo desenvolvimento da autonomia de produção de ARV, foi elaborada segundo os valores sanitaria (Flynn, 2015; Galvão, 2005). A influência do movimento foi crucial na elaboração da Constituição brasileira de 1988, que reconheceu a saúde como um direito fundamental e um dever do estado, apesar do contexto econômico de crise e redução de gastos daquele momento, e consequentemente permitiu associar o acesso a medicamentos ao direito à saúde. Esta é a matriz normativa na qual estão enraizados não só os programas domésticos que o Brasil oferece compartilhar com outros países mas a própria noção de cooperação brasileira em saúde. Ao exportar as experiências de sucesso, a cooperação técnica brasileira passa a ser um meio de difusão dessa matriz e, como visto anteriormente com a política de HIV brasileira, uma forma de defender as políticas brasileiras baseadas nesses valores e promover suas práticas (Faid, 2013).

Assim, o crescente envolvimento da Fiocruz nas atividades internacionais do Ministério da Saúde na década de 1990, com as reuniões dos ministros da Saúde dos países africanos de língua portuguesa no que viria a ser a CPLP, vai influenciar os temas e a retórica dos acordos

firmados na área da saúde, que passam a refletir a abordagem sanitária e a concepção de cooperação técnica em saúde focadas no reforço das infraestruturas e dos recursos humanos (Carillo Roa & Baptista, 2015).

Observa-se que, já nos primeiros acordos e missões exploratórias de técnicos da Fiocruz nos países africanos, a questão do financiamento da cooperação era incerta, já que o Brasil não dispunha de recursos em escala correspondente. Os projetos de cooperação brasileira ficaram portanto condicionados à aprovação projeto por projeto e às possibilidades de triangulação com instituições internacionais, no caso dos projetos em HIV com a OPAS ou ONUSIDA, ou agências de cooperação de países desenvolvidos (Lima & Campos, 2010). A maioria desses acordos de cooperação em HIV era firmada diretamente entre o Ministério da Saúde e os países receptores, em especial através do Grupo de Cooperação Técnica Horizontal na América Latina, o que levou um diplomata a observar que:

A cooperação técnica na área de DST/AIDS tem seus próprios parâmetros e metodologia. A esse respeito, deve-se assinalar que a atuação do Ministério da Saúde na CTPD [Cooperação Técnica para o Desenvolvimento] tende a ser, pelo menos nesse campo específico da DST/AIDS, crescentemente autônoma. Inclui-se no aspecto relativo a recursos utilizados na cooperação, e nos critérios técnicos para a definição dos programas a serem objeto da cooperação e, de certa forma, na escolha dos países beneficiários, embora tenha sempre havido um grau de coordenação com a ABC [Agência Brasileira de Cooperação] (Puente, 2010:163).

Entre a busca por recursos financeiros e os valores norteadores do Ministério da Saúde e do Programa de DST/Aids, a cooperação em HIV oferecida pelo Brasil foi se construindo principalmente com a oferta de conhecimentos técnicos e capacitação e, portanto, permitiu desenvolver projetos pouco ortodoxos. Assim, o projeto da fábrica de medicamentos ARV em Moçambique desafia o consenso de que a produção local em países africanos não era economicamente viável para permitir o acesso a tratamentos a custos baixos (Russo *et al.*, 2014). Apesar de o Brasil ter projetos de doação de ARV genéricos para países da América Latina e da África, entre os quais Moçambique, as doações foram limitadas, cobrindo no início em 2002 o tratamento para cem pessoas seropositivas por ano e por país, e sempre foram associadas a projetos com componentes de capacitação de recursos humanos, como manejo clínico ou logística de distribuição dos medicamentos (Lima & Campos, 2010). Logo, todos esses elementos foram alicerçando a narrativa da cooperação horizontal em saúde como uma parceria entre países com níveis econômicos e sociais semelhantes, compartilhando experiências em cenários de poucos recursos, buscando atingir um objetivo comum de desenvolvimento de capacidades estruturantes e autonomia. No entanto, a assimetria não deixa de estar presente nessas cooperações, como ressaltam Esteves & Assunção (2017): a ideia de cooperação estruturante vai além da cooperação técnica

entre dois países com níveis semelhantes de desenvolvimento. Segundo os autores, a cooperação estruturante requer que as realidades sejam suficientemente homogêneas e percebidas através de um vocabulário e de valores comuns. Apesar dos esforços de adaptação às realidades locais feitos pelo expertos brasileiros em saúde e do compartilhamento das experiências, dos currículos de ensino e de políticas públicas em saúde, tais como concebidas no Brasil, os países receptores, sejam eles na África ou na América Latina, nem sempre dispõem de infraestruturas ou de apoio político equivalentes aos brasileiros e, principalmente, os parceiros podem interpretar as experiências brasileiras de formas diferentes e pouco antecipadas nos projetos, como veremos em detalhe no caso da fábrica de medicamentos em Moçambique (Abdenur & Marcondes 2017).

Um último ponto deve ser mencionado, o debate sobre as intenções da cooperação brasileira. O discurso oficial do Governo brasileiro enfatiza que a sua oferta de cooperação é desenvolvimental, entendida como sendo desvinculada de objetivos econômicos e financeiros, sem condicionalidades e horizontal, ou seja, sem as assimetrias de poder da Cooperação Norte-Sul (Faid, 2013; Almeida & Kraychete, 2012). No caso específico da saúde, a noção de solidariedade e justiça social encontra-se enraizada no discurso dos sanitaristas e é facilmente transposta à cooperação pelos atores encarregados da cooperação técnica, que, por ser técnica, tenderia mais facilmente a ser autônoma de interesses políticos e econômicos. Porém, como visto na primeira parte, é possível argumentar, por um lado, que a cooperação no âmbito do HIV fez parte da estratégia internacional de defesa da política brasileira e da projeção da imagem positiva do Brasil no exterior, e que, logo, a cooperação não seria totalmente desinteressada (Puente, 2010).

Ademais, muitos observadores e acadêmicos criticaram o discurso de “bom samaritano” do Brasil ao apontar que os programas de cooperação do Brasil aumentaram consideravelmente durante os dois mandatos do Presidente Lula, momento em que a política externa brasileira estava buscando apoio à reforma do conselho de segurança da ONU, de entre outras oportunidades de protagonismo em escala internacional para o Brasil, e que o Governo brasileiro apoiava a inserção internacional de empresas brasileiras. Em Moçambique, em especial, houve diversos momentos em que interesses comerciais brasileiros interagiram diretamente com os programas de cooperação, como levantado por Almeida e Kraychete, a mais notável sendo a doação de 4,5 milhões de dólares da mineradora Vale para as obras de adequação da fábrica de medicamentos¹⁵.

¹⁵ A doação da Vale não estava prevista no projeto original, os fundos para as obras de adequação eram de responsabilidade do Governo de Moçambique. No entanto, após a crise econômica de 2010, o Governo moçambicano alegou não poder assumir esse gasto, e pediu ao Brasil que se encarregasse desse montante. O Presidente Lula negociou com o presidente da empresa Vale que fizesse a doação a título excepcional de responsabilidade social da mineradora (entrevistas com diplomatas brasileiros e gestores de Farmanguinhos, em 2016; Rodrigues, 2014; Siqueira, 2014). Cabe ressaltar que desde então não há nenhuma ligação entre a Vale e a SMM, não havendo sequer uma placa na fábrica da Matola indicando que a Vale S.A. custeou 80% das obras.

Se a cooperação técnica em todas as áreas foi sendo crescentemente associada aos objetivos da política externa brasileira durante a década de 2000, Faid conclui que a instrumentalização específica da cooperação técnica em saúde foi parcial e, considerando as potencialidades apresentadas, subempregada, já que o Brasil nem sempre teve uma estratégia clara e instrumentos eficientes para efetivar o vínculo entre política externa e cooperação. Alguns dos diplomatas entrevistados para este trabalho afirmaram não dominar completamente o escopo estratégico da diplomacia em saúde e corroboraram o protagonismo assumido pelos atores da Fiocruz. Assim, Faid sugere que deveria dar-se mais atenção à influência dos atores da cooperação técnica em saúde na política externa brasileira, já que foram estes que, como demonstrado por Esteves & Assunção (2017), e subsidiado pelas evidências apresentadas neste trabalho, tiveram uma visão estratégica e programática em escala internacional, ligada a um conjunto de valores específico, e impulsionaram a aproximação entre os ministérios da Saúde e das Relações Exteriores no Brasil.

A URGÊNCIA DA DEMANDA POR ANTIRRETROVIRAIS EM MOÇAMBIQUE NO INÍCIO DOS ANOS 2000

Moçambique é um dos países considerados mais pobres do mundo, tendo sofrido três décadas de guerra, somando a guerra contra o colonizador português e a guerra civil, e um plano de ajustamento estrutural a partir do final da década de 1980. Em 2001, estimava-se que 14% das mulheres grávidas entre os 15 e os 49 anos eram seropositivas¹⁶, e atualmente 13% da população moçambicana vive com o HIV (PEPFAR, 2016).

A introdução dos ARV em Moçambique foi motivo de debate político no País¹⁷. Em março de 2001, quando ainda não era permitido a importação de ARV em Moçambique, deputados da Renamo reagiram à apresentação na Assembleia da República do relatório sobre a epidemia de HIV/aids no País pela vice-ministra da Saúde, exigindo que o Governo importasse os medicamentos. O debate prosseguiu sobre como essa introdução e distribuição deveriam ser feitas, a representante do Ministério da Saúde de Moçambique (Misau) argumentou que os ARV deveriam ser importados da Índia ou do Brasil, países que fabricavam genéricos mais baratos. Os deputados de oposição rejeitaram a ideia, acreditando que os genéricos eram de menor qualidade ou que haveria “interesses comerciais escondidos” em comprar desses países.

¹⁶ A ONUSIDA considera que a epidemia de HIV é generalizada quando um país apresenta uma prevalência superior a 1% das mulheres grávidas beneficiando de um acompanhamento pré-natal.

¹⁷ Os dados do parágrafo a seguir são do Telegrama n.º 645 de 02/04/2001 da Delegação Brasileira em Genebra para o Ministério das Relações Exteriores em Brasília, com retransmissão para a Embaixada do Brasil em Moçambique, intitulado “Acesso a medicamentos. Moçambique. Debate no Parlamento”. O telegrama transcreve um artigo da Panafrikan News Agency narrando o debate e publicado em 27/03/2001. A delegação do Brasil em Genebra era então chefiada pelo embaixador Celso Amorim e, pelos motivos expostos na primeira sessão deste capítulo, estava monitorando com atenção os debates em vários países do mundo sobre a questão de acesso aos ARV para alimentar sua estratégia junto a OMC e a OMS.

No entanto, o principal argumento no âmbito do Misau contra a introdução dos ARV não era o preço, mas a falta de treinamento específico dos médicos e outros profissionais de saúde moçambicanos em receitar o tratamento, alegando os riscos de graves efeitos secundários e desenvolvimento de resistência do vírus quando mal administrado. Na visão desses técnicos do Misau, era preferível dar prioridade ao treinamento dos profissionais e obter apoio para implementar no País os exames laboratoriais necessários para o monitoramento da qualidade dos medicamentos e de acompanhamento da eficácia dos tratamentos.

De fato, em Moçambique como em outros países africanos, havia uma grande resistência ao ARV na época, inclusive nos meios médicos, com o discurso de que, devido aos efeitos secundários do medicamento e sob o pretexto de que as populações eram em grande parte analfabetas, os pacientes não respeitavam os horários e doses prescritas dos medicamentos e aumentariam as chances de resistência do vírus, colocando o tratamento em xeque¹⁸.

A importação dos ARV para Moçambique seria finalmente autorizada em 18 dezembro de 2001, pelo diploma ministerial n.º 183-A/2001 do Ministério da Saúde, que estipula as modalidades de administração dos ARV. No entanto, o diploma ministerial faz diversas ressalvas, lembrando que apenas 30% a 40% da população moçambicana tinha acesso às instituições públicas de saúde e que, devido aos critérios de iniciação do tratamento, não seria possível cobrir todas as pessoas vivendo com HIV no País. O diploma também lembra que, dos outros países africanos implementando ARV naquele tempo, nenhum estava em condições de comprar os tratamentos, recebendo unicamente ajuda externa.

Assim, num primeiro momento, apenas um número reduzido de pessoas teria acesso aos ARV. No início de 2002, a ONG italiana Comunidade Sant'Egídio comprou diretamente da empresa farmacêutica indiana Cipla os ARV para tratar um primeiro grupo de pessoas, entre os quais médicos e enfermeiras infectados pelo HIV, aumentando progressivamente durante o ano o número de beneficiados pelo tratamento, e em seguida com o uso-piloto de ARV na prevenção da transmissão vertical do HIV de mãe para a criança durante a gravidez. Naquele mesmo ano, a Fundação Clinton apoiou o Misau na elaboração de um plano para a distribuição de ARV e na negociação de preços com os produtores de genéricos na Índia (Høg, 2014).

É somente em 2004, com a entrada maciça dos financiamentos do PEPFAR (President Emergency Plan For Aids Relief, EUA) e do Fundo Global de Luta contra a Aids, Tuberculose e Malária, que o Sistema Nacional de Saúde moçambicano começará a distribuir ARV de maneira mais ampla nas unidades sanitárias no País. O programa americano garante 74% dos gastos de ARV, de medicamentos para as infecções oportunistas e material de laboratório, os outros 25% sendo cobertos pelo Fundo Global e outros doadores internacionais (PEPFAR, 2016). Os financiamentos internacionais se tornaram incontornáveis num país onde vivem

¹⁸ Profissionais especializados no tratamento de HIV em Moçambique, entrevistados em outubro de 2017, confirmaram que este era o posicionamento de diversos membros da comunidade médica moçambicana no início dos anos 2000.

aproximadamente 1,9 milhões de pessoas com HIV, estando 700 000 sob tratamento. Além da ajuda específica contra o HIV, o Governo moçambicano depende também de doações dos países desenvolvidos para o orçamento do Estado, bem como para o Fundo Pró-Saúde, responsável pela compra de medicamentos para o Sistema Nacional de Saúde. Estes fundos para o funcionamento do Estado foram recentemente congelados após a descoberta em 2016 das dívidas secretas contratadas por setores do Governo moçambicano (*The Economist* 2016).

A POLÍTICA DE MEDICAMENTOS EM MOÇAMBIQUE E A PRODUÇÃO LOCAL

A política de medicamentos em Moçambique chamou a atenção de acadêmicos e de organizações internacionais logo após a independência em 1975, quando o Governo de Moçambique adotou um formulário listando os medicamentos considerados fundamentais para a saúde e para o bem-estar da sua população (Velásquez, 1985). Apenas os medicamentos desta lista, precursora da lista de medicamentos essenciais da Organização Mundial da Saúde (OMS), poderiam ser importados para o País. Essa escolha política tinha por objetivo harmonizar, racionalizar e baixar os custos das compras de medicamentos feitas pelo Misau segundo critérios de identificação de necessidades, avaliação de eficácia e nocividade, de custo-eficácia dos medicamentos e seleção das formas mais adequadas economicamente e mais fáceis de embalar, transportar e estocar. A harmonização dos medicamentos em circulação no País também facilitava o treinamento de médicos e técnicos em saúde, já que o número de tratamentos para uma doença era limitado ao essencial e eficaz. A aplicação do formulário de medicamentos era seguida à risca, ao ponto de doações de medicamentos de outros países chegarem a ser recusadas quando os medicamentos doados não estavam na lista, explicitando o fato de que muitas vezes os doadores não consultam os países sobre suas necessidades ou suas leis na hora de montar esquemas de ajuda humanitária, justamente uma das críticas dos atores da Fiocruz à cooperação norte-sul¹⁹.

No que diz respeito à fabricação local de medicamentos em Moçambique, Velásquez (1985) descreve que o 3.º Congresso da Frelimo atribuiu ao Misau a tarefa de criar uma indústria farmacêutica local com capacidade de assumir a produção de medicamentos essenciais. O estabelecimento de tal indústria era visto como uma necessidade estratégica para implementar a política de saúde pública do País, diminuir os custos limitando a necessidade de divisas para importação, e garantir o abastecimento em medicamentos, limitando a dependência de importações. O Misau realizou na época diversos contatos com empresas de países socialistas, como a Jugoslávia e a Hungria, que dispunham de importantes indústrias farmacêuticas, e também

¹⁹ Essa situação levou J. Hanlon a escrever um artigo intitulado “Beggars can be choosers”, em 1984, na revista *New Scientist*, vol. 105, ironizando a expressão de que pobres não têm escolha senão aceitar as doações que lhe são feitas.

com empresas privadas da Suécia e organismos internacionais²⁰ (UNIDO 1988). Segundo Velásquez, em palavras escritas em 1985 mas que parecem feitas sob medida para a atual Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM):

O Ministério da Saúde [estava] procurando desenvolver a indústria farmacêutica por etapas, se preocupando principalmente em formar quadros moçambicanos para garantir a gestão e o funcionamento das unidades de produção de medicamentos. O Ministério da Saúde orientaria a escolha em direção de soluções tecnológicas que garantissem a rentabilidade econômica e a continuidade do empreendimento (Velásquez, 1985:26).

O Governo moçambicano procedeu por etapas, começando por um investimento em uma fábrica de soros de reidratação, um produto de relativa de baixa complexidade de fabricação e buscando apoio para expandir e desenvolver o setor. A Emofar, instalada na Beira a partir de 1982, tinha previsão de produzir dois milhões de pacotes de soro anualmente. Esta empresa foi objeto de um projeto de cooperação com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) nos anos 1980. O relatório da UNIDO (1988) enfatizava naquela época a questão crítica da formação, treinamento e disponibilidade de recursos humanos capacitados nas diversas áreas necessárias para o funcionamento de uma indústria farmacêutica (farmacêuticos industriais, analistas químicos, engenheiros e técnicos especializados em manutenção de maquinaria, gestores especializados, etc.) e o longo tempo para retorno do investimento, ligado à adaptação da tecnologia de produção e às necessidades do consumo de medicamentos do Misau. Não sabemos se estas formações, assim como os outros aspectos do projeto, como avaliação da expansão da produção, foram realizadas. No final dos anos 1980, a Emofar funcionava com apenas 25% das suas capacidades por falta de matéria prima e de peças de substituição, ambos devido a dificuldades de importação. Enquanto a Emofar encerrava suas atividades, duas empresas privadas são fundadas: a Petrofarma, localizada em Maputo, fabricará medicamentos, pomadas e xaropes, e a Final Farmacêutica dará início às suas atividades em 2001 na Matola, fabricando soros de reidratação²¹. Ambas faliram ou encerraram atividades poucos anos após seu estabelecimento, seja por problemas ligados à ausência de garantias de qualidade para responder aos critérios de compra do Misau seja pelos preços menos competitivos com relação aos medicamentos importados. Além destas, dois laboratórios-escola de medicamentos de manipulação foram criados no Hospital Central de Maputo em 1985 e 1993. Até 1985, o Misau não dispunha de um laboratório de controle de qualidade para verificar os medicamentos em circulação no País, por falta de pessoal qualificado (Velásquez, 1985). Tal laboratório foi provavelmente instalado em meados da década de 1990.

²⁰ Entrevista com H. Martins, primeiro-ministro da Saúde de Moçambique, 25/10/2016.

²¹ Agradeço ao diretor técnico e de produção da SMM e professor de Farmácia da ISCTEM por ter gentilmente compartilhado estas informações sobre a história das empresas farmacêuticas de Moçambique, que recolheu com farmacêuticos já aposentados do País.

Conforme visto acima, no início dos anos 2000, Moçambique vivia um clima de urgência para a introdução de medicamentos ARV. Ao mesmo tempo, havia um velho projeto político de montar uma indústria de medicamentos para garantir o abastecimento de medicamentos essenciais. É neste contexto que a oferta brasileira de transferência de tecnologia encontra a necessidade e o velho sonho de um país.

