

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2015

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava

Salvador Forquilha | António Francisco

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2015

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava

Salvador Forquilha | António Francisco



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2015

ORGANIZAÇÃO

LUÍS DE BRITO, CARLOS NUNO CASTEL-BRANCO, SÉRGIO CHICHAVA, SALVADOR FORQUILHA E ANTÓNIO FRANCISCO

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE - CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

DESIGN E PAGINAÇÃO

ATELIER 004

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

ASTERISCUS

FLORBELA BARRETO

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT

NÚMERO DE REGISTO

8474/RLINLD/2015

ISBN

978-989-8464-27-9

TIRAGEM

1500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA TOMAS NDUDA, 1375, MAPUTO, MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: + 258 21 486 043

MAPUTO, 2015

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique e Embaixada da Suécia

AUTORES

Aleia Rachide Agy

É pesquisadora assistente no Observatório do Meio Rural (OMR) e mestre em Gestão de Empresas pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). As suas áreas de pesquisa são: desenvolvimento agrário e rural e padrões moçambicanos em diferentes contextos culturais. *arachide11@gmail.com*

António Francisco

É director de investigação e coordenador do Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É professor associado da Faculdade de Economia (FE) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). É licenciado em Economia (FE-UEM, 1987), mestre (1990) e doutorado (1997) em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália. *antonio.francisco@iese.ac.mz*

Boaventura M. Cau

É professor auxiliar na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane e coordenador de pesquisa e desenvolvimento de capacidades no Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA). É doutorado em Sociologia (Demografia e Saúde) pela Universidade Estadual de Arizona. As suas áreas de interesse incluem mortalidade, saúde reprodutiva, VIH e sida, migrações e saúde. *Boaventura.cau@uem.mz*

Carlos Arnaldo

É investigador e director do Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA) e professor associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), onde exerce as funções de director adjunto para a investigação, no Centro de Estudos Africanos. É doutorado em Demografia (2003), mestre em Estudos de População (1999) pela Australian National University e licenciado em Geografia (1996) pela UEM. As suas áreas de interesse incluem estimação e dinâmica demográfica, fecundidade, nupcialidade, saúde reprodutiva e VIH e sida. *caraldo@cepsamoz.org*

Carlos Muianga

É investigador e membro do Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane (2009) e mestre em Desenvolvimento Económico pela School of Oriental and African Studies (SOAS), Universidade de Londres (2013). *carlos.muianga@iese.ac.mz*

Carlos Nuno Castel-Branco

É doutorado em Economia pela School of Oriental and African Studies (SOAS), da Universidade de Londres, mestre em Ciências em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Oxford e mestre em Artes em Desenvolvimento Industrial pela Universidade de East Anglia. É professor associado na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, coordenador do Grupo de Investigação de Economia e Desenvolvimento no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), investigador associado do Departamento de Estudos de Desenvolvimento do SOAS, investigador sénior honorário do School of Environment, Education and Development (SEED), da Universidade de Manchester, e membro da Academia de Ciências de Moçambique. *carlos.castelbranco@gmail.com*

Carolina Milhorange

É investigadora e doutoranda em Ciência Política do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronómica para o Desenvolvimento (CIRAD) e da Universidade de Brasília (UnB), além de consultora independente em relações internacionais. As suas áreas de pesquisa incluem: relações entre as economias emergentes e África, cooperação para o desenvolvimento no sector rural e internacionalização de políticas públicas. *carolina.mcastro@cirad.fr*

Domingos Manuel do Rosário

É professor auxiliar e chefe do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane e investigador associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa estão ligadas à descentralização, às eleições e ao Estado. *sopito78@gmail.com*

Egídio Chaimite

É investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É mestre em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França, e licenciado em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane. Áreas de pesquisa: mobilização e acção colectiva, Estado, governação e políticas públicas. *egidio.chaimite@iese.ac.mz*

Egídio Paulo Guambe

É assistente na Universidade Eduardo Mondlane. É mestre em Sociologia do Político e da Acção Pública e doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos de Bordéus, França. As suas áreas de interesse estão ligadas a sociologia política da administração pública, políticas de reforma do Estado e da administração, transformação das burocracias e reconstrução do Estado. *guambeegidio@gmail.com*

Epifânia Langa

É assistente de investigação associada do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É licenciada em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa estão ligadas ao alargamento e à diversificação da base produtiva, megaprojectos e ligações industriais. *epylanga@gmail.com*

Gustavo Sugahara

É investigador associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e membro associado do Dinâmia/CET-IUL (Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território). É mestre em Economia e Políticas Públicas pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE IUL) (2010), Lisboa, e licenciado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Actualmente faz o seu doutoramento na Oslo and Akershus University College. *Gustavo.Sugahara@hioa.no*

João Feijó

É investigador convidado do Observatório do Meio Rural. É doutorado em Estudos Africanos pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) em Lisboa. As suas áreas de pesquisa relacionam-se com as identidades, as representações sociais e as relações de trabalho em contextos moçambicanos, assim como a presença chinesa em Moçambique.

joaofejio@hotmail.com

Luís de Brito

É director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), director de investigação e coordenador do Grupo de Investigação sobre Cidadania e Governação no IESE. É professor associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

É doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia da Política) pela Universidade de Paris VIII. *luis.brito@iese.ac.mz*

Moisés S. Siúta

É assistente de investigação do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) no Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social. É licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane (2014). *Moises.siuta@iese.ac.mz*

Oksana Mandlate

É coordenadora do Centro de Documentação do IESE e investigadora no Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. É mestre em Socioeconomia de Desenvolvimento pelo Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM).

A sua área de investigação está relacionada com industrialização e ligações industriais.

oksana.mandlate@iese.ac.mz

Raúl Chambote

É investigador do Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (CEMO). Tem um mestrado em Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Birmingham, Inglaterra. As suas áreas de pesquisa são: poder político, cooperação internacional, papel das elites no desenvolvimento socioeconómico em África. *raulchambote@hotmail.com*

Rogers Hansine

É docente e investigador do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). É investigador do Centro de Análise de Políticas da FLCS da UEM e do Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA). É candidato ao doutoramento em Geografia Humana (2015) na University of Bayreuth, mestre em Estudos de Desenvolvimento (2013) pelo International Institute of Social Studies from Erasmus University Rotterdam, licenciado em Geografia (2009) pela UEM. As suas áreas de interesse incluem população e desenvolvimento, fecundidade, demografia social e dinâmicas demográficas na África Subsariana. *rogers.hansine@yahoo.com*

Salvador Forquilha

É director adjunto para investigação e presidente do Conselho Científico do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, descentralização e governação local. *salvador.forquilha@iese.ac.mz*

Sérgio Chichava

É investigador sénior do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre Moçambique e as economias emergentes. *sergio.chichava@iese.ac.mz*

Victor Igreja

É doutorado em Antropologia pela Universidade de Leiden. Pesquisador sénior associado do Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (CEMO), actualmente ensina diversos campos da antropologia e estudos de paz e conflitos na Universidade de Queensland e Universidade de Southern Queensland, ambas na Austrália. *vigreja@yahoo.com*

ÍNDICE

	INTRODUÇÃO	
	Sérgio Chichava	15
PARTE I	POLÍTICA	20
	ALGUNS DESAFIOS DO PRESIDENTE NYUSI	
	Luís de Brito	23
	OS RECURSOS DA VIOLÊNCIA E AS LUTAS PELO PODER POLÍTICO EM MOÇAMBIQUE	
	Victor Igreja	31
	A SOCIEDADE CIVIL NAS ELEIÇÕES DE 2014 EM MOÇAMBIQUE	
	OPORTUNIDADE DE AFIRMAÇÃO PERDIDA?	
	Sérgio Chichava e Egídio Chaimite	59
	DESCENTRALIZAÇÃO SECTORIAL E PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	
	EM MOÇAMBIQUE.	
	O CASO DO SECTOR AGRÁRIO	
	Salvador Forquilha	83
	REDE DE GESTÃO DE ÁGUA EM NACALA PORTO	
	ESTENDER A DISTRIBUIÇÃO OU A «DOMINAÇÃO»?	
	Domingos M. Rosário e Egídio P. Guambe	99
PARTE II	ECONOMIA	121
	«CAPITALIZANDO» O CAPITALISMO DOMÉSTICO	
	POROSIDADE E ACUMULAÇÃO PRIMITIVA DE CAPITAL EM MOÇAMBIQUE	
	Carlos Nuno Castel-Branco	123
	DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE DO CRESCIMENTO ECONÓMICO	
	UMA «BOLHA ECONÓMICA» EM MOÇAMBIQUE?	
	Carlos Nuno Castel-Branco	157
	DINÂMICAS ACTUAIS DE AQUISIÇÃO DE TERRA PARA INVESTIMENTO	
	EM MOÇAMBIQUE	
	TENDÊNCIAS, ESCALA, FACTORES, ACTORES E QUESTÕES PARA ANÁLISE	
	Carlos Muianga	201

«LIGAÇÕES MINADAS»	
O CASO DOS FORNECEDORES NACIONAIS DA VALE E DA RIO TINTO EM MOÇAMBIQUE	
Epifânia Langa	223
CAPACITAÇÃO DAS EMPRESAS NACIONAIS E CONTEÚDO LOCAL	
DE MEGAPROJECTOS EM MOÇAMBIQUE	
Oksana Mandlate	247
PROCESSOS MIGRATÓRIOS, TRABALHO AGRÍCOLA E INTEGRAÇÃO NOS MERCADOS	
EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE GRANDES PROJECTOS SOBRE	
COMUNIDADES CAMPONESAS	
João Feijó e Aleia Rachide Agy	273
PARTE III SOCIEDADE	311
POUPANÇA EXTERNA NUM CONTEXTO DE CRESCIMENTO ECONÓMICO	
SEM POUPANÇA INTERNA	
António Francisco e Moisés Siúta	313
PORQUE MOÇAMBIQUE AINDA NÃO POSSUI UMA PENSÃO UNIVERSAL	
PARA IDOSOS?	
António Francisco e Gustavo Sugahara	349
A DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA E A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA	
EM MOÇAMBIQUE	
Boaventura Manuel Cau	383
DIVIDENDO DEMOGRÁFICO EM MOÇAMBIQUE	
OPORTUNIDADES E DESAFIOS	
Carlos Arnaldo e Rogers Hansine	399
PARTE IV MOÇAMBIQUE NO MUNDO	417
A CONTROVÉRSIA SOBRE A NAVEGAÇÃO NOS RIOS ZAMBEZE E CHIRE	
NAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS ENTRE MOÇAMBIQUE E O MALAWI	
Raúl Chambote	419
ECONOMIAS EMERGENTES E INSTITUIÇÕES NACIONAIS	
DEBATE SOBRE A PRESENÇA BRASILEIRA EM MALAWI E MOÇAMBIQUE	
Carolina Milhorance	445