DA FÁBRICA DE ANTIRRETROVIRAIS À SOCIEDADE MOÇAMBICANA DE MEDICAMENTOS: PRINCIPAIS ETAPAS DO PROJETO DE COOPERAÇÃO PARA A INSTALAÇÃO DA FÁBRICA DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS.

ETAPAS DIPLOMÁTICAS E A INCLUSÃO DA FIOCROUZ

Quando o Presidente Lula da Silva chega a Maputo em novembro de 2003, traz nas bagagens um projeto que circulava entre os ministérios da Saúde e das Relações Exteriores desde o final dos anos 1990. Contrariamente à narrativa que vigorou na imprensa e entre alguns oficiais do Governo brasileiro de que a iniciativa teria sido decidida durante a viagem, pegando os quadros técnicos de surpresa²², o projeto foi sendo definido durante os meses que antecederam a viagem do Presidente. Assim, se o projeto de transferência de tecnologia estava no radar político desde 2000, ele ganha em 2003 uma atenção especial do alto escalão, sendo integrado na estratégia de política externa, e passa a ser pilotado por quadros do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da área internacional do Ministério da Saúde, com menor envolvimento do Programa de DST/Aids²³. Desde o final de 2002, a Embaixada brasileira em Maputo desenvolve junto com o MRE e o Ministério da Saúde um memorando de entendimento em cooperação em HIV/Aids, que seria assinado durante a visita do chanceler brasileiro Celso Amorim a Moçambique em maio 2003. Para completar o debate sobre a instrumentalização dos projetos de cooperação brasileiros com a política externa, observa-se que, durante esta visita, Moçambique declara apoio à candidatura do Brasil a um assento permanente na eventual reforma do Conselho de Segurança da ONU, assim como o Brasil estava apoiando a candidatura do primeiro-ministro Pascoal Mocumbi à direção da OMS. Paralelamente, o Ministério da Saúde moçambicano,

²² “From the beginning, Brazil’s agents involved in technical (health) cooperation were taken by surprise when the Lula administration officially declared to engage in international activities, and it seems that this feeling of unpreparedness has continued ever since” (Faid, 2013). Efetivamente, consultores brasileiros trabalhando em projetos de luta contra o HIV em Moçambique em 2003 só ficaram sabendo do projeto de transferência de tecnologia no dia da visita do Presidente Lula ao Hospital Central de Maputo. Já os técnicos e quadros do Ministério da Saúde do Brasil estavam envolvidos nas negociações com Moçambique mais de um ano antes da visita, como verificado em entrevistas feitas no Brasil. Nota-se que a narrativa da decisão sob o “rompante” da emoção do Presidente Lula ao visitar o Hospital Central de Maputo foi mencionada tanto por pessoas favoráveis como opostas ao projeto. É importante atentar para os motivos da construção dessa narrativa, por um lado seria uma demonstração de humanidade e solidariedade genuína do dirigente, e por outro uma criticável pouca maturação prévia do projeto como uma das razões das dificuldades do mesmo.

²³ Entrevista com assessores técnicos do Ministério da Saúde do Brasil, realizadas em Brasília em junho de 2016.

ao agradecer o envio de médicos moçambicanos ao Brasil para capacitação em HIV, reiterou seu interesse por um projeto de transferência de tecnologia para fabricação local de ARV, já que tanto do lado brasileiro como do moçambicano havia o reconhecimento de que a doação-piloto de cem tratamentos ARV era insuficiente dada a magnitude da incidência de HIV no País²⁴.

A partir deste momento, o projeto de instalação da fábrica passa a ser coerente com dois dos princípios da cooperação estruturante, apesar de esta não estar ainda formulada naquela data, de que 1) seu objetivo era participar na construção da autonomia da resposta em saúde pública do País, e que 2) a cooperação era orientada por uma demanda do país receptor.

Em julho, dois técnicos de Farmanguinhos e do Ministério da Saúde estiveram em Moçambique para examinar as possibilidades concretas de realizar a transferência de tecnologia, tendo inclusive visitado a Faculdade de Farmácia do Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM) e duas fábricas de medicamentos existentes na época²⁵. A inclusão destas visitas era fundamental, já que, na concepção original dos técnicos de Farmanguinhos e do Ministério da Saúde, o projeto consistiria em transferir tecnologia para um país que já dispusesse de infraestrutura adequada e recursos humanos capacitados²⁶. No entanto, à medida que o projeto vai sendo costurado pelos diplomatas, seu escopo vai aumentando, passando da transferência de tecnologia à instalação da fábrica como um todo, inclusive dos aspectos de gestão, como fica claro no protocolo assinado em novembro de 2003: “Ao Governo brasileiro caberá oferecer e viabilizar cursos de capacitação e treinamento para o pessoal técnico que irá responsabilizar-se pela produção e gerenciamento do laboratório [fábrica].”

Apesar da intensidade de ações em 2003 e da importante comunicação em torno do protocolo, o período de 2004-2005 é marcado pela morosidade nos passos seguintes. Internamente, nos ministérios da Saúde e Relações Exteriores do Brasil houve um debate sobre a capacidade real do país em poder levar adiante um projeto tão amplo, de longo prazo e que necessitaria importantes recursos financeiros²⁷. Como reiterado por diversos autores, o Brasil não dispunha de orçamento específico, nem marco legislativo adequado para a cooperação nessa escala (Faid, 2013; Siqueira, 2014). Isso contribuiu para o atraso do lançamento do estudo de viabilidade técnica e econômica, que iria definir especificamente as responsabilidades das partes, quais as tecnologias e capacitações que seriam necessárias para o projeto, além da “factibilidade de implementação de uma proposta de grande envergadura e elevado investimento como essa, num país de menor nível de desenvolvimento e inserido numa realidade bem diferente da brasileira” (Rodrigues, 2014).

²⁴ Telegrama da Embaixada do Brasil em Maputo para o MRE n.º 308, de 5 de junho de 2003: “CTPD Brasil-Moçambique HIV/AIDS. Programa de cooperação bilateral. Memorando de entendimento.”

²⁵ Telegrama da Embaixada do Brasil em Maputo para o MRE n.º 445, de 25 de julho de 2003, “Brasil-Moçambique. Visita presidencial, cooperação em DST/AIDS. Projeto da fábrica/laboratório de ARV. Missão do Ministério da Saúde.”

²⁶ Entrevista com uma gestora de Farmanguinhos, Jacarepaguá, 10/05/2016.

²⁷ Entrevistas com diplomatas e assessores técnicos do Ministério da Saúde em maio e junho de 2016.

NEGOCIAÇÕES E ETAPAS TÉCNICAS

Iniciado em julho de 2005 e financiado pela ABC, o estudo foi executado por técnicos da Fiocruz com apoio de gestores moçambicanos do Misau e, até onde se pode levantar, sem a participação direta de Farmanguinhos, e entregue dois anos depois, em julho de 2007 (Fiocruz 2007).

Observa-se, portanto, o tempo longo no que se considera como a primeira fase de desenvolvimento da proposta de cooperação, cuja demora forneceu argumentos às críticas tanto do lado brasileiro como moçambicano sobre a real capacidade de levar adiante o projeto.

O estudo de viabilidade de 2007 concentra-se na fabricação de ARV, levando em consideração a guia de tratamento de Moçambique naquele momento e incorporando de forma muito limitada a mudança do cenário internacional relativo ao HIV, em especial a entrada dos sistemas de financiamento para compra de medicamentos ARV para países com menores recursos, como o programa do Governo americano PEPFAR, e suas consequências na evolução das guias de tratamento do HIV, que já eram antecipadas pelos especialistas na doença²⁸. Pode-se fazer a hipótese de que, assim como o programa de DST/Aids brasileiro havia se desligado do projeto de cooperação para implementação da fábrica, o programa de HIV/sida em Moçambique também parece não ter sido envolvido além da consulta de informações.

Ademais, ao receber o estudo, o Misau propôs que a fábrica incluísse no seu portfólio de produção outros medicamentos essenciais genéricos, que constituíam a maioria dos medicamentos distribuídos pelo sistema de saúde. Durante a fase de negociação, os gestores do Misau compartilhavam a visão brasileira, segundo a qual a fábrica de medicamentos seria um instrumento para assegurar o fornecimento de medicamentos para o País:

No processo de negociação, feitas as contas com os técnicos, verificou-se que a capacidade que ia ser instalada na fábrica era demasiada só para produzir antirretrovirais [...]. Daí nasceu a ideia de que, como Moçambique não tem indústria farmacêutica nenhuma, a mesma fábrica pudesse ser utilizada para produzir outros medicamentos de grande procura no País e assim a fábrica teria mais rentabilidade. [...] Fomos aprimorando as negociações [e] fez-se uma lista de 21 outros medicamentos que seriam produzidos, [...] no fundo é a lista dos medicamentos que têm maior procura e onde o Governo gasta muito dinheiro a importar. [...] Nós queríamos uma fábrica do Governo de Moçambique que produzir não só antirretrovirais mas mais 21 medicamentos que iríamos vender a um preço extremamente baixo, iria ser gratuito no Serviço Nacional de Saúde [...], este tipo de negociação [da lista de medicamentos] já foge, felizmente, dos políticos [...] e foi aí que eu senti a solidariedade do Brasil [...] os brasileiros disseram, não, não tem problema²⁹

²⁸ Entrevistas com técnicos do Ministério da Saúde do Brasil, junho de 2016 e março 2018.

²⁹ Entrevista com o ministro da Saúde de Moçambique entre 2005-2010, P.I. Garrido, 27/10/ 2016, em Maputo.

A proximidade da visão dos atores moçambicanos do Misau e brasileiros da Fiocruz, naquele momento, no que diz respeito aos objetivos da fábrica e sua relação ao sistema de saúde moçambicano, corresponde à análise de Esteves & Assunção (2017) de que a parceria horizontal concebida pelos expertos brasileiros em saúde requer uma representação comum dos problemas e das políticas públicas para solucioná-los. Além do mais, a especificação da demanda e a participação do Misau na evolução do projeto corrobora o conceito de cooperação estruturante em saúde brasileiro como não sendo um pacote fechado, podendo ser negociado em função dos critérios estabelecidos pelo país beneficiário.

A sugestão de inclusão de outros medicamentos também será celebrada por ambas as partes como estratégica, permitindo que a fábrica fizesse economias de escala com a venda de seus produtos, o que não seria possível só com ARV. Com efeito, os doadores internacionais financiando a compra de ARV para Moçambique realizam contratos de compra de forma grupada, para vários países, junto às indústrias farmacêuticas indianas certificadas pela OMS, podendo negociar preços mais vantajosos considerando o volume das aquisições. Mesmo se a fábrica moçambicana tivesse condições de fabricar ARV a custos baixos, dificilmente seria páreo para os custos das fábricas indianas, e não poderia obter retorno financeiro durante o longo processo de certificação da OMS.

Quando Farmanguinhos assume a pilotagem do projeto como instituição executora no início de 2008, é realizado um novo documento, o primeiro plano de negócios, que detalha o plano de ação das capacitações e da transferência de tecnologia, mas que se distingue do estudo de viabilidade por integrar a ideia de fabricação de outros genéricos e por buscar opções de sustentabilidade financeira da fábrica (Rodrigues, 2014). Paralelamente, a efetivação do projeto requereu que o Governo brasileiro aprovasse uma lei no Congresso Nacional, devido à ausência de um marco regulatório específico para doações a outros países no âmbito da cooperação, permitindo a doação de recursos na altura de 13 milhões de reais para a aquisição dos equipamentos de produção e controle farmacêutico que foram doados a Moçambique. A necessidade de passar por negociações e articulações políticas para aprovar a lei não havia sido antecipada pelos técnicos, gestores e diplomatas envolvidos no projeto, portanto acarretou um atraso importante em relação ao cronograma estabelecido, o que frustrou e impacientou ambas as partes.

Do lado moçambicano, a aquisição pelo Governo de uma fábrica de soros privada já existente para adequação como fábrica de medicamentos sólidos criou outra situação não antecipada. Com a constituição da Sociedade Moçambicana de Medicamentos em 2009 como uma empresa privada com 100% do capital pertencente ao Estado moçambicano, sua gestão foi outorgada ao Instituto de Gestão das Participações do Estado (Igepe), que gere todas as empresas estatais, ligado ao Ministério das Finanças e que ficou encarregado das decisões administrativas da fábrica, cuja prioridade passou a ser o retorno financeiro.

Essa decisão unilateral de Moçambique criou o primeiro constrangimento para o bom andamento das atividades da cooperação técnica, pois a partir desse momento Farmanguinhos passou a ter um interlocutor não previsto no processo de execução do projeto e, principalmente, se deparou com a introdução de uma visão de caráter majoritariamente economicista e que se contrapunha à visão social considerada pela equipe técnica brasileira para a existência e funcionamento da fábrica (Rodrigues, 2014:87).

Ao desvincular a fábrica do Misau, uma consequência que, segundo entrevistados, surpreendeu os próprios técnicos daquele ministério, o princípio de que a fábrica era primordialmente “um instrumento de saúde pública” para o Estado moçambicano é fragilizado. Da mesma forma, o ideal da cooperação estruturante em que os valores da concepção desenvolvimentista da saúde seriam compartilhados por ambos os lados parceiros é questionado.

No entanto, os esforços dos atores brasileiros em convencer o Governo moçambicano da importância estratégica da fábrica para o sistema de saúde permitiu a evolução da visão dos quadros do Igepe envolvidos diretamente com a fábrica e, segundo estes entrevistados, constituíram um aprendizado das especificidades das indústrias da saúde (Milani & Lopes, 2014). As mudanças de ministros da Saúde e de seus quadros mais próximos nos dois países entre 2010-2011 vão aprofundar as diferentes interpretações e visões estratégicas com respeito ao sentido do projeto para os dois países, traduzindo-se inclusive por um certo distanciamento dos ministérios em relação ao projeto.

Isso ocorre justamente no momento em que, no final de 2009, o Congresso Brasileiro libera os recursos para a aquisição dos equipamentos; e que a empresa Vale, no início de 2011, dá os recursos para as obras de adequação e construção da linha de fabricação de medicamentos sólidos, que serão finalizadas em fevereiro de 2012 (Rodrigues, 2014). Paralelamente, os primeiros técnicos moçambicanos foram enviados ao Brasil no final de 2011 para capacitações em boas práticas de fabricação farmacêuticas, em controle de qualidade e gestão, no âmbito de um projeto financiando pela ABC. Ressalta-se, novamente, a diversidade de atores e instituições envolvidos, cada um com seus procedimentos, temporalidades e visões, nem sempre alinhados, seja nos objetivos ou nos cronogramas, o que na prática traduziu-se por uma complexificação considerável dos processos decisórios e de implementação. Não obstante as dificuldades levantadas na etapa de implementação, em 2012 a fábrica é oficialmente inaugurada com as obras concluídas e a instalação de equipamentos de produção e do laboratório de controle de qualidade.

FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

Apesar de as capacitações já estarem em curso antes da inauguração, elas realmente começam de forma mais concreta com a presença das máquinas. Aqui é necessário ressaltar a especificidade da produção farmacêutica, em que os treinamentos incluem não só o processo de produção

dos medicamentos em si, da pesagem de matérias-primas à embalagem, em que cada etapa requer o uso de máquinas específicas, mas todo o processo de preparação dos equipamentos, o respeito de normas de limpeza, higiene e proteção corporal dos operadores de produção e dos analistas de controle, para evitar contaminações dos mesmos e dos produtos, o processo de controle de qualidade das matérias-primas, durante os procedimentos de produção, e os diversos controles periódicos, uma vez os produtos acabados. Além da produção, as atividades são igualmente complexas no que tange a produção de documentos que registram e codificam todos os procedimentos operacionais de produção, de controle e análise de qualidade, de limpeza, de gestão dos processos, de engenharia das máquinas da produção e auxiliares, como o sistema de ventilação, condicionamento e pressurização do ar, e do armazenamento das matérias-primas e dos produtos acabados.

Cada uma dessas áreas requer um volume extenso de conhecimentos teóricos, técnicos, práticos e tácitos, e a transmissão destes e sua aplicação operacional rigorosa necessitam, por sua vez, de horas de treinamento, inclusive com treinamentos anuais para atualização. Esses conhecimentos são regulamentados e harmonizados pela regras de boas práticas de fabricação (BPF), um conjunto de exigências de construção das plantas e treinamento dos recursos humanos com vistas a garantir a produção de medicamentos eficazes e seguros, elaboradas ao longo de século XX pelas indústrias farmacêuticas e agências de regulação de medicamentos dos Estados Unidos e da Europa e pela OMS a partir de 1967 (Lantenois & Coriat, 2014). A certificação em BPF, outorgada sob inspeção primeiro pela agência reguladora de medicamentos nacional e, caso haja exportação ou participação em licitações feitas pelos grandes doadores para compra de medicamentos, feita pela pré-qualificação OMS ou pela agência de regulação dos Estados Unidos, a Food and Drug Administration (FDA), é uma exigência para que uma indústria farmacêutica possa produzir e vender medicamentos.

Num primeiro tempo, técnicos brasileiros treinaram em Moçambique os técnicos oriundos da Final Farmacêutica e profissionais contratados especialmente para trabalharem na SMM. Alguns desses profissionais foram enviados ao Brasil, onde por períodos entre três semanas e dois meses passaram por treinamento intensivo nos locais de Farmanguinhos, o que lhes permitiu ter contato com uma fábrica em atividade e com profissionais brasileiros com significativa experiência (Duarte & Silva, 2014). Ao voltar do Brasil, esperava-se que estes técnicos servissem de multiplicadores e transmitissem aos seus pares o conhecimento adquirido na viagem. Entretanto, alguns profissionais capacitados aceitaram propostas de trabalho fora da SMM, considerando o desgaste com o atraso das obras e as dificuldades financeiras da SMM em alguns períodos³⁰, o que faz com que a retenção dos recursos humanos capacitados seja o constrangimento mais importante em todo o processo para a produção local (Russo & Banda, 2015).

³⁰ Entrevistas com gestores da SMM, do Misau e de Farmanguinhos, outubro e novembro de 2016, Maputo.

Por outro lado, à medida que as primeiras capacitações, de cunho mais teórico, mostraram seus limites, ficou claro para os atores de Farmanguinhos a necessidade de reformular a maneira de transmitir o conhecimento, a fim de que a assimilação acontecesse de forma concreta (Duarte & Silva, 2014). Assim, houve uma adaptação dos processos para privilegiar:

realização de trabalhos em parceria (um técnico brasileiro e outro moçambicano) nas diversas atividades de rotina da SMM S.A. de tal modo que o representante brasileiro atuasse como um “tutor” em processo contínuo de formação, avaliação e correção de procedimentos e posturas; [e] a implementação de atividades de capacitação in job, ou seja, execução contínua de capacitação para o corpo técnico e gerencial disponível na SMM S.A. ao longo de todas as missões técnicas realizada por Farmanguinhos a Moçambique (Rodrigues, 2014:93).

Para tanto, uma equipe de técnicos com ampla experiência na indústria farmacêutica privada no Brasil foi contratada por Farmanguinhos especialmente para o projeto e, quando necessário, foram apoiados por profissionais de áreas específicas de Farmanguinhos. Esta equipe realiza, desde 2011, missões em Maputo diversas vezes por ano, ficando por períodos que vão de três semanas a três meses, para realizar as capacitações contínuas em todas as áreas, acompanhar os técnicos moçambicanos nas fases de produção dos medicamentos, controle de qualidade e na produção da documentação da fábrica para garantir as BPF. Os profissionais de ambos os lados são enfáticos quanto à importância do contato permanente e sustentado ao longo do tempo, que permitiu aprofundar o aprendizado de ambos os lados, criar laços de confiança e garantir a aplicação prática rigorosa ao longo do tempo.