INTRODUÇÃO

Sérgio Chichava

Quarenta anos após a conquista da independência, a 25 de Junho de 1975, Moçambique continua a viver sob um clima de incerteza política em que os dois principais partidos, a Frelimo e a Renamo, estão quase sempre em conflito. Com efeito, após cerca de vinte anos de relativa paz, resultante da assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) em Roma, em 1992, que pôs fim a um conflito militar de quase dezasseis anos (1977-1992), o País voltou a viver momentos dramáticos entre 2013 e 2014, quando os dois beligerantes se confrontaram de novo militarmente. Este último confronto pode ser descrito como uma herança do AGP, pois se este garantiu o fim do conflito armado não criou condições para uma real democratização do País. Actualmente, não há, por exemplo, consenso sobre as regras do jogo político, os órgãos de administração eleitoral são vistos com suspeição pelos partidos da oposição, e os diferentes pleitos eleitorais mostram a impossibilidade de alternância política via eleições. Com efeito, como diz Brito (2014: 24), «o AGP foi mais o fruto do esgotamento das duas forças e da sua incapacidade para continuar a guerra no contexto do fim da guerra fria do que o resultado de uma vontade genuína de negociação e de criação dos mecanismos para a solução das diferenças». Se a última confrontação militar foi resolvida através da assinatura de um acordo de cessação de hostilidades a 5 de Setembro de 2014, resultante de um longo processo de negociações no Centro de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo, e que também permitiu a realização de eleições gerais a 15 de Outubro de 2014, a crise ainda está muito longe de ser resolvida, fundamentalmente por duas razões: (i) o processo negocial iniciado no Centro de Conferências Joaquim Chissano continua por concluir até ao presente momento, e (ii) a Renamo recusa-se a aceitar os resultados das eleições de 15 de Outubro de 2014. Em relação ao primeiro ponto, as duas partes ainda não chegaram a acordo sobre muitos aspectos que estão em negociação desde 2013, alguns dos quais estavam já previstos no AGP, nomeadamente a questão da «despartidarização» do Estado e da desmilitarização e integração dos homens armados da Renamo nas Forças Armadas de Defesa e Segurança. Quanto ao segundo ponto, é preciso sublinhar que, por considerar que as eleições não foram livres, justas e transparentes, a Renamo exige como condição para a paz a criação, sem pré-condições, do que

designou, numa primeira fase, por «regiões autónomas» e, mais tarde, «autarquias provinciais» nas províncias em que teve a maioria. Para além da pressão da Renamo, Filipe Nyusi, o candidato presidencial da Frelimo eleito nas últimas eleições, sofre de um défice de legitimidade popular, pois existe uma percepção generalizada de que a Frelimo não teria ganho de forma honesta as eleições, e seria a principal responsável pelo início da última «guerra civil».

A acrescentar ao ambiente de críspação entre a Renamo e a Frelimo, o País vive também momentos de grande inquietação e medo, devido à onda de sequestros que tem abalado, sobretudo, a capital, Maputo, visando a classe média local, empresários moçambicanos de origem asiática e estrangeiros, sob o olhar inapto das autoridades governamentais.

O assassínio do constitucionalista franco-moçambicano Gilles Cistac nas ruas de Maputo a 3 de Março de 2015 veio também mostrar fragilidades no que se refere à liberdade de pensamento e de expressão em Moçambique. Cistac tinha-se destacado por afirmar que a reivindicação da Renamo de concessão de autonomia às regiões onde tinha obtido maioria eleitoral podia ter cobertura constitucional, se ao invés de «regiões autónomas», este partido exigisse a criação de «províncias autónomas», pois a Constituição moçambicana prevê a existência de municípios a este nível. Por causa disto, Cistac foi duramente criticado pelo partido Frelimo, acusando-o de pôr em causa a «unidade nacional». A sua morte alguns dias depois destes pronunciamentos foi atribuída por parte da opinião pública moçambicana, à elementos radicais da Frelimo.

O País encontra-se numa situação económica crítica, em que o entusiasmo sobre as elevadas taxas de crescimento económico é contrariado pelo rápido endividamento público, pela intensificação das dinâmicas especulativas, pelo afunilamento da base produtiva e das oportunidades económicas e sociais e pela redução da eficácia da economia em reduzir pobreza e gerar empregos decentes.

É neste contexto que surge o sexto volume do livro *Desafios para Moçambique*. Os diferentes artigos nele contido fazem uma reflexão tendo em conta este panorama político-económico. Como habitualmente, o livro divide-se em quatro secções: «Política», «Economia», «Sociedade» e «Moçambique no Mundo».

A secção «Política» é composta por cinco artigos. O primeiro discute os principais desafios imediatos que se colocam ao novo Presidente da República.

Tendo como pano de fundo a «segunda guerra civil» (2013-2014) entre a Renamo e o governo, o segundo artigo procura mostrar que a falta de prestação de contas por crimes cometidos durante a primeira guerra civil (1976-1992), a tentativa do partido Frelimo de lidar com o sentimento de perda no contexto do Acordo Geral de Paz (AGP) e de recuperar o controlo total das instituições do Estado contribuíram para manter um clima político de transição inacabada. O artigo sustenta que, durante duas décadas, a Frelimo e a Renamo não conseguiram pôr de lado os rancores da primeira guerra civil, tendo durante este período se acusado mutuamente dos diferentes crimes ocorridos nesta guerra.

O terceiro artigo discute a participação da sociedade civil moçambicana nos processos eleitorais. Tomando como base as eleições gerais de 15 de Outubro de 2014, o artigo argumenta que a crise no Observatório Eleitoral (OE), levou a que muitas organizações da Sociedade Civil Moçambicana (SCM), sob forte impulso dos doadores, participassem no processo de observação eleitoral, sem contudo trazerem mais qualidade ou credibilidade ao processo. Os autores argumentam que isto se deveu não só à sua fragmentação mas também à interferência de alguns partidos políticos e doadores no trabalho da SCM, bem como à redução da observação eleitoral apenas ao processo de votação e contagem dos votos.

O quarto artigo analisa os efeitos das reformas de descentralização no sector agrário, procurando investigar os factores que explicam a persistência dos desafios. O artigo conclui que, apesar de o sector agrário em Moçambique estar a conhecer uma série de reformas com enfoque na descentralização, o efeito destas na provisão de serviços públicos agrários é fragilizado por dois tipos de factores: a) fraca institucionalização do Estado, cristalizada na ausência de clareza na actuação sectorial e contradição na lógica de alocação de recursos; b) incoerência institucional, que consiste na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector que permita mobilizar acções complementares às de outros sectores.

O último artigo da secção «Política» analisa a problemática da gestão e do fornecimento da água em Nacala Porto, um município que tem sofrido bastante com a carência crónica deste bem precioso. O artigo mostra que a escassez estrutural deste recurso tem sido objecto de disputas entre a Frelimo e a Renamo, com vista a conquistar o eleitorado de Nacala Porto, como também a sua gestão reconfigura as lógicas de construção do Estado, não só na óptica das elites políticas locais mas também das respectivas populações e organizações da sociedade civil. A secção «Economia» é composta por seis artigos. O primeiro discute a porosidade da economia moçambicana olhando para o que considera ser o seu traço principal: a formação de oligarquias financeiras nacionais, num clássico processo de acumulação primitiva de capital, com base, fundamentalmente, no controlo do Estado. O artigo sustenta que, dadas as condições históricas específicas do País, o processo de acumulação primitiva do capital assenta em aspectos fundamentais e inter-relacionados, nomeadamente: a maximização de influxos de capital externo, em forma de investimento directo estrangeiro ou empréstimos comerciais sem condicionamentos políticos; o desenvolvimento de ligações entre estes influxos e o processo doméstico de acumulação primitiva de capital; e a reprodução de um sistema de relações de trabalho em que a força de trabalho é remunerada abaixo do seu custo social de subsistência, e as famílias são responsabilizadas por alimentarem os trabalhadores assalariados e manterem as reservas de força de trabalho barata através da produção para autoconsumo.

Focado na «bolha económica», ou seja, no carácter especulativo do sistema social de acumulação em Moçambique, o segundo artigo discute o desempenho e as dinâmicas da economia moçambicana e os seus aparentes paradoxos, caracterizados por uma aceleração do crescimento

económico, um aumento da ineficácia na redução da pobreza e um crescimento excepcional da dívida pública. O artigo sustenta que a «bolha económica» é resultado do actual padrão de acumulação de carácter extractivo e tem como impacto o aceleramento da expansão do Produto Interno Bruto (PIB) sem contudo reduzir a pobreza ou ser sustentável como modelo de desenvolvimento.

O terceiro artigo da secção «Economia» analisa as actuais dinâmicas e tendências da aquisição de terra em larga escala em Moçambique, numa altura em que o País é um dos grandes destinos de investimentos agrícolas e minerais, que requerem grandes extensões de terra e que provocam deslocamento das populações. Para além de sugerir que é preciso ler os dados sobre a actual dinâmica da aquisição de terra em Moçambique com precaução, pois estes têm sérias limitações, o artigo olha para a escala, os factores, os actores e as implicações socioeconómicas do processo.

O quarto artigo discute as naturezas das ligações existentes entre empresas nacionais e duas multinacionais do sector do carvão mineral, nomeadamente a Vale e a Rio Tinto, ambas estabelecidas na província de Tete. A principal questão aqui é saber se as empresas nacionais têm conseguido estabelecer ligações com os megaprojectos ou se se limitam apenas a actuar em áreas menos complexas e não nucleares, e qual o papel do Estado na promoção destas ligações, que tem sido bastante fraco e fragmentado.

Analisando empresas nacionais ligadas a megaprojectos e diversas iniciativas e arranjos institucionais, o quinto artigo desta secção explora os factores que configuram a capacitação das empresas nacionais e as características do conteúdo local em Moçambique. O artigo argumenta que questões de economia política são determinantes para entender tanto a evolução do conteúdo local no País, como as capacidades das empresas nacionais.

O último artigo da «Economia» discute os efeitos das tendências migratórias para as zonas de implementação de grandes projectos ao nível da economia camponesa. O artigo concentra-se em dois aspectos, nomeadamente 1) os impactos sobre as relações de trabalho e sobre as relações de poder no seio do grupo doméstico e 2) os efeitos dos grandes projectos sobre o processo de integração dos camponeses nos mercados, quer ao nível de contratação de mão-de-obra assalariada, quer de acesso a crédito bancário, quer aos mercados de escoamento dos produtos.

A secção «Sociedade» contém quatro artigos. O primeiro discute o papel da poupança externa em Moçambique, num contexto de crescimento económico sem poupança interna, característica talvez mais importante e marcante na economia moçambicana no período 1960-2010. Basicamente, procura-se responder a duas questões, tais como qual o papel da poupança externa em Moçambique e qual o seu impacto no crescimento económico do País.

O segundo artigo questiona a razão de Moçambique ainda não ter uma pensão universal para idosos. A resposta a esta questão, segundo o artigo, é que em Moçambique não existem incentivos suficientes que levem à substituição do actual sistema, que para além de ser selectivo e

fragmentado é também discriminatório e caritativo, por um sistema universal, muito mais progressivo, inclusivo e potencialmente estruturante de relações intergeracionais geradoras de uma efectiva coesão social.

Olhando para o nível de educação da mulher e para o nível de riqueza do agregado familiar da mulher, o terceiro artigo discute os efeitos da desigualdade socioeconómica entre as mulheres em Moçambique sobre o processo de transição demográfica. Para tal, o artigo explora os mecanismos através dos quais a desigualdade socioeconómica entre as mulheres pode influenciar a fecundidade e a mortalidade na infância.

O último artigo da secção «Sociedade» discute as oportunidades e os desafios relacionados com as mudanças que poderão acontecer na estrutura populacional moçambicana com impacto na configuração do dividendo demográfico, num momento em que o País começa o seu processo de transição demográfica.

A última secção do livro, «Moçambique no Mundo», comporta dois artigos. O primeiro, com base na controvérsia entre o Malawi e Moçambique em torno da navegação no rio Zambeze, discute os perigos e os desafios que esta questão coloca à Comunidade dos Países da África Austral (SADC).