Se, por um lado, a transmissão de uma tecnologia requer um contato prolongado entre os detentores e receptores de um conhecimento para que sejam transferidos os conhecimentos tácitos em volta daquela tecnologia (Collins, 1985), cabe ressaltar que a complexidade e o volume dos conhecimentos são desproporcionalmente assimétricos. De fato, a diferença entre as formações iniciais e a experiência profissional dos dois lados aumenta a complexidade e requer uma adaptação constante para, em algumas semanas de missão, permitir aquisição de competências extensas em cada área específica da gestão, produção, garantia e controle de qualidade da fábrica.

EVOLUÇÃO RECENTE

As missões técnicas foram reduzidas durante o ano de 2016 devido à crise política e econômica no Brasil. A indefinição em torno do futuro da fábrica e da cooperação exigiu articulações políticas no Ministério da Saúde do Brasil para a liberação de recursos a fim de dar continuidade às atividades de capacitação, garantidas até o final de 2018 com novos recursos, na altura de

5,7 milhões de reais (1,5 milhões de dólares)³¹. Do lado moçambicano, tanto a diminuição das missões da equipe brasileira como a crise econômica vivida no País, devido às consequências das dívidas escondidas e da suspensão da ajuda dos doadores, foram fatores que frearam as atividades da fábrica, que não dispõe de capital de giro pelo Igepe³².

Não obstante, a SMM deu continuidade às atividades, como a realização de controles de qualidade em longo prazo dos seus produtos com resultados positivos, e obteve contratos para venda dos seus produtos para o Misau e distribuidores privados em Moçambique. Além disso, as crises citadas e os obstáculos anteriores na implementação do projeto impulsionaram os gestores da SMM e da cooperação brasileira a buscar outras parcerias e soluções, atualmente todas em fase de negociação, junto a instituições de financiamento e investimento, organizações não-governamentais internacionais que apoiam a produção local de medicamentos na África e acordos de transferência progressiva de tecnologia com indústrias farmacêuticas multinacionais para medicamentos essenciais, visando aumentar o portfólio de produção.

Atualmente, a SMM fabrica medicamentos contra a hipertensão, diabetes, doenças mentais e em breve analgésicos, este último a classe de medicamentos mais consumida em Moçambique. Apesar de haver críticas ao abandono da produção de ARV, em consequência da mudança na guia de tratamento do HIV em 2013 com a inclusão dos ARV mais recentes, não previstos na transferência de tecnologia do Brasil, e pelo fato de todos os medicamentos contra HIV serem doados pelos grandes financiadores (Rossi, 2017), alguns atores internacionais enfatizam que a decisão de priorizar a produção local de medicamentos essenciais de grande consumo é visionária e estratégica³³. De fato, os países da África Subsariana conhecem atualmente uma transição epidemiológica em que as doenças infecciosas como HIV e malária coexistem com o aumento das doenças crônicas, como doenças cardíacas, diabetes e câncer. As indústrias farmacêuticas locais dos países africanos que apostaram em ARV e obtiveram a prequalificação da OMS para vender aos grandes financiadores acabaram abandonando a produção de ARV, sabendo que estes últimos continuaram comprando das indústrias indianas. Já as compras dos ministérios da Saúde dos países podem ser direcionadas às indústrias locais, alinhando políticas de saúde e industriais, permitindo assim apoiar o desenvolvimento industrial e de capacidade locais e diminuir a dependência de importações, como foi o caso do Quênia com a política de “compre local”, apesar de estar num processo de liberalização do mercado (Banda, Wangwe & Mackintosh, 2016). A existência de uma fábrica em Moçambique também proporcionou outras mudanças positivas mais amplas no País, como o reforço de conhecimentos e evolução do Departamento Farmacêutico e a adoção de uma nova legislação de medicamentos em 2017.

³¹ Entrevistas com uma gestora de Farmanguinhos, em 11/07/2017, Maputo, e com diplomatas no Ministério da Saúde, Brasília, 02/03/2018.

³² Entrevistas com gestores da SMM e observações in loco em novembro e dezembro de 2016 e junho, julho e outubro de 2017.

³³ Entrevistas com atores de cooperação e ajuda internacional em Maputo, junho, julho e outubro de 2017.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se documentar e analisar a conjuntura que permitiu que o Brasil pudesse oferecer a Moçambique a sua expertise para a fabricação de ARV genéricos e como essa oferta foi se transformando ao longo do tempo. Como frisado por Russo & Banda (2015), sem o contexto do HIV, tanto do sucesso da resposta brasileira que associou produção local de ARV genéricos e tratamento universal, e a urgência do HIV dos países da região da África Austral no contexto específico prévio à implementação dos doadores internacionais de ARV, não teria havido colaboração farmacêutica entre os dois países. Podemos adicionar que o reconhecimento e a legitimidade do Brasil no âmbito da resposta ao HIV, associados à visão singular da comunidade de expertos em saúde do Brasil, da Fiocruz em particular, e do seu caráter programático da saúde como fator de desenvolvimento, impulsionaram a edificação da cooperação brasileira estruturante em saúde. Esta encontrou em Moçambique um parceiro que almejava a construção de uma indústria farmacêutica local e que, em diversos pontos, mas nem sempre de forma contínua no tempo, compartilhava a visão desenvolvimentista da saúde dos expertos brasileiros.

Ao focar nos atores envolvidos, tentámos mostrar como o projeto para a instalação da fábrica de medicamentos em Moçambique associou conhecimentos técnicos, diplomacia e saúde pública. A implementação prática da fábrica ao longo dos anos revela a complexidade da ambição da cooperação brasileira, bem como as possibilidades de apropriação e reinterpretação do projeto por distintas esferas no Governo de Moçambique, dependendo das suas visões relativas à saúde e ao desenvolvimento de capacidades. Apesar dos numerosos constrangimentos do projeto, entre os quais as recentes crises econômicas dos dois países, os aprendizados e inovações para ambos os lados são amplamente reconhecidos, inclusive em áreas não antecipadas, como a evolução da montagem das capacitações e a busca recente de soluções alternativas que permitam no futuro a autonomia e o crescimento da SMM. No entanto, este futuro dependerá das capacidades dos atores do Governo de Moçambique de planejar estrategicamente um ambiente favorável com políticas de apoio à produção farmacêutica industrial e de compras locais para abastecer o sistema nacional de saúde.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, A., & Marcondes, D. (2017). Brazilian South-South cooperation in public health: Dilemmas of the ARV factory initiative. In Chris Alden *et al.* (eds.), *Mozambique and Brazil: Forging New Partnerships or Developing Dependency?* Jacana, 173–193.
- Alcázar, S. (2005). *A Inserção da Saúde na Política Exterior Brasileira*. Dissertação apresentada no âmbito do 48.º Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- Alcázar, S. (2008). The Copernican shift in global health. *The Graduate Institute Global Health Programme Working Paper*, 3, 3-27.
- Almeida, C. *et al.* (2010). A concepção brasileira de “Cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *Reciis*, 4(1), 25-35.
- Almeida, E.L. de & Kraychete, E.S. (2012). O discurso brasileiro para a cooperação em Moçambique: existe ajuda desinteressada? *IESE Conference Paper*, 22. Disponível em: doi:ISSN 1668-7515.
- Araújo, S. *et al.* (2017). Transferência de conhecimento na cooperação internacional: o caso Farmanguinhos – SMM. *Revista de Saúde Pública*, 51(103), 1–9.
- Avafia, T. (2015). *Public Health Related TRIPS Flexibilities and South-South Co-Operation as Enablers of Treatment Access in Eastern and Southern Africa: perspectives from producing and importing countries*. Queen Mary: University of London.
- Banda, G. *et al.* (2016). Making medicines in Africa: an historical political economy overview. In M. Mackintosh *et al.* (ed.), *Making Medicines in Africa*, 7-24. Londres: Palgrave Macmillan.
- Biancarelli, A. & Bouer, J. (1998a). Balanço do Congresso. *Folha de São Paulo*. 5 de Julho.
- Biancarelli, A. & Bouer, J. (1998b). Saúde: Brasil é modelo na distribuição do coquetel. *Folha de São Paulo*. 29 de Junho, 3.
- Carillo Roa, A. & Baptista, F.R. (2015). A Fiocruz como ator da política externa brasileira no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: uma história revelada. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, 22 (1), 153-169.
- Cassier, M. & Correa, M. (2009). Éloge de la copie: le reverse engineering des antirétroviraux contre le VIH/sida dans les laboratoires pharmaceutiques brésiliens. *Sciences Sociales et santé*, 27 (3), 77-103.
- Cassier, M. & Correa, M. (2013). Nationaliser l’efavirenz: licence obligatoire, invention collective et néo-développementisme au Brésil (2001-2012). *Autrepart*, 63 (1), 107-122.
- Chequer, P. (1997). Medicamentos e segurança. *Folha de São Paulo*, 28 de Maio.
- Collins, H.M. (1985). *Changing Order: replication and induction in scientific practice*. Londres: Sage Publications.

- De Bruyn, T. (2014). *Brazil, India, China and South Africa in the Health Sector in Mozambique*.
- Díaz, J.A.S.B. (2013). *Brasil, de Receptor A Doador? O caso da cooperação em HIV/Aids do Brasil em Moçambique*. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Universidade de Brasília.
- Esteves, P. & Assunção, M. (2017). *South-South Partnership puzzle: the Brazilian health expert community in Mozambique*. In Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore, & Arlene B. Tickner (eds.), *South-South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?*, 107-135. Londres: Palgrave Macmillan. Disponível em: doi:10.1057/978-1-137-53969-4.
- Faid, M. (2013). *The Relationship of Foreign Policy and (Global) Health in South-South Health Cooperation. An Exploratory Case Study of Brazil's Bilateral Technical Health Cooperation in Mozambique*. PhD Thesis in International Studies. Institut des Hautes Études Internationales et du Développement.
- Fedatto, M. da S. (2017). Epidemia da AIDS e a Sociedade Moçambicana de Medicamentos: análise da cooperação brasileira. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22 (7), 2295-2304. Disponível em: doi:10.1590/1413-81232017227.03892017.
- Fiocruz. (2007). *Estudo de viabilidade técnico-econômico para instalação de fábrica de medicamentos em Moçambique para produção de medicamentos anti-retrovirais e outros*. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro.
- Flynn, M. (2013). Brazilian pharmaceutical diplomacy: social democratic principles versus soft power interests. *International Journal of Health Services*, 43 (1), 67-89.
- Flynn, M. (2015). *Pharmaceutical Autonomy and Public Health in Latin America*. Nova Iorque: Routledge.
- Galvão, J. (2002). Access to antiretroviral drugs in Brazil. *The Lancet*, 360, 1862-1865.
- Galvão, J. (2005). Brazil and access to HIV/AIDS drugs: a question of human rights and public health. *American Journal of Public Health*, 95 (7), 1110-1116. Disponível em: doi:10.2105/AJPH.2004.044313.
- Høg, E. (2014). HIV scale-up in Mozambique: Exceptionalism, normalisation and global health. *Global Public Health*, 9 (1-2), 210-223. Disponível em: doi:10.1080/17441692.2014.881522.
- Horton, R. (1998). The 12th World AIDS Conference: a cautionary tale. *The Lancet*, 352(9122), 122.
- Lantenois, C. & Coriat, B. (2014). La “préqualification” OMS: origines, déploiements et impacts sur la disponibilité des antirétroviraux dans les pays du Sud. *Sciences Sociales et Santé*, 32 (1).
- Lima, T.G.F.D.M.S. & Campos, R.P. de (2010). O perfil dos projetos de cooperação técnica brasileira em aids no mundo: explorando potenciais hipóteses de estudo. *Reciis*, 4(1), 119-133.

- Luz, F.C.S. (2006). *A Questão da AIDS na África Austral: realidade e perspectivas da cooperação brasileira com os países da região para o combate à pandemia*. Dissertação apresentada no âmbito do 50.o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- Milani, C.R.S. & Lopes, R.N. (2014). Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. *Carta Internacional*, 9(1), 59-78. Associação Brasileira de Relações Internacionais.
- Mingorance, F. (2000). *Brazilian government offers help to African countries*. Essentialdrugs.org. Disponível em: <http://www.essentialdrugs.org/edrug/archive/200007/msg00014.php> (consultado a 20 de outubro de 2014).
- Nunn, A. *et al.* (2009). Changing global essential medicines norms to improve access to AIDS treatment: lessons from Brazil. *Global Public Health*, 4(2), 1-16. Disponível em: doi:10.1080/17441690802684067.
- PEPFAR (2016). *Mozambique Country Operational Plan 2017. Strategic Direction Summary*.
- Puente, C.A.I. (2010). *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento, CTPD, no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Rodrigues, R.D. (2014). *Cooperação Internacional da Fiocruz : o caso do projeto de instalação da fábrica de medicamentos em Moçambique*. Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca- Fiocruz.
- Rosenberg, T. (2001). Look at Brazil. *The New York Times*. 28 de janeiro.
- Rossi, A. (2017). Em vez de remédio contra Aids, fábrica financiada pelo Brasil em Moçambique produzirá analgésico. BBC Brasil. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42176248> (consultado a 06 de dezembro de 2017).
- Russo, G. & Banda, G. (2015). Re-thinking pharmaceutical production in Africa; insights from the analysis of the local manufacturing dynamics in Mozambique and Zimbabwe. *Studies in Comparative International Development*, 50(2), 258-281. Disponível em: doi:10.1007/s12116-015-9186-2.
- Russo, G. & De Oliveira, L. (2016). South-South Collaboration in pharmaceuticals: manufacturing anti-retroviral medicines in Mozambique. In Maureen Mackintosh, Geoffrey Banda, Paula Tibandebage & Watu Wamae (eds.), *Making Medicines in Africa*, 85-102. Palgrave Macmillan.
- Russo, G. *et al.* (2014). On the margins of aid orthodoxy: the Brazil-Mozambique collaboration to produce essential medicines in Africa. *Globalization and Health*, 10(70). Disponível em: doi:10.1186/s12992-014-0070-z.

- Siqueira, M.T. (2014). *Transferência de Tecnologia para Produção Pública de Medicamentos: elementos para discussão do caso Moçambique*. Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca-Fiocruz.
- The Economist*. (2016). Fishy finances - Mozambique. A donor darling stumbles towards bankruptcy. Londres. Disponível em: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2016/07/16/fishy-finances?zid=304&ah=e5690753dc78ce91909083042ad12e30>
- UNIDO. (1988). *Technical Report: Potentials, Conditions and Parameters for Developing Pharmaceutical Industry in Mozambique*. Viena. Disponível em: [https://open.unido.org/api/documents/4819467/download/MOZAMBIQUE.POTENTIALS,CONDITIONSANDPARAMETERSFORDEVELOPINGPHARMACEUTICALINDUSTRY.TECHNICALREPORT\(17129.en\)](https://open.unido.org/api/documents/4819467/download/MOZAMBIQUE.POTENTIALS,CONDITIONSANDPARAMETERSFORDEVELOPINGPHARMACEUTICALINDUSTRY.TECHNICALREPORT(17129.en))
- Velásquez, G. (1985). *Pour une politique du médicament: l'expérience du Mozambique*. Paris: l'Harmattan.



MIGRAÇÃO, MOVIMENTO E URBANIZAÇÃO EM ANGOLA E MOÇAMBIQUE

Cristina Udelsmann Rodrigues

INTRODUÇÃO

Tendo em conta o contexto continental de alta mobilidade e as transformações sociais e económicas operadas nas últimas décadas em Angola e Moçambique, a análise de novas realidades territoriais emergentes – novas cidades, novas áreas urbanizadas – coloca em destaque o papel das migrações internas nas reconfigurações em curso. O principal argumento aqui desenvolvido é que, com o fim das restrições e imposições à circulação e movimento de pessoas nestes dois países – operadas primeiro através do sistema colonial e posteriormente devido aos conflitos civis –, criam-se novas dinâmicas de circulação e mobilidade que produzem novos espaços residenciais, económicos e sociais. Tanto o crescimento urbano como a suburbanização ou a emergência de novos urbanismos fora dos locais “tradicionais” são uma demonstração da importância da migração na reconfiguração do espaço.

A migração, a mobilidade e o movimento de pessoas constituem uma dinâmica central do continente africano (Bruijn *et al.*, 2001), embora alguns estudos recentes indiquem um decréscimo das migrações interafricanas (Flahaux & Haas, 2016) e das migrações rurais em direcção às cidades (Potts, 2009; 2013). Contudo, “a maioria dos migrantes africanos continua a mover-se dentro do continente” (Flahaux & Haas, 2016: 22), e as migrações internacionais continuam a envolver um número importante de pessoas. Novas tendências envolvem ainda migrações Norte-Sul (King, 2002; Åkeson, 2016), dinâmicas transnacionais (Castles, 2002; Gaibazzi, 2015; Levitt & Jaworsky, 2007) e um conjunto de desenvolvimentos relativos a novas “fronteiras imobiliárias” (Grant, 2015) estabelecidas pelo capital global. Angola e Moçambique estão, nestes campos, aparentemente em consonância com muitas das novas tendências.

Existem, contudo, tanto em Angola como em Moçambique, grandes dificuldades em conhecer em detalhe as dinâmicas da mobilidade, bem como a sua relação com o urbanismo. Há lacunas significativas relativamente à recolha, ao tratamento e à análise de dados sobre migrações em Angola (CPLP & INE, 2014; Lopes, 2013a) e também em Moçambique (Patrício, 2016). Se em relação às migrações internacionais esta informação pode eventualmente ser inferida através

dos registos consulares e estatísticas de organizações internacionais, a dificuldade é maior em relação aos dados sobre a circulação interna. Um estudo de 2014 (CPLP & INE, 2014) mostra que em Angola as estatísticas existentes não fornecem dados sobre temas cruciais para entender a migração interna, como sejam a naturalidade, a nacionalidade, a residência actual e a duração da permanência na residência actual, a residência anterior e o local de residência anterior numa determinada data. Já em Moçambique, alguns dos dados mais gerais sobre aspectos residenciais estão disponíveis, mas ainda assim é difícil saber qual o tempo de permanência nas diversas residências ao longo dos anos, incluindo na actual por altura dos censos (CPLP & INE, 2014). Uma perspectiva global sobre os estudos sobre as migrações e mobilidade, nomeadamente em África e no Sul global, permite destacar a existência de inúmeras razões e motivações para a migração e para a mobilidade, tanto de carácter subjectivo como objectivo, os complexos processos de decisão e a sua interligação com as transformações sociais e económicas objectivas, (Potts, 1995; Bruneau, 2002). Em Angola e em Moçambique, a par dos mais evidentes condicionamentos coloniais e aqueles decorrentes das guerras civis, há uma clara correlação entre a migração e a procura de oportunidades económicas, sobretudo ligadas à maior riqueza das cidades, o que motivou importantes êxodos rurais de forma continuada. As guerras civis, naquilo que representaram quer em termos de restrição à mobilidade quer em termos de imposição da mobilidade, não só forçaram a permanência de populações em determinados locais como empurraram um número muito significativo de pessoas para a migração internacional, sobretudo transfronteiriça, e para migrações internas em direcção às cidades. Por outro lado, mais recentemente registou-se um aumento muito significativo da imigração motivada pelos *booms* económicos do início do milénio e, mais recentemente, as crises económicas que se iniciaram nos dois países apontam não só para uma redução drástica do número de imigrantes como para um aumento da migração interna no contexto de procura de novas oportunidades.

O fim das guerras civis em Angola e em Moçambique permitiu de uma forma geral o reinício não só da mobilidade de pessoas interna e internacionalmente como iniciou novas dinâmicas de mobilidade que, por sua vez, deram lugar a novas dinâmicas territoriais. A par de uma marcada e intensa circulação entre o rural e o urbano, que caracteriza as dinâmicas da mobilidade em África e leva a que “a subsistência dos agregados familiares oscile entre locais e oportunidades de rendimento urbanos e rurais” (Potts, 2013: 28), surgem novas “territorialidades”, modificam-se as relações campo-cidade e alteram-se os centros dos fluxos migratórios (Medeiros, 2006: 191). Novos locais de atracção da população incluem áreas onde, por exemplo, se localizam projectos de grande escala no sector agro-industrial ou da extracção de recursos naturais (Bryceson & MacKinnon, 2012), projectos turísticos (Bosworth & Farrell, 2011) (Briedenhann & Wickens, 2004) ou, por exemplo, investimentos em segundas habitações (Hoogendoorn *et al.*, 2009). Outros pólos de aglomeração de população estão ligados às rotas e ao movimento em si, como sejam postos fronteiriços (Buursink, 2001; Nugent, 2012), estradas, ferrovias e portos. A

pesquisa nestes “assentamentos de fronteira” (*frontier settlements*) (Agergaard *et al.*, 2009) permite conhecer processos de certa forma inéditos, de transformação de aldeias ou de pequenas cidades em centros urbanos emergentes (Agergaard *et al.*, 2013). Não sendo possível estabelecer uma relação causal directa entre os fenómenos que conduzem a novas formas de ocupação do território, já que a convergência de interesses e condições varia sobretudo de acordo com o mercado (Zeller, 2007), é contudo inegável o papel da mobilidade e da migração na formação dos novos espaços, de novos centros de gravitação. A mobilidade “faz estados” e no âmbito do amplo espectro de populações móveis – refugiados, deslocados internos, migrantes “de sobrevivência” e, por outro lado, elites económicas transnacionais, turistas internacionais, trabalhadores na área da ajuda internacional e do desenvolvimento – criam-se novos padrões de assentamento espacial (Quirk & Vigneswaran, 2015: 1) e novas dinâmicas de articulação a nível nacional.

Este artigo está organizado de acordo com uma sequência que coloca em evidência e discute brevemente, num primeiro momento, as transformações operadas ao longo do tempo no âmbito dos movimentos de pessoas e a sua relação com os processos históricos, políticos e económicos da época mais recente. A segunda parte foca-se sobretudo na identificação e descrição das novas dinâmicas de mobilidade, enquadrando-as com a emergência e o desenvolvimento de novos urbanismos e colocando em destaque o papel das migrações e dos movimentos de pessoas na configuração e reconfiguração do espaço.

CONFORMAÇÕES DOS MOVIMENTOS DE PESSOAS: REGIME COLONIAL E GUERRA CIVIL

Nem sempre a demarcação colonial das fronteiras africanas, estabelecida em Berlim em 1885, transformou radicalmente as dinâmicas de circulação locais. Em Angola, mantiveram-se activas na maior parte do tempo as rotas ligando o país aos Congos, às Rodésias e ao Sudoeste Africano. Em Moçambique, a histórica ligação com a África do Sul e o Zimbabwe através dos movimentos migratórios continuou a envolver importantes circulações de pessoas. Contudo, nas diferentes fases ao longo dos anos de história da colonização – desde o século XVI até 1975 –, tanto as migrações internas como internacionais estiveram conformadas pelo regime colonial, embora este não tivesse capacidade de exercer um controlo absoluto sobre pessoas e território. Durante vários séculos, o Estado colonial português, à semelhança de outras potências colonizadoras, adoptou estratégias e medidas para promover ou prevenir o movimento, desenvolvendo assim o próprio império, para estender a autoridade do Estado e extrair riqueza da mobilidade (Silva, 2015). Estes dispositivos coloniais enquadravam-se na relação clara entre a lei, a mobilidade e a violência na África colonial (Allina, 2015), sendo utilizados na produção do Estado colonial (e mesmo na sua “desconstrução” por altura das independências) através

do controlo e da autoridade sobre a realocização física e redistribuição dos instrumentos de regulação e dos próprios colonos, incluindo os seus bens, no âmbito de uma espécie de “portabilidade” do Estado (Gupta, 2015).

Não sendo intenção pormenorizar aqui os impactos e transformações operadas pelas migrações neste longo período, tanto em África como nos destinos americanos de uma parte das migrações, anote-se muito genericamente que a migração de angolanos e moçambicanos ao longo do período colonial está sobretudo relacionada com as necessidades de mão-de-obra, inicialmente reguladas pelo sistema esclavagista, substituído posteriormente por um sistema de recrutamento forçado e por migrações com destino às cidades. Ao longo do extenso período do tráfico de escravos, estima-se que tenham sido exportados mais de oito milhões de pessoas de África para as Américas, sendo uma grande parte deste tráfico processado através do empreendimento português, sobretudo no século XVIII, período em que se estima que Portugal tenha sido responsável pelo tráfico de 1,8 milhões de africanos (Alexandre, 1991). O contingente de colonos, por seu turno, foi relativamente reduzido durante vários anos, tendo aumentado muito significativamente apenas no século XX, sobretudo a partir dos anos 1950. A partir desta altura e até à independência, estima-se que residissem em Moçambique cerca de 80 000 colonos, enquanto em Angola este número se situava acima dos 300 000 (Castelo, 2007; Pimenta, 2012). A migração interna, que, entretanto, foi crescendo paralelamente ao tráfego e tráficos internacionais, teve como principais motivações também a economia, traduzindo-se em migrações compulsivas no âmbito do trabalho forçado e noutras migrações laborais à medida que se transformavam e cresciam os centros urbanos e os empreendimentos locais absorvedores da mão-de-obra angolana e moçambicana.

[A supressão do sistema esclavagista] não fez, contudo, diminuir o número de migrantes internos, já que a manutenção de um regime de trabalho forçado, a par da procura de melhores condições de vida nas cidades por parte da população rural, manteve elevados os números respeitantes ao êxodo rural (Lopes, 2013b: 16).

A imobilidade era, nesta época, resultado quer das condições do trabalho forçado quer do controlo imposto às populações e, muito especificamente, ao seu movimento e fixação. Embora não seja possível aferir o número de africanos que se fixaram nas cidades ao longo do período colonial, a sua dimensão considerável expressa-se no crescimento notável das periferias urbanas, sobretudo dos bairros de caniço e dos musseques em Maputo e em Luanda, sobretudo em meados do século XX. Tanto a migração “voluntária” para as cidades como as migrações forçadas coloniais implicaram, de uma forma geral, relações baseadas na violência e na conformação, quer dos movimentos quer da imobilidade (Allina, 2015; Silva, 2015). Após as independências, manteve-se de certa forma a mesma lógica constrangedora do movimento e mobilidade, desta

vez através da violência exercida pelos conflitos sobre as populações. A guerra civil, que em ambos os países praticamente sucedeu à independência e à saída maciça dos colonos, passou a ser o principal operador da mobilidade e da imobilidade forçadas. Durante os longos anos de guerra civil – trinta em Angola (1975-2002) e dezasseis em Moçambique (1975-1992) –, as migrações internacionais da população foram sobretudo determinadas pela necessidade de fuga aos conflitos internos, na maior parte das vezes através da deslocação forçada e do refúgio em países vizinhos, ao ritmo das exigências das situações (Bakewell *et al.*, 2015). Apesar das dificuldades de acesso a dados precisos em ambos os países sobre os movimentos migratórios, os refugiados originários de Angola a viver em países vizinhos foram estimados, em Janeiro de 2009, em 171 393 (UNHCR/ACNUR, 2010), de um total estimado de mais de quatro milhões de pessoas que fugiram da guerra desde o seu início ainda antes da independência. O Botswana, a República Democrática do Congo (RDC), a República do Congo e a Zâmbia foram os principais países receptores de refugiados angolanos. Em Moçambique, o principal destino dos refugiados durante a guerra civil foram o Zimbabwe e o Malawi, registando-se o seu regresso após o final do conflito. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (sigla em inglês, UNHCR), em 1994 contabilizavam-se 804 376 refugiados que retornavam ao país (UNHCR/ACNUR, 2017). As deslocações e os confinamentos forçados causados pela guerra em Angola atravessam diversos períodos ao longo dos trinta anos, envolvendo durante a guerra os militares, as populações imobilizadas nas cidades e as pessoas mantidas em cativeiro (Udelsmann Rodrigues, 2014). Em Moçambique, o impacto da guerra sobre as deslocações forçadas foi igualmente muito significativo – nomeadamente em termos das “formas variadas de desempoderamento social, económico, político, cultural e mesmo psíquico” –, sendo igualmente de assinalar os efeitos dos conflitos sobre as populações involuntariamente imobilizadas (Lubkemann, 2008:467). Do lado da imigração, em Angola, dada a maior duração da guerra e da importância que os recursos minerais adquiriram, as entradas de estrangeiros foram mais expressivas nas áreas da exploração de diamantes (Almeida, 2010; Udelsmann Rodrigues, 2014). Moçambique, depois do final da guerra, passou também a acolher um número significativo de refugiados provenientes da região dos Grandes Lagos, bem como um contingente variável de migrantes africanos em trânsito para migração para a África do Sul ou mesmo à procura de oportunidades em Moçambique com o início da exploração de recursos minerais no começo dos anos 2000.

Durante a guerra, foram, portanto, muito intensos os movimentos e deslocações de pessoas internamente, muito mais do que durante o período colonial. Em ambos os países, a guerra obrigou ao êxodo rural, para longe das áreas de combate, que foram sobretudo as rurais, e em direcção às cidades, onde o Governo pôde, de forma mais prolongada, manter algum controlo e protecção. Além disso, a guerra destruiu sistemas de subsistência e as poucas infra-estruturas no campo, obrigando assim também a população a procurar melhores condições de vida

nas cidades. Na maior parte dos casos, e sobretudo em Angola, a migração para os centros urbanos, e muito especificamente para as cidades capitais, constituiu a tendência da migração interna durante vários anos. Na altura do conflito, o número de deslocados internos angolanos foi estimado em 3,8 milhões (NRC, 2015). Também em Moçambique, a guerra obrigou à deslocação interna de entre quatro e cinco milhões de pessoas (Baden, 1997). Actualmente, em Angola, onde a guerra terminou há menos tempo, o número de deslocados internos é indeterminado, sobretudo porque desde 2005 este tipo de estatuto foi abolido, justificado pelo final da guerra, e, conseqüentemente, deixou de ser monitorizado (Almeida, 2010). Os últimos dados produzidos em 2005 referem-se apenas a Cabinda, onde se registaram 19 566 deslocados internos (IDMC, 2008). Outros registos, também quase sempre feitos por estimativa, referem-se ocasionalmente a populações deslocadas por causa de desastres naturais, sobretudo relacionados com cheias.

NOVAS DINÂMICAS EM CONTEXTO DE LIBERDADE DE MOVIMENTO E CIRCULAÇÃO

O final da guerra criou em ambos os países novas condições para a mobilidade e, conseqüentemente, para novas espacialidades. Tanto em Angola como em Moçambique, iniciaram-se processos de retorno de refugiados, alguns de forma mais lenta, dadas as condições menos favoráveis nos países de origem ao nível económico e social após os conflitos, provocadas sobretudo pelas destruições e disrupções a diversos níveis. Estas migrações de retorno constituíram o maior fluxo de entrada de pessoas nestes dois países nestes períodos, embora também se tenham iniciado ao mesmo tempo processos de imigração internacional motivada pelas reconstruções nacionais e por novas oportunidades de negócios e de cooperação que, entretanto, se foram abrindo. Relatórios recentes dão conta de transformações significativas em relação ao tipo de migrantes e de mobilidade em Angola e em Moçambique (OIM, 2010; Muanamoha & Raimundo, 2013). Note-se, contudo, que Angola acolhia ainda em 2009, já depois do final do seu próprio conflito interno, um total de 12 710 refugiados (dos quais 11 400 provenientes da RDC) e 3185 requerentes de asilo (UNHCR/ACNUR, 2010). Em 2010, o UNHCR procurava ainda por soluções para cerca de 11 900 congolezes da província de Katanga na RDC que estavam a viver em Angola desde o início dos anos 1970 (UNHCR/ACNUR, 2010). No ano seguinte, o número de refugiados em Angola situava-se nos 16 233, sendo 3167 o número de requerentes de asilo (UNHCR/ACNUR, 2010).

Em relação ao retorno de angolanos e moçambicanos aos respectivos países após o final da guerra civil (Tabela 1), estes foram processos que se estenderam por vários anos, e o número de regressos calculados fica muito aquém das estimativas de saídas dos países. Em Angola, dos mais de quatro milhões que se estima tenham saído do país, calcula-se que apenas um pouco

mais de meio milhão tenha regressado após o final do conflito. Em Moçambique, o retorno foi igualmente menos expressivo nos anos logo a seguir ao final da guerra, embora muito significativo durante os três anos que se seguiram.

TABELA 1: RETORNO DE REFUGIADOS ANGOLANOS E MOÇAMBICANOS PÓS-GUERRA

	1992	TOTAL ATÉ 1995	2002-2007	2009
ANGOLA			230 900 *	13 052
MOÇAMBIQUE	180 000**	880 000		

Fonte: UNHCR/ACNUR Angola, (2007); UNHCR/ACNUR, (2010); UNHCR/ACNUR, (1995)
 * Permanecendo cerca de 190 mil refugiados angolanos na RDC, República do Congo, Zâmbia e em outros países (UNHCR/ACNUR Angola, 2007).
 ** De acordo com o UNHCR/ACNUR (1995), a guerra originou a fuga de 1,7 milhões de pessoas.

Com o final da guerra em 2002, aumentou, contudo, o movimento de pessoas para Angola, e não o reverso que tinha caracterizado o período dos conflitos (Bakewell *et al.*, 2015: 212). Isto deveu-se, sobretudo, ao *boom* económico do país nesta altura, devido à subida dos preços do petróleo e às oportunidades abertas aos negócios. Em Moçambique, estas dinâmicas tornaram-se mais visíveis com a descoberta e o início da exploração de gás natural, estimando-se que no início do século XXI o número de imigrantes tenha ascendido aos 22 100 em Moçambique e 74 600 em Angola (Pena *et al.*, 2010). O aumento do número de migrantes internacionais em ambos os casos é significativo (Patrício, 2016; Åkesson, 2016), e no âmbito das relações externas e das dinâmicas económicas internacionais mantêm-se ainda algumas das principais rotas de circulação internacional do tempo da guerra, ao mesmo tempo que se iniciam novas parcerias que dão lugar à entrada de outros estrangeiros nos dois países para além dos tradicionais (Tabela 2). A principal característica comum em termos da emigração em Angola e em Moçambique no pós-guerra diz respeito à continuação da migração de um número modesto de pessoas à procura de melhores condições de vida – sobretudo ligadas ao trabalho e aos estudos – na Europa, América do Norte e noutros países mais desenvolvidos (Tabela 2). A principal distinção diz respeito à manutenção de altos níveis de migrações laborais de Moçambique para a África do Sul e de uma reduzida saída de angolanos do país:

Com exceção do período pós-independência, Angola é caracterizada por uma emigração reduzida, estando a transformar-se paulatinamente numa região atractiva, recebendo imigrantes africanos de outras regiões (Tolentino et al., 2011: 32).

Em Moçambique, estima-se que as migrações laborais sejam elevadas, embora não se conheçam em detalhe os números dada a grande porção de migrações ilegais e/ou não registadas:

[*Estima-se*] que em 2003 cerca de 75 000 moçambicanos estavam a trabalhar legalmente na África do Sul, enquanto aqueles que estavam a trabalhar ilegalmente, só nas províncias de Mpumalanga e Limpopo, ultrapassavam os 145 000 (Arnaldo & Muanamoha, 2014: 25).

Para Vletter (2006), as razões da continuada ida de moçambicanos para a África do Sul prendem-se com o facto de, apesar de o crescimento económico de Moçambique ser positivo, ele está ligado aos megaprojectos, capital-intensivos, que limitam a absorção dos trabalhadores nacionais não qualificados. Daí que a mobilidade seja sobretudo de nível interno e regional, envolvendo “populações de alta mobilidade” que incluem comerciantes (formais e informais), mukeristas, trabalhadores mineiros, da construção civil ou domésticos (Perceptions, 2011).

TABELA 2: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS EM ANGOLA E MOÇAMBIQUE, 2015

			ÁFRICA		EUROPA		AMÉRICAS	ÁSIA E OCEÂNIA	
Angola	Imigração	RDC	43 192	Portugal	15 582		Sem dados	Sem dados	
		Cabo Verde	8559 em 2013 ²						
		São Tomé e Príncipe	9123						
		África do Sul	7144		[sem outros dados]		[sem dados para Brasil]	[sem dados para China]	
		Ruanda	1216						
		República do Congo	1203						
		Namíbia	1012						
	Emigração	RDC	185 205	Portugal	151 273	Estados Unidos	12 683	Austrália	580
		República do Congo	41 238	França	21 287	Brasil	7694	Filipinas	76
		Namíbia	33 980	Reino Unido	15 712	Canadá	2991		
		África do Sul	30 268	Suíça	6 716				
		Zâmbia	17 464	Holanda	5 321				
		Botswana	3550	Bélgica	4 047				
		Camarões	1964	Espanha	3 553				
Tanzânia	1249	Itália	1 869						
Moçambique	Imigração	Malawi	77 488	Portugal	4420				
		Zimbabwe	25 429					Índia	2434
		África do Sul	8897					Paquistão	1282
		Lesoto	7840		[sem dados para outros]		[sem dados para Brasil]		
		Tanzânia	7652						[sem dados para China]
		Zâmbia	5943						
		RDC	2337						
	Emigração	África do Sul ¹	449 7102	Portugal	67 991	Canadá	1275	Austrália	1023
		Zimbabwe	94 382	Reino Unido	6368	Brasil	1702		
		Malawi	54 183	França	1290				
		Tanzânia	14 651	Suíça	1266				
		Zâmbia	2010						
		Botswana	1185						
		Eritreia	1107						

Fonte: OIM (2015), os dados coincidem com os da UN Population Division

¹ UN Population Division data.

No período pós-guerra, as restrições à circulação internacional de angolanos e moçambicanos foram sobretudo resultado da falta de condições económicas para o fazer, enquanto os estrangeiros foram em larga medida condicionados na sua deslocação para estes países por políticas e disposições de controlo migratório, na maior parte das vezes no contexto de reciprocidade a nível das relações internacionais. O final da guerra em Angola criou novas condições de atravessamento das fronteiras, “alterando a [própria] natureza da fronteira” (Bakewell *et al.*, 2015: 195). Pese embora as dificuldades relacionadas com a disponibilidade de dados fiáveis e precisos, é seguro afirmar, de modo geral, que a guerra teve um papel central na deslocação interna de pessoas em ambos os países, mas que o êxodo rural, que já se tinha iniciado no período colonial, se manteve intenso até à actualidade, embora com alguma tendência para um abrandamento em Moçambique (Potts, 2009). O crescimento populacional de Maputo e de Luanda durante as guerras civis foi muito significativo, com Maputo a chegar a cerca de um milhão de habitantes pouco depois do final da guerra, e Luanda a mais de quatro milhões ainda antes do final da guerra (Raposo & Oppenheimer, 2007; INE, 2015). Embora logo após as independências em ambos os países se tenha prenunciado um controlo da tendência migratória para as cidades, em Moçambique este projecto teve resultados muito mais expressivos do que em Angola, embora também de curta duração e intensidade. Tentativas como a das Aldeias Comunitárias em Moçambique pretenderam conformar os movimentos internos no âmbito daquilo que tinha sido definido como o projecto administrativo, social e económico do país (Araújo, 1988; Coelho, 1993; Casal, 1996). Em Angola, os grandes projectos de desenvolvimento agrícola que se previa iniciar contariam igualmente (e idealmente) com uma mobilização da população para o campo, mas também aqui esta não chegou a acontecer.