Através do projecto da cooperação brasileira para o desenvolvimento do sector rural, do Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA África), em implementação em alguns países africanos (Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal), e do projecto de desenvolvimento de infra-estruturas da companhia mineira brasileira Vale S.A., em implementação no Malawi e em Moçambique, o segundo artigo discute como as estruturas domésticas podem interagir com as dinâmicas de ajuda externa e investimentos estrangeiros e alterar os seus efeitos.

Como se pode depreender da breve descrição dos diferentes artigos do presente volume do *Desafios para Moçambique*, o País está neste momento numa encruzilhada e numa incerteza política, económica e social. A resolução, quer do impasse político quer do económico, depende muito mais da vontade política e da imaginação da elite política moçambicana.

REFERÊNCIAS

Brito, Luís de (2014) “Uma Reflexão sobre o Desafio da Paz em Moçambique”, in Luís de Brito *et al.* (orgs) *Desafios Para Moçambique 2014*, Maputo: IESE, pp. 23-39.

PARTE I

POLÍTICA

ALGUNS DESAFIOS DO PRESIDENTE NYUSI

Luís de Brito

As eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais de Outubro de 2014 decorreram num contexto económico, social e político bastante conturbado. Do ponto de vista económico, é de assinalar que o sector extractivo da economia, principal factor do crescimento registado nos últimos anos, está a sofrer os efeitos negativos da recente e forte baixa dos preços do carvão e do gás natural no mercado mundial. Entretanto, o alto grau de endividamento externo e interno do Estado, contraído para o desenvolvimento de infra-estruturas e de outras obras de prestígio, associado à redução das receitas fiscais previstas, cria uma situação de grande tensão económica e um risco de crise num futuro próximo.

Um dos efeitos do modelo de crescimento económico com base nos grandes projectos extractivos, que criam muito pouco emprego e apenas marginalmente desenvolvem ligações no tecido económico nacional, é que, apesar de dinamizar o processo de reconversão económica e de acumulação de uma fracção da elite política e empresarial nacional, é praticamente nulo na redução da pobreza. É assim que, depois de uma redução de cerca de 70% para perto de 54% entre 1996 e 2003, a taxa de pobreza se tem mantido estável desde então, o que, considerando o crescimento demográfico no mesmo período, significa um aumento do número de pobres em cerca de dois milhões. Numa situação em que a diferenciação social não tem parado de crescer, a pobreza urbana (particularmente nas grandes cidades de Maputo e Matola) tem-se revelado uma ameaça permanente à estabilidade social, como se viu com as revoltas populares dos anos 2008, 2010 e 2012¹.

Em termos políticos, os anos de 2013 e 2014 foram particularmente marcados pela confrontação armada entre as forças governamentais e a Renamo. A assinatura *in extremis* de um acordo de cessação das hostilidades acabaria por permitir a realização das eleições na data prevista. No entanto, as falhas dos órgãos da administração eleitoral na gestão do processo e as numerosas

¹ Em 2012, embora as cidades de Maputo e Matola tenham ficado praticamente paralisadas durante dois dias, a violência nas ruas foi limitada pela acção das forças policiais, que, desde a madrugada, ocuparam e impediram a concentração de populares nos pontos nevrálgicos.

fraudes detectadas levaram a Renamo e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) a não reconhecerem os resultados.

Foi, pois, num contexto especialmente complexo, de grande instabilidade e cheio de desafios, que o Presidente Nyusi tomou posse (Janeiro de 2015). Neste breve artigo, procuramos dar um enquadramento do principal desafio imediato que se lhe coloca, o de manter a paz.

A CRISE DA FRELIMO, O CRESCIMENTO DO MDM E O «RENASCIMENTO» DA RENAMO

Depois de ter dado sinais de grande fraqueza nas eleições de 1999², a Frelimo conheceu um processo de revitalização e reestruturação sob a direcção de Armando Guebuza, escolhido em 2002 como candidato presidencial para as eleições de 2004 e nomeado secretário-geral do partido³. A estratégia adoptada por Guebuza foi revitalizar as células e os comités do partido a todos os níveis, desenvolvendo um sistema clientelista e reconstituindo em grande medida a organização e o modelo de controlo social e territorial que tinham sustentado o poder da Frelimo desde a independência como partido-Estado.

Foi nesse contexto de reforço da organização partidária que a Frelimo obteve uma vitória folgada nas eleições de 2004, para a qual contribuiu grandemente, entre outros factores, a enorme abstenção que se registou, especialmente nas províncias mais populosas e onde, historicamente, a Renamo tinha obtido os seus melhores resultados (Nampula e Zambézia). Essa vitória viria a ser reforçada mais tarde, nas eleições de 2009, quando a Frelimo conquistou uma maioria qualificada na Assembleia da República, que lhe abria a possibilidade de uma eventual alteração constitucional⁴. Porém, por trás deste aparente sucesso escondia-se o desenvolvimento paralelo de uma profunda crise no seio deste partido, assim como na sua relação com a sociedade.

Internamente, a Frelimo começou por se ressentir de um conflito crescente entre o novo dirigente e uma parte da liderança histórica, que foi sendo gradualmente marginalizada, particularmente durante o seu segundo mandato. A exclusão sofrida por um amplo sector de membros históricos da Frelimo foi simultaneamente económica e política. No campo económico, viam-se confrontados com uma forte tendência para se instituir um monopólio presidencial em relação às oportunidades de negócio, com destaque (mas não exclusivamente) para os sectores ligados às grandes infra-estruturas e ao *boom* do investimento estrangeiro nos

² Joaquim Chissano foi eleito com pouco mais de 50% dos votos, mas com um grande número de votos não contabilizados da província da Zambézia (um número superior ao número de votos que o separavam de Afonso Dhlakama) e fortes suspeitas de fraude.

³ Guebuza viria a substituir Chissano na presidência do partido logo depois de ter sido eleito para a Presidência da República.