Em Moçambique, as referências recentes às migrações internas, embora escassas (Patrício, 2016), permitem, contudo, melhor do que em Angola, indicar algumas tendências mais gerais a nível provincial a partir dos dados disponíveis dos dois últimos Censos. Os saldos migratórios são mais expressivos nas províncias do Sul do país, aparecendo a província de Maputo e a cidade de Maputo como os principais receptores de população (Tabela 3). Os migrantes internos das províncias do Sul tendem a migrar para Maputo, enquanto na cidade da Beira a maioria dos imigrantes internos é proveniente da província de Sofala (Araújo, 2003).

² O consulado registou 110 217; 511 000 estimados, de acordo com INACE – Instituto Nacional para as Comunidades Moçambicanas no Exterior, <http://www.inace.gov.mz/>.

TABELA 3: MIGRAÇÃO INTERNA EM MOÇAMBIQUE ENTRE 1997 E 2007

	1997			2007		
	Taxa de imigração	Taxa de emigração	Saldo	Taxa de imigração	Taxa de emigração	Saldo
Niassa	4,4	4,4	0,2	3,9	3,2	0,8
Cabo Delgado	2,4	3,3	-0,9	2,5	3,1	-0,5
Nampula	2,8	2,4	0,5	2,4	2,5	0,0
Zambézia	1,9	5,3	-3,5	1,7	5,4	-3,8
Tete	3,3	7,2	-3,4	2,3	5,1	-2,6
Manica	13,0	4,9	8,7	11,2	4,2	7,4
Sofala	11,7	10,1	1,9	10,4	9,9	0,7
Inhambane	5,9	18,7	-15,7	5,3	18,5	-16,2
Gaza	6,2	19,5	-16,4	5,2	17,9	-15,3
Maputo	32,7	14,9	21,2	37,6	10,4	30,5
Maputo (cidade)	37,3	20,9	21,1	31,4	25,0	9,2

Fonte: adaptado de Arnaldo & Muanamoha (2014: 28)

Em Angola, os resultados do Censo de 2014 não só não são comparáveis ao último feito no país – ainda no tempo colonial – como, no próximo ciclo, em 2024, irão também previsivelmente ter as mesmas limitações, ou seja, não conseguirão captar dinâmicas migratórias internas de forma mais detalhada e em espaços de tempo mais curtos, não possibilitando a identificação de trajectórias migratórias.

Em suma, as restrições e os impedimentos à migração e mobilidade internas durante a guerra foram directos. Os conflitos condicionaram muito fortemente a circulação de pessoas, em muitos casos mantendo-as em cativeiros sob domínio militar (Beck, 2012; Lubkemann, 2008; Malaquias, 2001; Udelsmann Rodrigues & Tavares, 2012; Udelsmann Rodrigues, 2014; Lopes, 2013b) e, noutros, imobilizadas em locais de refúgio como sejam as cidades controladas pelas forças militares. Apesar da intensificação da circulação e de maiores possibilidades abertas para circulação com o final da guerra, as restrições à mobilidade continuaram a ser impostas sobretudo pelas minas terrestres e por outros aspectos limitadores, tais como a falta de meios financeiros em certas áreas rurais para a mobilidade ou a incapacidade de deslocação das populações pobres das cidades para o meio rural por este não constituir uma alternativa. No geral, contudo, é clara a passagem de um contexto altamente condicionador da mobilidade para outro de crescente liberdade de movimento.

NOVOS URBANISMOS

Tendo como enquadramento as dinâmicas migratórias e o movimento de pessoas em Angola e em Moçambique nas últimas décadas, a sua relação com o surgimento de novas formas de construção dos espaços urbanos no pós-guerras caracteriza-se por uma menor conformação às condições impostas pelos regimes políticos, em contraste com as grandes limitações impostas quer pelo sistema colonial quer por força dos conflitos civis. Em termos das tendências dos

movimentos migratórios, o êxodo rural não diminuiu muito significativamente após o final das guerras, e o por vezes imaginado retorno em massa às regiões de origem dos migrantes urbanos que se tinham refugiado nas cidades não ocorreu. Mantiveram-se as mesmas – senão piores – condições e oportunidades de vida fora das cidades, e o final da guerra, pelo contrário, abriu a ainda mais pessoas a possibilidade de migração para o meio urbano. Durante décadas, a reconstrução de Angola e Moçambique fizeram crescer as cidades, aumentando as periferias e as zonas suburbanas (Raposo & Oppenheimer, 2007).

Existem, contudo, novas tendências em termos dos processos de urbanização e mobilidade, comuns aos dois países que experienciaram processos históricos coloniais e de guerra similares, que merecem ser assinaladas – anotando-se também as diferenças. Com o final da guerra civil, Moçambique inicia lentamente um processo de recuperação económica, muito assente na cooperação e na ajuda internacional, com pouco impacto no desenvolvimento rural e na atracção da população para o campo, embora estes últimos sejam desejáveis (Ali, 2013) e objecto de políticas nacionais específicas. De certa forma, mantém-se uma preocupação com a fixação da população no campo, uma certa ideia da necessidade de uma “industrialização” rural (Castel-Branco *et al.*, 2009). Contudo, segundo as análises, não parece ter havido grande variação global relativamente ao tipo de actividades predominantes no meio rural. Em Angola, dez anos depois de Moçambique, o final da guerra traduziu-se num aumento muito rápido do número e porte dos projectos de desenvolvimento baseados na reconstrução, o que favoreceu as cidades onde já se concentrava a maior parte da população e, por isso, não contribuiu para o algumas vezes idealizado regresso ao campo e aos locais de origem da população migrante. Apenas muito timidamente foram feitos investimentos na construção de infra-estruturas e habitação em áreas rurais – o que quase sempre foi tido como algo “inabitual” e contrário às tendências populacionais –, e os processos de descentralização previstos e iniciados arrastam-se desde então, tanto em Angola como em Moçambique (Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2011). A expansão urbana, quer de Luanda quer de Maputo, é muito marcada, sobretudo nas últimas duas décadas (Tabela 4). De acordo com o Banco Mundial, a evolução da população nas capitais até às independências era já bastante evidente, mas registou um aumento ainda mais exponencial desde as independências até ao final das guerras civis, aumentando depois também de forma muito significativa.

TABELA 4: POPULAÇÃO EM LUANDA E MAPUTO (1960-2016)

	1960	1975	1996	2002	2016
Luanda	219 427	598 504		2 933 398	5 737 475
Maputo	181 223	455 564	953 265		1 203 089

Fonte: Banco Mundial (2017)

Com este crescimento, sobretudo depois do final das guerras, aumentaram também as novas zonas residenciais que se situam hoje fora das áreas estabelecidas pelo desenho colonial ou pelos limites à expansão urbana impostos pela insegurança da guerra. A divulgação dos resultados preliminares do Censo de 2017 em Moçambique indica, por exemplo, que a Matola – município com crescente dinamismo económico – cresceu cerca de 290%, de aproximadamente 841 mil para 1 616 267 pessoas, tendo a cidade de Maputo, inclusive, diminuído ligeiramente em termos populacionais (INE, 2017). Em Angola, o crescimento da cidade de Luanda processa-se de forma mais espectacular desde o final da guerra, na medida em que está assente sobre a criação de novas modalidades residenciais para além dos tradicionais assentamentos informais que caracterizaram o crescimento urbano colonial e pós-colonial. Não só a conhecida nova cidade do Kilamba, uma “centralidade” de cerca de 20 mil apartamentos, construída em parceria público-privada, transformou o modo de viver de um grande número de habitantes da cidade como quer os novos bairros residenciais de classes médias altas – sobretudo em Luanda Sul – quer novos bairros criados para funcionários do Estado e populações de renda baixa e/ou reassentadas (Zango, Funda) cresceram em grande número. Estas novas expansões demográficas e do tecido urbano são geradoras de novos urbanismos, não só em termos dos modelos de ocupação do espaço – novas centralidades, bairros sociais ou novas zonas suburbanas – mas também em termos das dinâmicas de relação com o centro da capital e com as rotas de ligação a outras províncias.

Nos tempos mais recentes, ou seja, numa fase em que em Angola se iniciam alguns – embora reduzidos – projectos de diversificação económica que têm como objectivo reduzir a dependência da exploração *offshore* de petróleo que dominou a economia do Estado durante a guerra, há indícios também de alguma desconcentração da economia, pelo menos para fora de Luanda. Por outro lado, a congestão das cidades, sobretudo a de Luanda, pressiona de certa forma a população a procurar novas oportunidades, e surgem novas mobilidades internas, embora timidamente. Em Moçambique, grandes projectos fora da capital e de outros centros urbanos também fazem prever novas deslocações e tendências migratórias, embora também de forma tímida:

Novas tendências começam a notar-se com a descoberta de reservas minerais nas províncias do Centro e Norte de Moçambique e que têm estado a contribuir para aumentar a migração interna bem como a atrair influxos de estrangeiros, legais e ilegais (Perceptions, 2011: 7).

Em Moçambique, as multinacionais europeias, asiáticas e norte e sul-americanas que se dedicam à exploração de recursos naturais têm concorrido, “em parte, para a ocorrência de migrações internas e internacionais” (Patrício, 2015: 108).

A migração e a experiência urbanas em Moçambique têm produzido, ao longo dos anos, reconhecidas transformações não só das cidades em si mas também das comunidades rurais (Negrão, 2006).

As referências em relação à mudança de atitudes resultantes dos investimentos de migrantes urbanos no seu retorno ao meio rural em Moçambique apontam para influências “urbanas” marcadas: a agricultura deixa de ser a prioridade de investimento em alguns casos, passando os “ideais” a ser antes algo como construir “uma casa grande, de alvenaria se possível, com depósito para recolher a água da chuva” (Farré, 2010: 229). A migração “tem introduzido muitas mudanças na vida dos camponeses (novos hábitos, novos produtos e novas religiões)” (*idem*: 234). Para além dos contactos com as famílias no meio rural, os migrantes internos mantêm relações de envio de dinheiro ou bens, sendo que entre os últimos se destacam bens industriais, de consumo e mais fácil acesso urbano: “alimentos processados (...), electrodomésticos (...), cosméticos, material escolar ou de construção” que são localmente valorizados (Feijó *et al.*, 2016: 25-6). Daqueles que pensaram investir no campo, as áreas preferenciais não são a agricultura, mas negócios relacionados com transporte e outros serviços, marcadamente urbanos (*idem*: 33).

Em termos dos novos dinamismos migratórios pós-guerra e de ocupação do espaço fora das grandes cidades e das suas áreas interligadas, destaca-se em Angola a intensificação dos movimentos transfronteiriços, fazendo surgir novos pólos de atracção da população em zonas de fronteira, gerando novos urbanismos. No Sul de Angola, estas novas dinâmicas são sobretudo marcadas em Santa Clara, principal fronteira com a Namíbia (Udelsmann Rodrigues, 2010), e no Rundu (também no Sul) (Brinkman, 1999), e também de certa forma nas zonas de fronteira com a Zâmbia a leste e com a RDC a norte, sobretudo na sequência do regresso de refugiados (Silva, 2011; Neto, 2017). Os efeitos nas zonas fronteiriças dos países vizinhos são igualmente visíveis (Bakewell *et al.*, 2015; Dobler, 2009). Em Santa Clara, a fixação de pessoas na região tornou-se mais apelativa devido às oportunidades de negócio na fronteira (Dobler, 2009; Udelsmann Rodrigues, 2010:115), tendo a localidade crescido, ainda antes do final da guerra, em 346% (e a capital provincial Ondjiva, apenas 47%, entre 1996 e 2002). Desde o final da guerra, estes crescimentos são mais baixos. Contudo, levaram não só, no caso de Santa Clara, à construção de um importante centro aduaneiro em 2011 que catalisou ainda mais o crescimento local como, noutras áreas da mesma fronteira, como no Rundu-Calai, “existe hoje um crescimento urbano forte e interconectado em ambos os lados do rio [fronteira]” (Udelsmann Rodrigues, 2010; Röder *et al.*, 2015). Noutras regiões comerciais, ligadas a corredores transfronteiriços, como sejam o caso do Corredor do Lobito, desenvolveu-se também recentemente “um conjunto de centros de comércio intermédios”, que não existiam. As vilas e aldeias ao longo da linha ferroviária que estavam desertas durante a guerra estão hoje activas com actividades comerciais e mercados (Duarte *et al.*, 2015: 21) Em Moçambique, Ressano Garcia e Komatipport, postos de fronteira na principal rota no corredor entre Moçambique e a África do Sul, respectivamente, têm igualmente vindo gradualmente a concentrar mais população e negócios, sobretudo depois do final da guerra. A uma escala mais pequena, também a localidade fronteiriça da Namaacha viu crescer a população e a área urbana recentemente. A “microrregião transfronteiriça”

no Corredor de Maputo (inserida no programa do Estado moçambicano do Corredor de Desenvolvimento de Maputo) é resultado não só das relações sociais e económicas existentes e do surgimento de novas oportunidades de comércio e turismo (Rogerson, 2001: 340) mas também dos “milhões de migrantes”, sobretudo mukheristas, que para lá se deslocaram ao longo dos anos (Söderbaum & Taylor, 2008: 35), mesmo durante os conflitos com a África do Sul nos anos 1980 e 1990, tornando-se simultaneamente um corredor de migração, de comércio informal e mesmo criminal (*idem*: 37). Também aqui, dada a importância que este tráfego tem para a região e não só, foi construída uma estrutura de apoio e controlo do movimento alfandegário, nomeadamente um terminal rodoviário, que por sua vez são também factores de estímulo às economias locais. Outras rotas importantes em Moçambique que têm impactos sobre os dinamismos económicos locais e sobre a migração e fixação de pessoas inserem-se, por exemplo, no Corredor de Desenvolvimento do Norte/de Nacala que liga o Porto de Nacala às minas de carvão de Tete e aos países vizinhos do Norte.

Mais especificamente em zonas mineiras, sobretudo no âmbito de grandes projectos de exploração, as dinâmicas de controlo e organização das populações locais e dos trabalhadores por parte do Estado e dos agentes privados combinam-se com dinâmicas migratórias “não controladas” decorrentes da liberdade de mobilidade que caracteriza o período actual. “Os migrantes tendem a estabelecer-se o mais próximo possível das zonas de concessão e infra-estrutura mineira esperando benefícios económicos” (Rey & Weber, 2016), e o sector mineiro artesanal, por seu turno, estimula dinâmicas migratórias e de assentamento renovadas. À medida que são criadas novas condições de fixação e surgem novas oportunidades de negócios, aumenta a circulação e a fixação de pessoas na área dos grandes projectos, tanto em Angola como em Moçambique. Em Moçambique, os megaprojectos têm impulsionado a “dinamização da economia local”, “derivada da crescente procura devido à imigração de técnicos estrangeiros e de outras zonas do país” (Mosca & Selemene, 2012: 239), que concorre para reconfigurações locais. Em Angola, a cidade fronteiriça do Soyo, no Norte do país, passou de pequena vila costeira colonial a cidade média devido às actividades de exploração de gás natural pela Angola LNG. Adicionalmente, a sua condição de cidade fronteiriça – com o posto de fronteira a funcionar no interior da própria base de exploração de gás – contribui também para que aqui se desenvolvam actividades económicas e comerciais que, por seu turno, estimulam a migração e novas dinâmicas residenciais. A capital da província do Zaire, Mbanza Congo, perdeu, inclusive, importância económica e mesmo administrativa ao longo dos anos a favor do Soyo. Em Moçambique, casos semelhantes também indicam a importância que as cidades baseadas em actividades de exploração de recursos naturais têm para a criação de novos urbanismos. As actividades mineiras na província de Cabo Delgado, no Norte do país, na bacia do Rovuma, atraíram um número significativo de pessoas para a região, não só população envolvida directamente em projectos de gás natural como um conjunto variado de serviços e actividades

comerciais. Apesar de grande parte das vezes estes projectos de larga escala não levarem em conta aspectos relacionados com a urbanização ou o desenvolvimento de infra-estruturas sociais, por exemplo (Nhantumbo & Salomão, 2010: 39), eles são geradores de novas formas de vida urbana. Cidades na região de Cabo Delgado, como Mocímbo da Praia ou Palma, e mais acentuadamente Pemba, cresceram significativamente depois de terem sido iniciados os projectos de desenvolvimento da indústria de gás. No interior, o projecto de carvão de Tete, por exemplo, catalisou de forma significativa o crescimento urbano e económico da região onde se encontra implantado, que por sua vez se insere numa zona de intersecção entre rotas que ligam o país ao Malawi e ao Zimbabwe.

Assim, uma das principais características da urbanização de localidades do interior ou de novos espaços peri/suburbanos é que estes gradualmente se tornam “culturalmente mais semelhantes a grandes aglomerações urbanas” (Berdegué *et al.*, 2014: 1), levando a transformações visíveis e, sobretudo, inéditas, e por isso inesperadas. De uma forma geral, abrem-se novas possibilidades de mobilidade e desenvolvem-se novas estratégias tendo como pressuposto uma crescente – e nova – liberdade de movimento, mas não há ainda uma ideia claramente definida sobre as principais tendências das novas dinâmicas populacionais. Mesmo dando apenas alguns exemplos relacionados com novos urbanismos em zonas de fronteira e em zonas de exploração mineira, é possível sustentar o argumento de que novos fenómenos de vida urbana em zonas anteriormente marcadamente rurais estão actualmente em produção, levando a que aumente a sua importância também para a investigação e para as políticas públicas.

CONCLUSÃO

O fim da guerra fez emergir novas mobilidades e, conseqüentemente, novas dinâmicas territoriais, devido à maior liberdade de movimento e residência das pessoas. Por um lado, estimulou o crescimento urbano e suburbano e, por outro, novos urbanismos e formas de fixação populacional no que antes era o campo, que criam condições para novos tipos de vida urbana. Estas mudanças não estão apenas relacionadas com as transformações económicas e políticas dos dois países – embora fortemente impulsionadas por estas – mas resultam sobretudo de novos mecanismos e dinamismos das migrações. A estratégia colonial global foi relativamente clara – a exploração económica através da dominação e do controle das populações e dos seus movimentos –, levando a que as possibilidades de elaboração de estratégias residenciais alternativas por parte das populações angolanas e moçambicanas tivesse sido praticamente nula, sobretudo entre a população escravizada e os trabalhadores forçados, e muito limitada entre os migrantes que se deslocaram quer para as cidades quer para trabalhar em explorações agrícolas ou na indústria. Durante as guerras, também as estratégias que envolveram a migração e a mobilidade foram profundamente condicionadas pelas imposições e restrições à

circulação por força dos conflitos militares. Embora a análise do movimento e da imobilidade forçada durante o longo período colonial em Angola e em Moçambique se encontre mais desenvolvida, a descrição das formas de controlo e imposições à mobilidade durante a guerra são mais escassas. São igualmente escassos e insuficientes os estudos sobre as novas dinâmicas geradas pela liberdade de circulação iniciada com o final dos conflitos e sobre as articulações territoriais, nomeadamente no que diz respeito ao surgimento de novos pólos gravitacionais da mobilidade e da aglomeração populacional. Nos contextos pós-guerra, há uma inversão inédita dos condicionamentos de décadas anteriores. A liberdade de circulação, a par das dinâmicas renovadas de procura de melhores condições de vida, faz surgir novas formas de articulação entre os espaços ao mesmo tempo que reconfigura as formas de ocupação dos mesmos.

A constatação de que as estratégias das populações em ambos os países indicam uma alta correlação entre transformação económica e social e os movimento, aponta para uma necessidade de monitorização das transformações e reconfigurações em curso. Sobretudo no meio rural, em áreas durante muito tempo quase imutáveis, surgem novos urbanismos. No contexto actual de descentralização, quer em Angola quer em Moçambique, esta conjugação coloca novos desafios ao planeamento e à gestão urbana nacionais. Os novos desenvolvimentos locais irão moldar a reconfiguração espacial, económica e social, produzindo novas realidades urbanas que importa entender para melhor antecipar e melhor adequar os sistemas e mecanismos e promover o seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- Agergaard, J. *et al.* (2013) Demographic shifts and “rural” urbanization in Tanzania during the 2000s. In *Comunicação ao Royal Geographical Society Annual International Conference Londres*. Disponível em: http://ign.ku.dk/english/employees/ign/?pure=files%2F134953880%2FRGS_IBG_2013_ja_tbt_final.pdf.
- Agergaard, J. *et al.* (2009). *Rural-Urban Dynamics: livelihoods, mobility and markets in African and Asian frontiers*. Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Åkeson, L. (2016). Moving beyond the colonial? New Portuguese migrants in Angola. *Cahiers d'Études Africaines*, LVI(1-2), 67-285.
- Alexandre, V. (1991). Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51). *Análise Social*, 26(111), 293-333.
- Ali, R. (2013). Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique? Luís de Brito *et al.* In *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, 211-237.
- Allina, E. (2015). “Captive to civilization”: law, labor mobility, and violence in colonial Mozambique. In D. Vigneswaran & J. Quirk (eds.), *Mobility Makes States: Migration and Power in Africa*, 59-78. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.
- Almeida, M.V. (2010). *Overview on South-South Migration and Development in Angola: trends and research needs*. Genebra: International Organization for Migration. Disponível em: <http://www.ossrea.net/publications/images/acp/angola-country-overview.pdf>.
- Araújo, M.M. (2003). Os espaços urbanos em Moçambique. *Espaço e Tempo*, 14, 165-182.
- Araújo, M.M. (1988). *O Sistema das Aldeias Comuns em Moçambique: transformações na organização do espaço residencial e produtivo*. Tese de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Arnaldo, C. & Muanamoha, R. C. (2014). Dinâmica demográfica e suas implicações em Moçambique. *Gazeta de População e Saúde*, 2. Maputo
- Baden, S. (1997). *Post Conflict Mozambique: women's special situations, populations issues and gender perspectives*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Bakewell, O. *et al.* (2015). Moving from war to peace in the Zambian-Angola borderlands. In *Mobility Makes States: Migration and Power in Africa*, 194-217. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.
- Banco Mundial (2017). <https://data.worldbank.org/indicator/>.
- Beck, T.K. (2012). *The Normality of Civil War: Armed Groups and Everyday Life in Angola*. Frankfurt: Campus Verlag.

- Berdegú, J.A. *et al.* (2014). The rural transformation. In B. Currie-Alder, R. Kanbur, D. M. Malone, & R. Medhora (eds.), *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, 463-478. Oxford: Oxford University Press.
- Bosworth, G. & Farrell, H. (2011). Tourism entrepreneurs in Northumberland, *Annals of Tourism Research* 38 1474-1494.
- Briedenhann, J. & Wickens, E. (2004). Tourism routes as a tool for the economic development of rural areas – vibrant hope or impossible dream? *Tourism Management*, 25(1), 71-79.
- Brinkman, I. (1999). Violence, exile and ethnicity: Nyemba refugees in Kaisosi and Kehemu (Rundu, Namibia). *Journal of Southern African Studies*, 25(3), 417-439.
- Bruijn, M. *et al.* (2001). *Mobile Africa: Changing Patterns of Movement in Africa and Beyond*. Leiden: Brill.
- Bryceson, D. & MacKinnon, D. (2012). Eureka and beyond: mining's impact on African urbanisation. *Journal of Contemporary African Studies*, 30(4), 513-537.
- Bruneau, J.-C. (2002). Vivre la ville à la campagne: crises des sociétés et exurbanisation en Afrique tropicale, *Historiens et Géographes* 379, 185-197.
- Buursink, J. (2001). The binational reality of border-crossing cities. *GeoJournal*, 54(1), 7-20.
- Casal, A.Y. (1996). *Antropologia e Desenvolvimento: as Aldeias Comunas em Moçambique*. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical.
- Castel-Branco, C.N. *et al.* (2010). Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique. In Luís de Brito *et al.* *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 183-215.
- Castelo, C. (2007). *Passagens para África: o povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole (1920-1974)*. Lisboa: Afrontamento.
- Castles, S. (2002). Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 36(4), 1143-1168.
- Coelho, J.P.B. (1993). *Protected Villages and Comunal Villages in the Mozambique Province of Tete (1968-1982): a history of state resettlement policies, development and war*. Tese de Doutoramento. Bradford: Bradford University.
- CPLP & INE (2014). *Estudo Metodológico sobre as Estatísticas das Migrações, no quadro dos países da CPLP*. Lisboa: INE.
- Dobler, G. (2009). Oshikango: The Dynamics of Growth and Regulation in a Namibian Boom Town. *Journal of Southern African Studies*, 35(1), 115-131.
- Duarte, A. *et al.* (2015). *Diversification and Development, or "White Elephants"? Transport in Angola's Lobito Corridor*. Bergen: Christian Michelsen Institute.

- Farré, A. (2010) Formas de investimento das poupanças no local de origem por emigrantes do Sul de Moçambique: o caso do distrito de Massinga (Inhambane). In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.), *Protecção Social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique*, 213-233. Comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo: IESE.
- Fauré, Y.A. & Udelsmann Rodrigues, C. (2011). *Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores*. Lisboa: Almedina.
- Feijó, J. et al. (2016). Motivações migratórias rural-urbanas e perspectivas de regresso ao campo: uma análise do desenvolvimento rural em Moçambique a partir de Maputo. *Observador Rural*, 43. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Flahaux, M.-L. & Haas, H. de (2016). African migration: trends, patterns, drivers. *Comparative Migration Studies*, 4(1), 1-25.
- Gaibazzi, P. (2015). The quest for luck: fate, fortune, work and the unexpected among Gambian Soninke hustlers. *Critical African Studies*, 7(3), 227-242.
- Gupta, P. (2015). Decolonization and (dis)possession in Lusophone Africa. In D. Vigneswaran & J. Quirk (eds.), *Mobility Makes States: Migration and Power in Africa*, 168-193. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.
- Grant, Richard (2015). Sustainable African urban futures, *American Behavioral Scientist*, 59(3) 294-310.
- Hoogendoorn, G. et al. (2009). Changing countrysides, changing villages: second homes in Rhodes South Africa. *South African Geographical Journal*, 91(2), 75-83.
- IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre (2008). *Angola: internal displacement in brief*. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/angola/summary>
- INE (Angola) (2015). *Resultados do Censo 2014*. Luanda: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Moçambique) (2017). *Resultados Preliminares do Censo 2017*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: www.ine.gov.mz/.
- King, R. (2002). Towards a new map of European migration, *International Journal of Population Geography*, 8(2) 89-106.
- Levitt, P. & Jaworsky, B.N. (2007). Transnational migration studies: past developments and future trends. *Annual Review of Sociology*, 33(1), 129-156.
- Lopes, C.M. (2013a). *Reforçar a Gestão de Dados sobre as Migrações em Angola: avaliação e recomendações*. ACP e OIM. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/Angola.pdf>.
- Lopes, C.M. (2013b). *Tema de Reflexão: o impacto da migração para o desenvolvimento – desafios e oportunidades para Angola*. OIM. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/thinkpiece_migration_development_angola.pdf.

- Lubkemann, S.C. (2008). Involuntary immobility: on a theoretical invisibility in forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, 21(4), 454-475.
- Malaquias, A. (2001). Diamonds are a guerrilla's best friend: the impact of illicit wealth on insurgency strategy. *Third World Quarterly*, 22(3), 311-325.
- Medeiros, I. (2006). Tendências recentes da urbanização na África ao sul do Sahara: Notas de leitura. *Finisterra* 41(81): 191-203.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012). Megaprojectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete. In L. de Brito *et al.*, *Desafios para Moçambique 2012*, 183-216. Maputo: IESE, 231-255.
- Muanamoha, R. & Raimundo, I. (2013). A dinâmica migratória em Moçambique. In B. Cau & C. Arnaldo (eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: CEPESA.
- Negrão, J. (2006). *Cem Anos de Economia da Família Rural Africana*. Maputo: Texto Editores.
- Neto, Pedro. (2017). The consolidation of the Angola–Zambia Border: violence, forced displacement, smugglers and Savimbi, *Journal of Borderlands Studies*, 32(3) 305-324.
- Nhantumbo, I. & Salomão, A. (2010). *Biofuels, Land Access and Rural Livelihoods in Mozambique*. Londres: IIED.
- NRC - Norwegian Refugee Council (2005). *Angola: IDP rehabilitation held back by devastated infrastructure*, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Africa/Angola/pdf/Angola-overview-oct04.pdf>.
- Nugent, P. (2012). Border towns and cities in comparative perspective. In T. M. Wilson & M. H. Donnan (eds.), *A Companion to Border Studies*, 557-572. Chichester, UK: John Wiley.
- OIM – Organização Internacional para as Migrações (2010). *Avaliação da USAID das Populações Móveis*. OIM (Angola).
- OIM – Organização Internacional para as Migrações (2015). *World Development Report 2015*. Disponível em: <https://www.iom.int/world-migration-report-2015>.
- Patrício, G. (2015). *A Migração Internacional e o Processo de Desenvolvimento na Região Norte de Moçambique: estudo de caso da província de Nampula*. Tese de Doutoramento. Universidade de Lisboa.
- Patrício, G. (2016). Moçambique: compulsando as migrações internas e internacionais, InterEspaço. *Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, 2(5), 78-101.
- Pena, P.R. *et al.* (2010). *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*. Lisboa: Tinta da China.
- Perceptions (2011). *Revisão de Literatura sobre População de Alta Mobilidade em Moçambique*. Maputo: Perceptions. Disponível em: <http://nweti.org/index.php/pt/publicacoes/2012-02-14-00-20-27/2012-02-14-00-20-50?download=12:revisao-de-literatura-sobre-populacao-de-alta-mobilidade>.

- Pimenta, F.T. (2012). Angola's Euro-African nationalism: the united Angolan front. In E. Morier-Genoud (ed.), *Sure Road? Nationalisms in Angola, Guinea-Bissau and Mozambique*, 177-197. Boston: Brill.
- Potts, D. (1995). Shall we go home? Increasing urban poverty in African cities and migration processes. *The Geographical Journal*, 161(3), 245.
- Potts, D. (2009). The slowing of sub-Saharan Africa's urbanization: evidence and implications for urban livelihoods. *Environment and Urbanization*, 21(1), 253-259.
- Potts, D. (2013). *Urban Livelihoods and Urbanization Trends in Africa: Winners and Losers? Environment, Politics and Development Research Group*. Comunicação apresentada para o EPD occasional paper series, King's College. Londres: Environment, Politics and Development Research Group. Disponível em: <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/geography/research/epd/workingpapers.aspx>.
- Quirk, J. & Vigneswaran, D. (2015). Mobility makes states. In J. Quirk & D. Vigneswaran (eds.), *Mobility Makes States: Migration and Power in Africa*, 1-34. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.
- Raposo, I. & Oppenheimer, J. (2007). *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Colibri.
- Rey, P. & Weber, A. (2016). Urban planning: when mining companies take on government's role – public-private collaboration in regional development in Guinea. In C. N. Silva (ed.), *Governing Urban Africa*, 171-190. Londres: Palgrave Macmillan.
- Röder, A. et al. (2015). Assessing urban growth and rural land use transformations in a cross-border situation in Northern Namibia and Southern Angola. *Land Use Policy*, 42, 340-354.
- Rogerson, C.M. (2001). Spatial development initiatives in Southern Africa: the Maputo development corridor. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92(3), 324-346.
- Silva, S. (2011). *Along an African border: Angolan refugees and their divination baskets*, University of Pennsylvania Press.
- Silva, R. da F. (2015). Portuguese empire building and human mobility in São Tomé and Angola, 1400s-1700s. In D. Vigneswaran & J. Quirk (eds.), *Mobility Makes States: Migration and Power in Africa*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 37-58.
- Söderbaum, F. & Taylor, I. (2008). *Afro-Regions: the Dynamics of Cross-Border Micro-Regionalism in Africa*. Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Tolentino, N. et al. (2011). Migração, remessas e desenvolvimento em África: o caso dos países de língua portuguesa. *Revista Internacional em Língua Portuguesa. Migrações*, 24, 23-45.
- Udelsmann Rodrigues, C. (2010). Angola's southern border: entrepreneurship opportunities and the state in Cunene. *The Journal of Modern African Studies*, 48(3), 461-484.

- Udelsmann Rodrigues, C. (2014). Rapid adaptations to change and displacements in the Lundas (Angola). In A. Hammar (ed.), *Displacement Economies in Africa: Paradoxes of Crisis and Creativity*, 107-126. Londres: Zed Books.
- Udelsmann Rodrigues, C. & Tavares, A.P. (2012). Angola's planned and unplanned urban growth: diamond mining towns in the Lunda provinces. *Journal of Contemporary African Studies*, 30(4), 687-703.
- UNHCR/ACNUR (1995). *A Situação dos Refugiados no Mundo: em busca de soluções*. Genebra: UNHCR/ACNUR.
- UNHCR/ACNUR (2010). *Angola: Global Report*. 2010. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4dfdbf4cb.html>.
- UNHCR/ACNUR (2017). *Population Statistics*. Disponível em: <http://popstats.unhcr.org/>.
- UNHCR/ACNUR Angola (2007). *Angola: Global Report*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/484903252.html>.
- Vletter, F. de (2006). Migration and development in Mozambique: poverty, inequality and survival. *Migration Policy Series*, 43. Cidade do Cabo: The Institute for Democracy in South Africa.
- Zeller, W. (2007). "Now we are a town": chiefs, investors, and the state in Zambia's Western province. In L. Buur & H. M. Kyed (eds.), *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa: A New Dawn for Traditional Authorities?* Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

OS HOMENS E AS MULHERES PELO MEIO

O FACTOR HUMANO NA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE

Marc De Tollenaere

“Desenvolvimento” tem sido um quadro que tem definido uma parte considerável das relações de Moçambique com o resto do mundo nos últimos vinte e cinco anos, habitualmente formalizado por meio de acordos, memorandos, orçamentos, contratos e relatórios. São estes documentos formais que normalmente constituem a referência para descrever e analisar a relação entre Moçambique e os seus parceiros de desenvolvimento. Mas este não será o objectivo deste artigo. O enfoque será na própria prática do desenvolvimento, um dos aspectos geralmente negligenciados nas análises usuais. Políticas e acordos têm de ser postos em prática através do factor humano composto por oficiais de desenvolvimento, funcionários públicos e activistas da sociedade civil.

A abordagem é mais comportamental e antropológica do que norteadada por políticas, como bem dito pela observação de David Mosse de que “modelos de políticas não são bons guias para compreender os acontecimentos e as práticas e os efeitos dos agentes do desenvolvimento” (Mosse, 2005: 231). No seu ponto de vista, as políticas funcionam, antes de mais, para mobilizar e manter apoio político, e servem mais para legitimar do que para orientar a prática. Mosse acrescenta que as intervenções de desenvolvimento não são determinadas por políticas, mas antes pelas exigências das organizações (que giram em torno da preservação de regras, da ordem administrativa e das relações de clientelismo) e da necessidade de manter relações. Assim sendo, escrever a história das relações entre Moçambique e os seus parceiros de desenvolvimento com base em políticas e documentos formais é, na melhor das hipóteses, limitado, e, muito provavelmente, enganador.

Também não é a eficiência nem a pertinência da ajuda ao desenvolvimento que aqui se discutirão. Há ampla literatura sobre o que funciona e porquê (ou porque não), sobre os benefícios e os malefícios das intervenções externas nos países em desenvolvimento. Essas análises concentram-se geralmente na eficácia das soluções técnicas, na adequação da assessoria externa, na adequação dos recursos e na eficiência da sua gestão. Mais uma vez, o que nelas em grande medida se ignora é a interacção humana entre funcionários públicos, agências de apoio ao desenvolvimento e activistas da sociedade civil (Eyben, 2014: 22). Pessoas de carne

e osso, com preferências individuais e colectivas, motivações e perspectivas tendenciosas, têm de articular a ligação entre as políticas e a prática nas interacções do dia-a-dia. Gibson *et al.* (2005: 234) põem a questão da seguinte forma:

A prática da ajuda ao desenvolvimento é muito difícil. É constituída por relações complexas entre muitos actores diferentes, cada qual com preferências diferentes e níveis de informação e recursos variados. Muitas vezes é direccionada para áreas com os problemas mais espinhosos. E é permeada por incentivos perversos a cada passo.

Este artigo é influenciado por vinte anos de prática de desenvolvimento em Moçambique e com Moçambique. A perspectiva é a de alguém que, nesse contexto, seria categorizado como “oficial de apoio ao desenvolvimento” durante a maior parte desse período. O artigo inscreve-se num novo género que Eyben (2014) designou como “prática reflexiva” e que descreve como um questionamento das ligações entre o pessoal e o sistémico, um estudo de como e porquê um indivíduo entende o mundo ao seu redor de uma certa maneira, o que se decide saber e ignorar, o que permanece oculto e a forma como tudo isso afecta a acção individual e sistémica. Trata-se da interacção entre vidas individuais e políticas, discursos e instituições. Robert Chambers também aplicou a prática reflexiva na sua carreira no desenvolvimento (Chambers, 2014). Afirma ele que “o que acontece no desenvolvimento resulta em grande parte da acção humana, das escolhas e das acções dos intervenientes” (Chambers, 2014: 18). É a acção colectiva de diversos actores que constitui o cerne do desenvolvimento (Gibson *et al.*, 2005: 15). Uma situação de acção colectiva ocorre sempre que um resultado conjunto requer o contributo de vários indivíduos. As situações de acção colectiva tornam-se problemas de acção colectiva quando os intervenientes na situação escolhem acções que produzem efeitos que são avaliados como sendo menos desejáveis do que outros efeitos que também lhes estão disponíveis. Este artigo aborda algumas situações de acção colectiva e problemas de acção colectiva.