⁴ Efectivamente, foi criada uma comissão *ad hoc* para a revisão constitucional. No entanto, não havendo apoio suficiente para a instituição da possibilidade de um terceiro mandato presidencial, ou de outra alteração de fundo, o trabalho da comissão limitou-se à elaboração de algumas propostas meramente formais, e a iniciativa acabou por ser abandonada.

recursos naturais; no campo político, as suas posições críticas foram ignoradas e o seu espaço de intervenção nos órgãos reduzido drasticamente⁵.

A dinâmica de marginalização das vozes críticas no seio da Frelimo acabaria por provocar uma «revolta», cuja primeira manifestação clara aconteceu por ocasião da reunião do Comité Central de Fevereiro de 2014, quando a lista de três candidaturas (José Pacheco, Alberto Vaquina e Filipe Nyusi), para a designação do candidato presidencial do partido inicialmente definida pela Comissão Política e apresentada como fechada, suscitou uma forte reacção, levando finalmente à inclusão de mais dois candidatos (Aires Ali e Luísa Diogo). Um ano mais tarde, na reunião de Março de 2015, sendo já Filipe Nyusi Presidente da República, Guebuza acabaria por ceder à pressão e renunciar à presidência do partido.

Embora as lutas internas tivessem como pano de fundo interesses particulares, elas eram igualmente alimentadas pela insatisfação com os fracos resultados da governação de Guebuza, nomeadamente em relação à proclamada «luta contra a pobreza», mas também devido às suas opções de confrontação com a Renamo, que tinham conduzido de novo o País, em 2013, para uma confrontação armada.

As revoltas populares de 2008 e 2010, provocadas pelo aumento de preços do transporte e de produtos básicos como o pão, a electricidade ou a água, deram um primeiro sinal do descontentamento social urbano crescente em relação ao governo da Frelimo. Esse descontentamento viria a reflectir-se de forma ainda mais clara nos resultados das eleições municipais de 2013. Com efeito, o ambiente de descontentamento, de crispação e de desordem social é o único factor que pode explicar que nessas eleições, em Maputo e na Matola, onde desde 1994 o partido Frelimo obtinha votações na ordem dos 90%, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) tivesse obtido, apesar de uma elevada taxa de abstenção (62%), votações de 40% e 44%, respectivamente⁶.

As eleições municipais de 2013 foram a ocasião para o MDM afirmar o seu crescimento e consolidação como terceira força política do País. Nestas eleições, beneficiando do boicote protagonizado pela Renamo, para além de manter o controlo sobre o município da Beira (seu berço histórico), o MDM venceu também em várias outras cidades, nomeadamente Nampula, Quelimane e Gurué. Também teve óptimos resultados noutros municípios, como Mocuba e Chimoio, onde a sua derrota parece ter sido resultado de fraude. Na verdade, esta tendência de afirmação do MDM na cena política moçambicana estava já clara com a conquista da

⁵ No Congresso de Pemba (Setembro de 2012), onde seria de esperar um verdadeiro debate político e a designação do futuro candidato presidencial da Frelimo para 2014, tal não aconteceu. O assunto não foi agendado e as intervenções dos delegados foram limitadas a três minutos, num contexto em que as mensagens de apoio e exaltação do líder, assim como outras manifestações culturais, não tinham limite...

⁶ Na verdade, os resultados reais poderão ter sido superiores, pois houve fortes indícios de fraude em vários locais. Por outro lado, o MDM ganhou as eleições em quase todas as grandes cidades do Centro e Centro-Norte do País (com destaque para a Beira, Nampula e Quelimane).

presidência do município de Quelimane, na eleição intercalar de Dezembro de 2011, e os bons resultados obtidos na eleição municipal intercalar de Inhambane (Abril de 2012). Porém, o desenvolvimento rápido do MDM viria a ser travado pela Renamo em 2014.

Eleitoralmente enfraquecida desde 2004 e 2009⁷, a Renamo começou a aumentar a sua pressão sobre o governo. Em Outubro de 2012, Afonso Dhlakama saiu de Nampula (onde já tinha havido em Março um confronto de elementos da sua guarda pessoal com a polícia) para se instalar num povoado próximo de uma antiga base da Renamo na Gorongosa. A partir desse momento, as reclamações da Renamo tornaram-se mais insistentes. Entretanto, depois de meses de forte tensão, o cerco policial que era feito desde Nampula ao líder da Renamo acabou por resultar numa invasão da sede da Renamo em Muxungué (Abril de 2013), onde estava concentrado um grande número de militantes deste partido. Este episódio teve como consequência imediata um ataque armado por parte de membros da Renamo ao posto policial local em resposta à acção da polícia, reiniciando assim o conflito armado, depois de vinte anos de relativa paz.

Apesar de um processo de negociação política entre o governo e a Renamo, iniciado em Dezembro de 2012, o conflito duraria até Setembro de 2014, data em que foi assinado um acordo de cessação das hostilidades (na verdade, uma versão muito simplificada do Acordo de Roma de 1992). Depois de a Renamo ter boicotado as eleições municipais de 2013, a Assembleia da República acabou por aprovar em Fevereiro de 2014 as suas propostas de revisão da legislação eleitoral, abrindo caminho para a sua participação nas eleições de 2014⁸. Mas, ao mesmo tempo, assistia-se a uma intensificação das operações militares do governo, provavelmente na tentativa de erradicar a ala militar da Renamo. Tal objectivo não foi conseguido e foi nesse contexto que as duas partes assinaram o novo «acordo de paz», que consagrou o fim das hostilidades e a continuação do processo negocial. Tratava-se, na realidade, mais de uma trégua para permitir a realização das eleições, como convinha aos dois protagonistas do conflito, do que de um verdadeiro entendimento sobre os pontos em negociação, com destaque para a reintegração dos membros das forças militares «residuais» da Renamo nas Forças de Defesa e Segurança (incluindo nos seus comandos) e a despartidarização do Estado.