Dado que é muito delicado atribuir culpas e há uma relação tradicionalmente tensa entre crítica e boas intenções, também é importante à partida deixar claro que esta prática reflexiva não é de modo nenhum um julgamento dos outros, mas sim, antes de mais, um exercício de consciência epistemológica. A convicção de que os outros não sabem o que estão a fazer é bastante comum entre os profissionais de desenvolvimento e surge da competição entre diferentes receitas para o progresso. Mais comum ainda é a crítica externa, que apresenta as agências de desenvolvimento como relativamente ignorantes, ou então como agentes cuja agenda, através de doações financeiras, é perpetuar o domínio ocidental sobre os pobres e impotentes países em desenvolvimento. Esse estereótipo simplista fundamenta-se ideologicamente nalguma

forma de “terceiro-mundismo”¹. Embora exista sempre uma relação entre um estereótipo e a realidade, quase sempre um estereótipo esconde também grandes partes da realidade, começando pela diversidade e pelas *nuanças*, e evita a contradição. Os estereótipos encerram a reflexão e o debate em padrões predeterminados, levando a conclusões que também são, afinal, o ponto de partida da análise. Um argumento de círculo fechado que, de cada vez, provará consecutivamente que a pessoa tem sempre razão. A ideia é contribuir para a reflexão e para o debate com um olhar diferente, por uma perspectiva de um ângulo diferente, afastando-se do sendeiro batido dos estereótipos e aventurando-se no mato por desbravar da prática reflexiva. Começa então com a questão preliminar das razões que levam alguém a trabalhar numa agência de desenvolvimento. Parte-se geralmente do princípio de que a pessoa o faz por ter uma vontade genuína de fazer do mundo um lugar melhor. Isso pode ser feito de várias maneiras. Algumas pessoas querem ajudar, viver uma vida de solidariedade com os menos afortunados. As pessoas em que predomina essa motivação geralmente vão parar ao mundo das organizações não-governamentais (ONG). Mas esse não é um grupo homogêneo. Algumas transformam essa vontade em activismo que procura capacitar as pessoas pobres e sem possibilidade de escolha, outras dão-lhe expressão através de caridade fraterna, ajudando directamente as pessoas necessitadas. Outros acabam em agências maiores, bilaterais ou multilaterais, onde, crêem elas, o trabalho de desenvolvimento visa produzir mudanças mais duradouras e mais sistémicas. O trabalho de desenvolvimento torna-se então trabalho de escritório, uma labuta diária com procedimentos, orçamentos, relatórios a elaborar, propostas de projectos a redigir ou rever, estudos para ler e muitas reuniões. O desenvolvimento torna-se um empreendimento mais abstracto e, como tal, mais difícil de definir a contribuição individual. É uma vida de ritmo acelerado, ao sabor de prazos curtos e recorrentes. A motivação pessoal é geralmente de natureza mais racional. O idealismo é transportado em formato de bolso – fácil de esconder, quando for imprópria a sua exibição, e fácil de agarrar e de se agarrar a ele em períodos mais difíceis. Não é uma pré-condição necessária para continuar a trabalhar no sector. Dinheiro, segurança no emprego, ambição profissional também são factores que incentivam a continuar no sector (nesse sentido, não é diferente da maioria das outras profissões). Algumas pessoas sobem na hierarquia das agências de desenvolvimento. Outras, mais atraídas pelo trabalho com questões técnicas do que com administração, optam por consultorias; outras ainda passam a gerir projectos. Alguns acabam saindo, por vontade própria, porque se sentem desapontados, ou contra a sua vontade, por falta de oportunidades. É a participação na versão abstracta do trabalho de desenvolvimento que constitui o enfoque destas reflexões. Não é uma qualidade do sector, mas, para as pessoas de fora, o funcionamento das agências de desenvolvimento é difícil de entender. É difícil explicar à família e aos amigos na terra natal o que se faz ao

¹ “Terceiro-mundismo” no seu sentido mais restrito de culpar os países ocidentais pelas provações e pela pobreza dos países em desenvolvimento.

certo no dia-a-dia, de uma maneira que descreva a realidade de forma justa. Como é que uma pessoa explica que o desenvolvimento se efectua principalmente através de uma série interminável de reuniões e de produção de grandes quantidades de documentos? Não é fácil. As siglas, o jargão e os manuais com procedimentos complexos, que não param de crescer, criam um mundo fechado que requer um conhecimento específico para nele se orientar. Isso cria um sentido de comunidade, de acesso privilegiado aos meandros e às complexidades do desenvolvimento. A familiaridade com os procedimentos e cultura organizacional de uma determinada organização é de grande importância nos requisitos para contratar consultores externos, geralmente de maior importância do que a capacidade temática, criativa ou analítica do indivíduo. Muitos consultores passam mais tempo a ajudar as agências de desenvolvimento a executar os seus processos internos em vez de trabalharem na prestação directa da ajuda. O sentido de comunidade fechada pode ser motivador e gratificante para quem está por dentro, mas distancia sem dúvida a actividade das pessoas de fora, que, no final, têm de legitimar o compromisso de trabalho de desenvolvimento (e os orçamentos para esse apoio).

Após estas observações introdutórias, passemos a uma breve apresentação sobre como se enquadrar o desenvolvimento em Moçambique desde meados da década de 1990, na perspectiva de um profissional de desenvolvimento. Isso completará o contexto no qual se pode explorar as características do factor humano no desenvolvimento. Faremos isso através da descrição dos dilemas comuns enfrentados pelo profissional de desenvolvimento em Moçambique ao longo dos últimos vinte anos. O facto de o artigo assentar em casos isolados não constitui terreno fértil para deduzir conclusões abrangentes, pelo que não será tirada nenhuma conclusão. Quando muito, serão propostas algumas hipóteses sobre como o factor humano influenciou a relação entre Moçambique e os parceiros de desenvolvimento e o que isso poderia significar para o futuro.

ALGUMAS LINHAS DE RUPTURA HISTÓRICAS

O “desenvolvimento” determinou uma boa parte das relações internacionais de Moçambique, mas o seu enquadramento não tem sido estático. Há seguramente várias maneiras e critérios para interpretar como o desenvolvimento foi sendo reformulado ao longo do tempo. Neste caso, distinguem-se três fases no enquadramento do desenvolvimento. Uma primeira fase começa simbolicamente com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em Outubro de 1992. Este acontecimento cria as condições políticas e operacionais para levar à prática o apoio externo em larga escala a Moçambique, devastado pela guerra e pela crise. O enfoque é na consolidação da paz, no estabelecimento da democracia e na adopção de políticas económicas e financeiras em consonância com o Consenso de Washington. Este período dura cerca de uma década e caracteriza-se por um desmedido optimismo, sobretudo por parte dos parceiros

de desenvolvimento que colhem com gratidão os frutos fáceis do progresso mais ao seu alcance, em troca de generosos envelopes de ajuda ao desenvolvimento. Rapidamente, boa parte das rotinas diárias do Governo passa a ser lidar com doadores e projectos financiados do exterior. Durante esta fase, os casos em que os fundos dos doadores não são utilizados para os fins pretendidos são, em geral, considerados parte integrante de um processo de aprendizagem. Cavalgando a crista da terceira onda de democratização, o estabelecimento e a consolidação de um sistema democrático são um dos objectivos fundamentais do apoio externo, mas isso logo se revela mais difícil de realizar do que o previsto: a polícia estava interessada em treino e equipamentos, mas rejeitava reformas institucionais; o Parlamento estava interessado num novo edifício e em equipamento, mas não em profissionalizar o seu secretariado; um programa de múltiplos doadores para apoiar a imprensa independente teve de ser co-gerido por uma agência da ONU e uma instituição do Governo; a Renamo boicotou as primeiras eleições municipais financiadas pelo exterior, etc. Tudo isto, porém, não chegou para destruir o ambiente de optimismo e de firme crença no progresso linear, graças a uma trajectória de desenvolvimento orientada por modelos externos e um governo colaborativo. Após a viragem do milénio, o “desenvolvimento” foi substancialmente reformulado. A nível global, a ajuda teve de se tornar mais “eficaz”, e a melhor maneira de o fazer seria através de novas modalidades de ajuda, nomeadamente apoio orçamental, primeiro experimentado em alguns sectores e depois convertido em apoio orçamental geral. Pensava-se que a confusa miríade de projectos de desenvolvimento tinha custos de transacção demasiado elevados e constituía um entrave a uma implementação coerente das políticas. Os parceiros de desenvolvimento disponibilizariam agora maiores volumes de dinheiro, de forma coordenada (ou seja, múltiplos doadores utilizando os mesmos mecanismos de desembolso e apresentação de relatórios), em função de políticas acordadas e com base num diálogo aberto regular, confiança mútua e avaliação conjunta do progresso, a partir de indicadores estabelecidos em conjunto.

A erradicação da pobreza (posteriormente “redução da pobreza”) tornou-se o novo mantra. Desapareceu o apoio à democracia, que tinha uma forte carga política, e veio substituí-lo a reforma tecnocrática do sector público. Tratava-se agora de um melhor desempenho do sector público, que conseguisse prestar os tão necessários serviços aos pobres. Os Moçambicanos, no seu direito soberano, resolveriam a questão do desenvolvimento político e garantir-se-ia um mínimo de respeito dos princípios democráticos pelo Governo de Moçambique através dos chamados “Princípios Subjacentes” dos acordos de apoio orçamental². Dado que essas transacções (somadas relativamente grandes de dinheiro para financiar as políticas

² Foram especificados compromissos ou condições semelhantes noutros acordos, como o Acordo de Parceria de Cotonou entre a UE e os países ACP, firmado em 2000, em que estes compromissos ou condições são designados como “elementos essenciais”.

de desenvolvimento acordadas) assentavam na confiança, a corrupção tornou-se uma preocupação mais saliente. Devia ser combatida de forma mais agressiva pelo Governo e estreitamente monitorizada pelos doadores. Nesse período, houve uma grande expansão das agências de desenvolvimento. Muitas tiveram de se mudar para escritórios maiores (USAID, DFID, UE...) e um número considerável de funcionários, formados e “programados” para lidar com projectos, tinham agora de trabalhar em coordenação e diálogo, num número cada vez maior de “grupos de trabalho”, incluindo ou não o Governo. Obviamente, esta reformulação do desenvolvimento viria a afectar as interacções humanas entre o Governo e os funcionários da ajuda ao desenvolvimento.

Uma terceira fase começa principalmente com a descoberta de que há depósitos maciços de gás que podem ser explorados a curto prazo (início de 2012). Para o Governo e para a administração, era como se fosse uma segunda libertação. Finalmente, uma fonte alternativa de rendimento libertá-los-ia da constante interferência de doadores exigentes e pedantes. Ao mesmo tempo, a crise financeira internacional de 2008 atingiu profundamente muitos parceiros de desenvolvimento de Moçambique. A diminuição apoio público desses países à utilização do dinheiro dos seus impostos para financiar progressos pouco claros em países distantes tornou mais difícil a agenda da ajuda ao desenvolvimento, mas a perspectiva de participar no boom económico anunciado em Moçambique constituía um argumento de peso para continuar. “Esqueçam a governação, temos uma crise com que temos de lidar no nosso país”, disse um embaixador de um país conhecido como doador social e flexível. “O desenvolvimento será inevitável com a exploração deste volume de recursos naturais”, disse outro embaixador, “só temos de o deixar acontecer.” Uma situação completamente nova que afectaria, mais uma vez, a interacção entre esforços individuais e o desenvolvimento em geral.

O que se reitera aqui é que ao longo do tempo, o desenvolvimento vai-se enquadrando, em tendências e acontecimentos contextuais, como descrito atrás, mas não só. Argumenta-se aqui que também determina as relações humanas e é determinado por elas, e não apenas por grandes ideias e paradigmas que se alteram. Dá-se muito pouca atenção, porém, a esse aspecto do trabalho de desenvolvimento – talvez porque não mereça muita atenção, mas não parece irrazoável dedicar algumas páginas à questão. Afinal, nos últimos vinte e cinco anos, houve um grande número de moçambicanos a interagir com milhares de profissionais de desenvolvimento a vários níveis: internacional, nacional, local e comunitário. Os profissionais³ de ambos os lados têm um papel fundamental: traduzir para a prática a teoria e os pressupostos. O pressuposto clássico é que se trata aqui de implementar políticas acordadas. Parece simples, mas, quando começa a trabalhar, o profissional de desenvolvimento depara invariavelmente

³ O termo “profissionais” (*practitioners* no original, nota do tradutor) cobre um domínio diversificado de actores: decisores políticos, gestores, funcionários de programas, pessoal de projectos, consultores, etc. O enfoque neste caso é no nível intermédio de pessoal, a quem cabe conceber.

com múltiplos dilemas. Esses dilemas determinam em grande medida o factor humano na relação com o país parceiro, neste caso Moçambique.

ALGUNS DILEMAS QUE DEFINEM O FACTOR HUMANO NO DESENVOLVIMENTO

O primeiro dilema é o *dilema do progresso ou da eficiência*. “Desenvolvimento” é modernização planificada. A sua prática assenta-se numa miríade de planos que seguem todos eles uma lógica de progresso gradual e linear. Os praticantes são obrigados a dar conta desse progresso, mas, ao mesmo tempo, são continuamente confrontados com o desapontamento de uma realidade do dia-a-dia que diverge do que prescrevem as políticas. As sedes das organizações e instituições têm de se assegurar de que as suas políticas estão correctas e de que o dinheiro é bem gasto, e o profissional está na linha de frente para produzir essa confirmação. Mosse (2005) leva isso mais longe e assinala que podem não ser as políticas a determinar a prática, mas sim o inverso. O confronto com limites e restrições práticas obriga os profissionais de desenvolvimento a manterem representações coerentes da realidade no terreno, independentemente dos factos e dos acontecimentos. Planos, objectivos, relatórios e avaliações são formatados de forma a responderem às políticas e não à realidade.

Eyben (2014) explica este comportamento usando os dois estados da negação de Stanley Cohen (Cohen, 2001). Um é a *negação interpretativa*: os eventos são reformulados para evitar a necessidade de uma determinada acção (o progresso tem de ser planificado). Trata-se aqui de uma forma de negação muito comum para justificar uma certa intervenção. Recompõem-se determinados dados e elementos da realidade, de modo a formar um argumento convincente a favor de uma intervenção pré-seleccionada, e ignoram-se outros dados e elementos. Um exemplo simples é uma proposta de projecto para fazer furos e instalar bombas de água numa determinada zona. A proposta sublinhará a grande necessidade de água limpa (grande população, número limitado de pontos de acesso à água potável, risco de doenças, etc.), mas pode não mencionar o número de bombas e poços que foram já construídos na mesma área e que agora não funcionam por falta de manutenção – um destino provável para as novas bombas agora propostas.

Uma segunda forma é a *negação implicatória*. Aqui, não são contestados os factos, mas nega-se a implicação de qualquer acção de resposta. Esta forma de negação é mais usada no mundo do desenvolvimento para lidar com obstáculos mais delicados. Um exemplo clássico seria um funcionário do Governo encarregado de um programa financiado pela ajuda externa que não apresenta justificativos para algumas despesas. O programa não seria suspenso nem cancelado, já que isso afectaria negativamente a população que dele devia beneficiar (há que dar conta do progresso realizado). Bem vistas as coisas, a população não tem culpa; logo, como pode ser castigada? A lógica da consequência sobrepõe-se à lógica da adequação (March, 1994).

Por outras palavras, os resultados de uma suspensão ou de um cancelamento do programa (a consequência da acção) contam mais do que manter os valores e princípios que regem as transacções da ajuda (adequação). Portanto, a acção da resposta será negada. É certo que a inacção também pode ser motivada por “razões políticas” (quando estão em jogo interesses mais altos do que a perda de um pouco de dinheiro da ajuda ao desenvolvimento) ou por um oportunismo calculado (fechar os olhos e deixar a operação continuar serve para obter boa vontade e influência do Governo).

Um efeito mais estrutural desses estados de negação é o surgimento da cumplicidade. Num *dilema de cumplicidade* (Dasandi & Erez, 2015), os efeitos positivos que o profissional de desenvolvimento procura alcançar (os beneficiários podem continuar a desfrutar dos resultados do programa) aliam-se aos efeitos negativos causados pelo transgressor (fundos desviados da sua finalidade inicial). O profissional de desenvolvimento não aprova a conduta do infractor e até a condena veementemente, mas, no final, a transgressão é perdoada.

O *dilema de cumplicidade* tem estado omnipresente entre os profissionais de desenvolvimento em Moçambique. O optimismo desenfreado com que se actuou nos anos 1990 criou as condições para isso acontecer. Não se tratava de uma concepção de mentes perversas tentando corromper a governação moçambicana e os fluxos de ajuda, como alguns analistas e observadores repetidamente afirmaram. O processo por detrás está mais próximo do que Thomas Schelling descreve como “micromotivos que determinam macro comportamento” (Schelling, 1978). Isto funciona mais ou menos da seguinte forma: protejo o meu próprio projecto, mesmo que isso implique fechar os olhos quando necessário, porque é a melhor opção. Se todos fizermos o mesmo, surge um macro-comportamento que não é necessariamente criado de propósito, nem dirigido a nível central, mas que, apesar disso, não é menos real na determinação da acção e da reflexão. É como um bando de aves, não há organização central, o comportamento colectivo resulta de um alinhamento do comportamento de cada um com o dos seus pares mais próximos. O dilema da cumplicidade ocorre também a nível institucional. Torna-se muito visível quando os doadores recorrem a condicionalidades políticas⁴. Um caso clássico foi o braço-de-ferro após as eleições gerais de Outubro de 2009. Um novo partido da oposição (MDM) foi impedido de concorrer em seis províncias. As justificações técnicas e processuais dadas pelas autoridades⁵ não eram convincentes. Este facto, a que se juntou ainda a frustração acumulada relativamente à falta de progresso no combate à corrupção, levou a que os doadores decidissem que havia

⁴ Tradicionalmente, isto significa um compromisso para com as regras do jogo democrático (principalmente eleições livres e justas, prestação pública de contas, promoção da participação, pluralismo político, independência do poder judiciário, liberdade de expressão) e um compromisso de promoção da probidade e da integridade nos assuntos públicos.

⁵ Um quadro superior da CNE falou de “mau vento” no momento em que o MDM apresentava as suas candidaturas. Foi uma explicação bastante desesperada para o desaparecimento dos ficheiros com a candidatura do MDM. Por causa disso, o MDM só poderia concorrer em cinco dos onze círculos de eleição de deputados à Assembleia Nacional. Alguns observadores interpretaram os acontecimentos como uma manipulação de precaução (“matar o crocodilo quando ainda é pequeno”) para evitar um avanço do MDM a nível nacional.

uma violação dos Princípios Subjacentes do apoio orçamental⁶. O grupo dos doadores, em meados de Dezembro de 2009, decidiu não fazer nenhum desembolso de apoio orçamental até o Governo apresentar propostas que restaurassem a confiança. Os doadores previram que o Governo encetaria um diálogo político para encontrar um caminho a seguir, a fim de restaurar o fluxo de fundos. O Governo não o fez. Não houve convite para discutir o assunto. Após alguns contactos informais, o Governo enviou uma carta na qual prometia uma série de reformas políticas (relativamente a corrupção, eleições, etc.). Os doadores rejeitaram a oferta e quiseram compromissos mais tangíveis. Não era suficiente. O DFID era o primeiro a fazer um desembolso em 2010 e tinha de o fazer antes do fim do ano fiscal do Reino Unido (fim de Março). Após insistência dos doadores, o Governo enviou uma segunda proposta, desta vez sob a forma de uma matriz, mas o conteúdo não era diferente. Apenas parecia mais executável. Esta proposta foi rapidamente aprovada pelos doadores, porque insistir significaria não desembolsar, e não desembolsar significaria perder o orçamento. A última coisa que se queria era “privar o país de recursos”, mas, obviamente, o gestor de ajuda também não quer ver o seu orçamento reduzido (e, com ele, o seu estatuto e a sua influência, reais ou percebidos). Reformas prometidas, desembolso feito, caso encerrado. Parece claro que funcionou aqui o dilema da cumplicidade.

Intimamente ligado a isso está o *dilema do samaritano*⁷. O doador quer dar (é a sua atribuição principal), o profissional tem de o tornar possível, a contraparte entende que pode ou não colaborar. A contraparte entende que o dinheiro vem, mesmo com pouca colaboração (às vezes, pode ser suficiente fazer promessas), e não há incentivo para ir além do mínimo necessário. Uma causa importante do dilema do samaritano é a necessidade individual e colectiva de gastar dinheiro. Na prática, não oficialmente, o primeiro e principal dever do profissional de desenvolvimento e da agência de desenvolvimento é gastar o dinheiro. Muitas vezes, isto não é um objectivo pessoal genuíno, mas continua a ser um critério fundamental para avaliar o desempenho de uma organização e está intimamente ligado à capacidade de influenciar pessoas e processos dentro e fora da organização. É um incentivo permanente e real à cumplicidade. O dilema do samaritano está presente nas interacções quotidianas. Frequentemente, o ónus de realizar uma transacção (um projecto; um programa; apoio orçamental) recai sobre os operadores do lado da agência de desenvolvimento e não sobre o beneficiário.

Considera-se isto injusto e que vai contra a ordem natural das coisas, mas se o profissional de desenvolvimento não se esforçar, nem sequer será capaz de assumir compromissos

⁶ Fazia parte desses princípios subjacentes que o Governo se comprometia com o respeito e a promoção da governação democrática, e isso incluía eleições justas.

⁷ Buchanan (1970: 38-39): um interveniente profundamente preocupado com o bem-estar dos outros confronta uma situação em que alguém pode precisar de ajuda. O samaritano pode escolher entre ajudar e não ajudar. O recipiente da ajuda decide que quantidade de esforço tem de fazer para obter ajuda do samaritano, muito ou pouco. Ao samaritano convém sempre ajudar, faça o ajudado o que fizer (aumentar a ajuda é a estratégia dominante). Quando o ajudado compreende isso, a sua estratégia dominante é ficar-se por um baixo nível de esforço.

orçamentais – quanto mais gastar o seu orçamento. Perder o seu orçamento é perder a sua razão de ser. O mais importante nem é tanto a frustração a curto prazo gerada por esse dilema, mas antes o facto de ele gradualmente corroer qualquer sentido de parceria. Os interesses individuais de ambos os lados (o interesse em dar, de um lado da mesa, e, do outro lado, o interesse de receber) prevalecem sobre interesses e metas comuns que deveriam constituir a base de uma parceria.

Nos últimos anos, contudo, as coisas mudaram. Há cada vez mais casos em que o Governo já não está disposto a desempenhar o seu papel e, portanto, diz aos doadores que podem ficar com o seu dinheiro⁸. Isto prejudica muitos profissionais de desenvolvimento. São precisos dois para dançar o tango. Os doadores continuam a querer doar, mas os governos dispõem-se menos – ou simplesmente não se dispõem – a colaborar. Isso pode muito bem ser um sinal de que as relações estão a mudar de forma mais profunda do que geralmente se pensa.

Outro determinante do factor humano no desenvolvimento é o *dilema do fracasso*. A crença profundamente enraizada no progresso linear e a insegurança relativamente à prestação de contas do dinheiro dos contribuintes da parte do profissional de ajuda ao desenvolvimento levam a que se torne difícil lidar com o fracasso. Críticas a políticas e intervenções são frequentemente discutidas entre colegas, mas sobretudo em termos informais e bastante confidenciais. A aprendizagem deve ser feita a partir de casos de sucesso (“melhores práticas”), não de intervenções que falharam. No máximo, os esforços que fracassaram são vistos como um hiato entre teoria e prática (o chamado “défice de execução”); uma lacuna que precisa de ser colmatada através da negociação de melhores políticas e de melhores intervenções. O desenvolvimento é uma actividade de novos começos, é prospectivo, centrado no futuro. O passado serve principalmente para justificar um novo começo, para justificar uma intervenção nova e melhorada. Os prazos são curtos e os processos de consulta são longos. Há pouco ou nenhum tempo para reflexão. É muito difícil praticar a crítica construtiva, o debate aberto e a aprendizagem individual e institucional, se alguém for impelido ou forçado a ignorar os esforços que falharam.

Mas os profissionais da linha da frente vivem constantemente o fracasso, sobretudo porque a ambição que é necessário exprimir nos objectivos de uma intervenção é quase sem excepção impossível de satisfazer. As grandes ambições alinham-se pelas políticas, mas servem principalmente para justificar uma dotação orçamental. Com objectivos modestos, cautelosos, simplesmente não se pode obter a aprovação de um orçamento. Aqui está uma receita para o fracasso. Mesmo que um projecto funcione relativamente bem, os resultados serão, quase sem excepção, insignificantes em relação às ambições iniciais. Os profissionais do desenvolvimento criam constantemente esse hiato (são eles que escrevem os ambiciosos objectivos) e têm de

⁸ Em certa medida em Moçambique, mas sem dúvida noutros países, como o Zimbabwe, a Tanzânia ou o Uganda, os governos resistem às condições dos doadores e procuram financiamento alternativo.

o preencher com relatórios acrobáticos e recorrendo a alterações imprevistas do contexto. Quando, faz agora uma década, um grupo de doadores começou a apoiar uma organização virada para a anticorrupção, um doador perguntou, ao fim de seis meses, se havia alguma evidência de que a corrupção estava a diminuir, conforme as metas acordadas. Não havia, mas a organização estava a fazer um excelente trabalho.

O dilema do fracasso tem dois efeitos comportamentais nos profissionais do desenvolvimento. Um deles é o que Hirschman chama “*fracasomania*” (Hirschman, 1970: 337): uma propensão a centrar-se no que corre mal, a armadilha do pessimismo, quando, de facto, se devia celebrar o progresso. O outro é o que Flaubert chama “*la rage de vouloir conclure*”, “a exasperação de querer concluir”: ignorar análises e processos para se chegar a um melhor entendimento e saltar directamente para as recomendações práticas que “deveriam” resolver o problema de uma vez por todas.

O sector também é suscetível a críticas externas de académicos e grupos de reflexão, mas ainda mais perigoso, às dos meios de comunicação social. Artigos negativos na imprensa local podem chegar às mãos da comunicação social e dos políticos no país de origem das organizações de apoio, e podem daí resultar cortes orçamentais (os estudos académicos raramente têm esse alcance). O dilema do fracasso obriga os profissionais do desenvolvimento a ginásticas intelectuais como o “*grand écart*” (“grande distanciamento”) da corrupção: critica-se a falta de progresso no combate à corrupção, nas reuniões dos doadores e às vezes nas comunicações com o Governo, mas, nos relatórios para os países de origem, elogia-se o empenho e os esforços do Governo para lutar contra a corrupção.

As estruturas de incentivos nas organizações de ajuda ao desenvolvimento e nas embaixadas são de tal ordem que é difícil admitir o fracasso, excepto quando um recém-chegado herda a chefia de um programa de um antecessor que tem pouco a mostrar. Nesse caso, culpa-se o antecessor, que já não pode ser responsabilizado. Mas a grande ideia do novo assessor, de que ele esforçadamente convenceu a sua hierarquia e o seu parceiro governamental, não pode dar maus resultados (muitas vezes, a pessoa já se foi embora quando começam – ou não – a aparecer os resultados). Se os resultados não forem o que se planeou e se esperava, entra-se em negação interpretativa. O medo de perder a credibilidade, a apreensão causada pela ideia de que se poderia perder um orçamento ou ver manchada a sua reputação, as perspectivas de carreira e a necessidade de avaliações positivas criam um ambiente em que não há lugar para o fracasso. Isto tem dois efeitos institucionais. O primeiro é que anula à partida muito potencial de aprendizagem com os erros ou fracassos, porque estes servem principalmente para serem substituídos por novas iniciativas. Na maioria dos países europeus, cerca de 50% dos novos projectos do sector privado fracassam, mas isso é considerado normal. No mundo

⁹ Nota do tradutor: assim mesmo, só com um s, porque a expressão de Hirschman deriva da palavra espanhola *fracaso*, e não da palavra portuguesa.

do desenvolvimento, essa taxa de sucesso simplesmente não é aceitável. O segundo é que os fracassos repetem-se. O falecido humorista britânico Peter Cook disse uma vez: “Estudei cuidadosamente os meus erros e tenho a certeza de que posso repeti-los com exactidão.” Em Moçambique, isto seria exemplificado (e tem sido exemplificado) por funcionários dos doadores que insistem em iniciativas que já fracassaram várias vezes antes como estratégia para o sector agrícola, apoio à Assembleia da República ou reforma eleitoral. Alguns têm uma certa crença de que, se algo se repetir um número suficiente de vezes, um dia funcionará, apesar da evidência empírica de que as probabilidades são de facto demasiado pequenas para se fazer uma aposta.

Por último, mas não de menos importância, há ainda um *dilema “de políticas”* que determina também o factor humano na esfera do desenvolvimento. O profissional de desenvolvimento é certamente um tecnocrata e a sua hierarquia espera dele que não se meta com a política, ou encare a política como algo em que não se mexe. Este profissional de desenvolvimento trabalha, porém, num ambiente altamente politizado, complexo de apreender, mas essencial para entender o que irá avante e o que não irá.

“Porque é que algo funciona e algo não?” Esta questão ocupa a mente de muitos profissionais do desenvolvimento em Moçambique, mas é de difícil resposta se nos for dito para não nos metermos na política. James Ferguson chamou a isto de “máquina antipolítica”¹⁰:

O Estado é considerado um instrumento imparcial para implementar planos e o governo uma máquina de prestar serviços sociais e um engenho de crescimento (...). Na verdade, nem o estado nem os projectos de “desenvolvimento” a ele ligados são máquinas apolíticas imparciais, que existem apenas para prover serviços sociais e promover o crescimento económico. As agências de desenvolvimento atribuem-se a si próprias o papel de artesãos politicamente neutros que utilizam projectos de “desenvolvimento” como ferramentas para agarrar e transformar uma parte do país, segundo um plano predefinido (...). Não se considera a estratificação social, os ideais políticos, e o uso de cargo oficiais e do poder do Estado. A ineficiência burocrática e a corrupção são consideradas um problema e não uma questão política, mas antes o infeliz resultado da má organização ou falta de formação (Ferguson, 1994: 178).

A máquina antipolítica em Moçambique foi o resultado de duas forças: (i) uma visão económica do desenvolvimento predominante e (ii) uma forte convicção de que se devem separar as questões técnicas das questões políticas. Os economistas das embaixadas e agências de ajuda ao desenvolvimento, mais assertivos na segunda fase do enquadramento de desenvolvimento, estavam em melhor posição de decidir as prioridades políticas e os instrumentos a utilizar.

¹⁰ O termo vem de uma análise de projectos de desenvolvimento seminal no Lesoto, nos anos 1980, realizada por James Ferguson. As suas conclusões permanecem surpreendentemente válidas.

A lógica dominante era considerar o desenvolvimento como um processo tecnocrático e de gestão, em que as políticas eram os instrumentos-chave para produzir os efeitos desejados. Alguns economistas chegavam mesmo a considerar processos políticos como a descentralização e as eleições como distrações que tendiam a retardar o progresso¹¹. É a consequência de noções de desenvolvimento fundamentalmente diferentes (Carothers & de Gramont, 2013: 4): a economia enfatiza ideias consensuais sobre como promover a prosperidade e reduzir a pobreza, ao passo que a essência da política são visões e objectivos antagónicos. A economia lida com metas definidas, objectivas e mensuráveis, e a política lida com valores subjectivos, com um progresso sobre o qual é difícil chegar a acordo, quanto mais medir. Os profissionais de ajuda ao desenvolvimento geralmente preferem metas (económicas) objectivas e métodos técnicos, na esperança de que isso os ajude a evitar controvérsias e a superar a desconfiança local, nos países em desenvolvimento, sobre o que uns estrangeiros, em princípio bem-intencionados, andam ali a fazer. A perspectiva “economicista” dominante de como se deveria processar o desenvolvimento de Moçambique contou assim com o aval da grande maioria dos profissionais, que preferiam evitar a política.

Por sua vez, os chefes das missões (embaixadores) assumiram a política como o seu feudo exclusivo¹². Só eles estavam bem colocados e preparados para lidar com os meandros e complexidades da política. Isso resultou numa divisão bastante nítida entre eles e os profissionais de desenvolvimento que tinham de pensar em soluções técnicas e ter diálogos “técnicos” com o Governo. A análise política não era algo a fazer no âmbito do desenvolvimento, pois isso poderia criar grandes confusões e pôr em risco as boas relações.

A infeliz, mas propositada, divisão entre a técnica e a política criou mal-entendidos e frustração na relação com as contrapartes moçambicanas. Do lado dos doadores, a política correspondia a uma interacção de alto nível e a formulação de políticas ao nível técnico/operacional. A administração moçambicana, porém, que é altamente politizada, não faz distinção entre a política e a elaboração de políticas. Muitos quadros superiores públicos são formados por uma cultura em que a tomada de decisões é, por definição, política e não técnica; os mais jovens, que não receberam essa preparação, adoptaram o mesmo ADN. Desconfiava-se de que as propostas dos doadores que visavam apenas – mas de forma ingénua – resolver um problema de desenvolvimento técnico fossem cavalos de Tróia com uma agenda política oculta. Os mesmos doadores deixavam passar em claro as implicações políticas das suas propostas, não tomavam consciência delas ou simplesmente atribuíam às dimensões políticas uma importância secundária relativamente a potenciais benefícios “objectivos” do desenvolvimento.

¹¹ Alguns defensores radicais das virtudes e modalidades do novo paradigma de ajuda ao desenvolvimento preferiam (parafraseando Sinclair Lewis no seu romance *Arrowsmith*) “morrer da terapia correcta do que ser curados pela terapia errada”.

¹² Houve certamente excepções que podem considerar injusta esta afirmação, mas, mais uma vez, consideramos aqui a perspectiva predominante.

As propostas do Governo eram mal interpretadas como solução genuína de problemas, desinteressadas e sem prioridades políticas. A realidade nunca foi tão a preto e branco como descrito acima, o exagero serve para sublinhar a ideia de que a negação da dimensão política das intervenções de desenvolvimento era uma realidade¹³. Como o era também a crença de que as dimensões políticas e técnicas do trabalho de desenvolvimento poderiam ser bem separadas. O diálogo assente em maneiras de pensar muito diferentes (uma profundamente política e outra fundamentalmente tecnocrática; uma baseada em como o país era e a outra em como o país deveria ser) foi difícil desde o início e foi-se tornando cada vez mais problemático ao longo dos anos.

O resultado foi uma relação eivada de tensão, fricção e frustração de ambos os lados, ao ponto de o termo “parceria” se ter tornado um exagero, na medida em que significa a procura genuína dos mesmos objectivos num espírito construtivo de colaboração. No final da segunda fase, os parceiros ainda eram legalmente casados, mas decerto que não dormiam juntos, e estavam ambos cada vez mais irritados com a constante necessidade de discutir coisas práticas. No final da segunda fase e início da terceira, os doadores aceitaram gradual e parcialmente que as motivações políticas dos actores e os efeitos políticos das intervenções têm um papel importante. Os profissionais reconheceram com alguma hesitação, que

ajudar um governo a oferecer aos seus cidadãos melhores resultados socioeconómicos reforçará a posição política do governo. Se a ajuda for canalizada para governos autoritários, ela pode legitimar regimes repressivos e os fluxos de ajuda ao desenvolvimento podem aumentar a centralização e enfraquecer os mecanismos de controlo e equilíbrio democrático (Carothers & de Gramont, 2013:8-9).

Esse reconhecimento foi causado pelos resultados decepcionantes da abordagem do desenvolvimento assente em políticas: na maior parte dos sectores, as políticas reflectiam melhores práticas e modelos teóricos, mas os resultados eram geralmente decepcionantes (excepto para a maioria dos indicadores macroeconómicos).

E ENTÃO?

O conjunto de dilemas, todos agindo simultaneamente, mas com forças variadas, mostra que a prática do desenvolvimento está sujeita, e produz um intrincado e complexo factor humano. Pode também mostrar que não faz muito sentido ver os profissionais de desenvolvimento como

¹³ Isto foi de certa forma sintetizado num comentário feito numa reunião de chefes de missão, em que se discutia a crescente indistincção entre o partido e o Estado. Um país opôs-se à discussão em si, alegando que trabalhava com o Governo e não com o partido (neste caso, a Frelimo), pelo que a questão não era relevante. Eis um bom exemplo de um apelo à negação implicatória, já que os mais destacados membros do Governo também tinham cargos superiores no partido.

ingénuos benfeitores nem como pérfidos agentes da dominação do Ocidente. Os dilemas não dizem nada sobre o valor moral ou normativo da prestação de ajuda ao desenvolvimento, mas mostram antes que prestar ajuda – neste caso, a Moçambique – não é apenas uma questão de definir e acordar determinadas políticas. A complexidade do factor humano envolvido na questão, o tratamento individual e colectivo dos múltiplos dilemas determinam, em grande medida, como o desenvolvimento se processa.

A ajuda ao desenvolvimento vive com um hiato punitivo entre o poder do interesses básico de desenvolvimento e o poder das forças, em muitos países, que bloqueiam o progresso rumo ao desenvolvimento (Carothers & de Gramont, 2013: 268).

Os dilemas que determinam o factor humano diminuem ou amplificam esse brecha. As evidências mostram que, nas últimas duas décadas, o factor humano contribuiu para aumentar a distância entre o progresso visado e o progresso real. Sem premeditação e sem intenção, mas, ainda assim, de forma irrefutável.

Dois últimos pontos. O primeiro é que o factor humano nas relações entre os doadores e Moçambique afectou a forma como o desenvolvimento foi estruturado e operacionalizado. O factor humano produziu uma complexa teia de dilemas que definem as interacções do dia-a-dia, como descrito atrás. A forma como estes dilemas se desenvolveram nas últimas duas décadas moldou e influenciou a dinâmica da relação entre Moçambique e os seus parceiros de desenvolvimento, juntamente com importantes factores contextuais, como a potencial extracção de recursos naturais em grande escala (e o acesso a crédito comercial que daí decorre, em vez do financiamento dos doadores) e o surgimento de parceiros alternativos (Brasil, China, Índia).

O segundo ponto é que começamos a observar mudanças em vários dilemas: governos menos dispostos a desempenhar o seu papel no dilema do samaritano, doadores menos dispostos a participar em cumplicidades, uma aceitação cada vez maior de que a política é fundamental no desenvolvimento, as várias disposições para “fazer desenvolvimento de outra maneira” e alguma aceitação que começa a aparecer da experimentação e do fracasso. A partir dessas mudanças, deduzimos a hipótese de que se tenha iniciado uma mudança mais fundamental na relação entre o País e os seus parceiros de desenvolvimento, com toda a certeza uma relação que gira menos em torno da ajuda. Mas, se não for em torno da ajuda, gira em torno de quê?

REFERÊNCIAS

- Buchanan, J.M. (1977). *Freedom in Constitutional Contract*, 160-180, Texas: UP.
- Carothers, T. & de Gramont, D. (2013). *Development Aid Confronts Politics: the almost revolution*. Carnegie Endowment.
- Chambers, R. (2014). *Into the Unknown. Explorations in Development Practice*. Practical Action Publishing.
- Cohen, S. (2001). *States of Denial: knowing about atrocities and suffering*. Cambridge: Polity Press.
- Dasandi, N. & Erez, L. (2015). The donor's dilemma: thinking politically about difficult choices. *Research Paper*, 35. Development Leadership Programme.
- Eyben, R. (2014). *International Aid and the Making of a Better World. Reflexive Practice*. Londres: Routledge.
- Ferguson, J. (1994). The anti-politics machine. "Development" and bureaucratic power in Lesotho. *The Ecologist*, 24(5), 176-181.
- Gibson, C., Andersson, K., Ostrom, E. & Shivakumar, S. (2005). *The Samaritan's Dilemma: the political economy of development aid*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Hirschman Albert O. *Development Projects Observed*, The Brookings Institute (1967).
- Hirschman, A. (1970). The search for paradigms as a hindrance to understanding. *World Politics*, 22(3), 329-343.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making: how decisions happen*. Washington DC.: The Free Press.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development, An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press.
- Schelling, T.C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. Nova Iorque: Norton.

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_Colectanea_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 2017. (2017)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

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 e 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_ProtecaoSocial.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 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. Nylén

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_AFrancisco.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_CNCB.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_CNCB.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 106P – Desorçamentação em Moçambique: Escassez de Recursos e de Responsabilidade Orçamental (2018)

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias_106.pdf

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 Francisco
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: Medias 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 Chókwê: 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)

Epifania 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_37e.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 Ossemane 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 Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf
- Nº 6: Sem Surpresas: Abstenção Contínua 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 Ossemane, 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: Conceitualização 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/IEESE_RR1.pdf

Murrupula: um distrito abstencionista (2016)

Egídio Chaimite e Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IEESE_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>

Moçambique: 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