Ao longo de todo o período de confrontos armados, a Renamo conseguiu mobilizar em seu favor a simpatia de uma parte da população e aparecer como a verdadeira força capaz de fazer inclinar a poderosa Frelimo e o seu governo. Foi, pois, num novo contexto, de uma Renamo «renascida», num ambiente de clara bipolarização política⁹, que decorreram as eleições de Outubro de 2014.

⁷ Em 2004, a Renamo viu a sua representação parlamentar (agora na coligação Renamo-União Eleitoral) passar de 117 deputados para 90, e, mais uma vez, em 2009 o número dos seus deputados na Assembleia da República reduziu de 90 para 49.

⁸ O risco de boicote das eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais seria muito problemático, a par da continuação do conflito armado, para a legitimidade do novo governo.

⁹ Tudo indica que, neste novo contexto, uma parte do eleitorado do MDM tenha optado por voltar a apoiar a Renamo, que aparecia como mais forte do que o MDM para enfrentar e retirar a Frelimo do poder.

2014: UM PROCESSO ELEITORAL PROBLEMÁTICO

A revisão da legislação eleitoral proposta pela Renamo¹⁰, não obstante ter sido acolhida pela Assembleia da República, foi insuficiente para garantir um processo eleitoral tranquilo e transparente. Durante o período do recenseamento, que foi alargado para permitir a inscrição do líder da Renamo e da população que tinha ficado refugiada junto da sua base na região da Gorongosa, não houve registo de grandes problemas, a não ser técnicos, que foram muito frequentes e que levavam muito tempo a resolver¹¹. A campanha eleitoral foi considerada relativamente tranquila, se exceptuarmos alguns episódios de violência que atingiram particularmente a campanha do MDM. A votação também decorreu, de forma geral, com tranquilidade¹². Os problemas começaram, como já é habitual nas eleições moçambicanas, com as operações de apuramento dos resultados ao nível das mesas de voto e depois nos apuramentos distritais, provinciais e nacional. As reclamações dos partidos da oposição sobre actos fraudulentos nas mesas de voto, sobretudo nas províncias de Gaza, Tete, Nampula e Sofala, foram numerosas, mas não tiveram qualquer efeito¹³. Efectivamente, de acordo com os dados da contagem paralela efectuada pelo Observatório Eleitoral¹⁴, o enchimento de urnas em larga escala não oferece dúvidas. Com efeito, os registos mostraram que em 2% das mesas havia uma participação superior a 100% e que cerca de 9% das mesas na amostra apresentavam níveis de participação superiores a 75%, o que é altamente improvável. Ora, essas percentagens são particularmente elevadas e, para além disso, pode-se considerar que estão subavaliadas, por dois motivos: em primeiro lugar, porque se referem apenas a mesas onde estavam observadores e onde é de esperar que a sua presença tivesse tido um efeito dissuasivo em relação à prática de actos fraudulentos; em segundo lugar, porque a amostra recolhida foi inferior em 15% à amostra definida, pertencendo boa parte das mesas em falta a Tete, uma das províncias mais afectadas pelo fenómeno do enchimento de urnas. Assim, a conclusão que se impõe é que o nível de fraude nas mesas não observadas (a grande maioria) terá sido mais elevado do que o observado na amostra.

¹⁰ O principal aspecto dessa revisão consistiu em restabelecer o equilíbrio numérico na Comissão Nacional de Eleições (CNE) e nos seus órgãos provinciais, distritais e de cidade, entre os membros designados pelo partido no poder e os designados pelos partidos da oposição com representação parlamentar, mantendo-se os membros provenientes da sociedade civil. Da mesma maneira, os partidos da oposição passavam a ter representantes na direcção do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), a nível nacional e local.

¹¹ O tipo de incidentes registados tinha essencialmente que ver com problemas de logística (adequada e atempada distribuição de materiais) e com avarias do equipamento informático (provavelmente devido, em grande medida, à insuficiente formação dos operadores).

¹² Houve, no entanto, algumas situações graves, nomeadamente na província de Tete, onde algumas urnas foram destruídas por simpatizantes da Renamo, por desconfiança de enchimento ilegal das mesmas por parte dos membros das mesas de voto.

¹³ Um dos problemas da legislação eleitoral moçambicana é que estabelece um sistema de gestão do contencioso eleitoral que torna virtualmente impossível o sucesso de qualquer reclamação.

¹⁴ Conhecido por PVT (*parallel vote tabulation*), o exercício consiste na recolha sistemática dos resultados afixados nos editais de uma amostra aleatória de mesas de voto, representativa a nível nacional. Nestas eleições, a amostra definida compreendia 2107 mesas de voto.

No que diz respeito ao apuramento distrital, também foram detectados múltiplos problemas. Tratou-se de um processo demasiado lento, desorganizado, frequentemente desrespeitando os procedimentos legalmente estabelecidos, incluindo o impedimento dos observadores eleitorais que acompanhavam o processo, em suma, sem a transparência devida¹⁵. E assim, embora, de acordo com a lei, os resultados distritais devessem ser divulgados até três dias após o encerramento das urnas, houve muitos distritos em que passada uma semana ainda não havia resultados publicados. Mas, também neste caso, não obstante a existência de evidências de fraudes e o seu reconhecimento, pelo menos em parte, pelos órgãos da administração eleitoral, as contestações dos partidos da oposição em relação a essas práticas não tiveram efeito.

Foi neste ambiente de desorganização e fraude que a CNE fez o apuramento nacional, aprovado por apenas dez dos seus dezassete membros. Embora não seja possível avaliar exactamente a dimensão da fraude e o seu impacto nos resultados, o processo ficou inevitavelmente manchado e marcado por uma forte suspeição de ilegitimidade da vitória de Filipe Nyusi¹⁶.

UM DISCURSO DIFERENTE, MAS GRANDES DESAFIOS...

Ao tomar posse, Filipe Nyusi pronunciou um discurso que foi bem recebido por um sector da sociedade civil habitualmente crítico do poder, mas também pelos partidos da oposição. Pode-se questionar se foi um discurso de convicção, ou um discurso de oportunidade, para compensar em parte a mancha do processo eleitoral, ou ainda um discurso realista, adaptado aos desafios que no momento se colocam ao Presidente e à sociedade em geral.

Ao contrário do que era habitual com o seu antecessor, Armando Guebuza, o discurso tinha muito poucas marcas partidárias. Assumindo o seu papel de Chefe do Estado e Presidente de todos os Moçambicanos, Nyusi fez uma intervenção marcada pela abertura, enunciando a sua vontade de promover a inclusão económica, social e política de todos os Moçambicanos. Um desafio ambicioso!

Um dos primeiros actos do novo Presidente foi o de se encontrar com os líderes dos partidos da oposição com representação parlamentar, especialmente com o dirigente da Renamo, Afonso Dhlakama. Do encontro com Dhlakama resultou o entendimento que a Renamo deveria submeter uma proposta à Assembleia da República, reflectindo a sua perspectiva sobre a

¹⁵ Houve até distritos onde foram feitos dois apuramentos separados, um pela Comissão Distrital de Eleições e o outro pelo STAE, com resultados diferentes.

¹⁶ A questão não é tanto sobre o facto de Nyusi ter obtido maior votação do que os seus dois adversários, mas a sua margem de avanço, ou seja, sobre se não seria necessária uma segunda volta, o que poderia eventualmente levar à sua derrota.

partilha de poder que estava subjacente ao discurso da criação de regiões autónomas e, mais tarde, de autarquias provinciais. Imediatamente, destacados membros da Frelimo iniciaram uma campanha contra uma proposta que ainda não era conhecida, mas cujo resultado em termos de divisão do poder podiam facilmente imaginar. Estava assim aberta uma contradição entre o recém-eleito Presidente e o seu próprio partido! Este processo terá levado a reforçar a posição dos membros da Frelimo que consideravam necessário evitar a situação de «bicefalia» resultante do facto de o Presidente da República não ser ao mesmo tempo o dirigente máximo do partido. Tal visão acabou por se impor e obrigou à renúncia de Armando Guebuza da presidência do partido na reunião do Comité Central de Março de 2015.

Se é evidente que a resolução do problema da direcção partidária deixou Filipe Nyusi numa posição mais forte para desenvolver de forma consistente as suas opções em termos do relacionamento com a oposição e em especial com a Renamo, isso não deixa de representar um enorme desafio, na medida em que precisará de algum tempo para afirmar a sua linha e dominar convenientemente o aparelho partidário, num contexto em que o tempo é escasso.

Por outro lado, a sua ascensão à liderança da Frelimo inscreve-se numa lógica de poder unificado num modelo de partido-Estado, que corresponde ao desenvolvimento histórico da Frelimo desde a independência. Ora, a lógica de partido-Estado é um obstáculo à reclamada despartidarização do Estado e a qualquer processo de descentralização que tenha como consequência uma partilha de poder com outras forças políticas, ainda que a nível local¹⁷. Esta dinâmica entra, evidentemente, em choque com a influência da Renamo em amplas regiões do Centro e do Centro-Norte do País e com as exigências que daí decorrem, no sentido de uma profunda e urgente operação de descentralização¹⁸.

Perante a pressão da Renamo e o risco do reacender da guerra, será possível a Filipe Nyusi avançar para uma solução negociada, que implica obrigatoriamente alguma forma de partilha de poder, aceitável para as duas partes? Como conseguir que o partido Frelimo se abra à sociedade e abandone a sua tradição e herança de partido único, partido-Estado, e reconheça que a representatividade dos partidos de oposição se deve reflectir de alguma forma também no exercício do poder¹⁹? E como conseguir, por outro lado, que a Renamo, reforçada pela grande mobilização e pelo apoio popular que suscitou o périplo de Afonso Dhlakama nas regiões onde

¹⁷ Vejam-se as dificuldades que enfrentam no seu relacionamento com o governo central e provincial os municípios sob gestão da oposição, traduzidas em conflitos de vária ordem, atraso na entrega de fundos e incumprimento da legislação que prescreve a passagem de competências, por exemplo nas áreas da educação e da saúde, para as autarquias.

¹⁸ A proposta da Renamo é criar autarquias provinciais dotadas de amplos poderes e autonomia, sob a autoridade de um Conselho Provincial e de um Presidente do Conselho Provincial em conjugação com a Assembleia Provincial.

¹⁹ O que significa aceitar uma verdadeira «revolução cultural», consistindo em abandonar a ideia de que a Frelimo é o «único legítimo representante do Povo Moçambicano» e admitir uma via de descentralização que se aparenta à que estava implícita na primeira Lei dos Municípios (Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro), prevendo a transformação dos distritos em municípios com governos eleitos e, que foi substituída pela Lei das Autarquias Locais actualmente em vigor (Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro).

é eleitoralmente forte²⁰, abandone as suas exigências maximalistas e aceite um compromisso, por forma a garantir uma boa gestão do processo de descentralização, por natureza extremamente complexo e que dificilmente pode ser posto em prática de um dia para o outro²¹?

O desafio da construção da paz e da inclusão política, que é prioritário, é simultaneamente o desafio da reforma profunda da própria Frelimo, da sua separação do Estado e da promoção do interesse público como critério da acção política e o da real incorporação da Renamo e do MDM na gestão do Estado. Mas, se o desafio da paz e inclusão política é a base, haverá ainda que enfrentar as questões da inclusão económica e social. O desafio da inclusão económica joga-se no campo da transformação radical da relação das elites políticas com o mundo empresarial, da priorização do interesse geral em relação aos interesses particulares e privados, da elaboração de políticas públicas que favoreçam a alteração do actual modelo de crescimento económico para dar mais atenção aos sectores que criam mais emprego. Finalmente, o desafio da inclusão social é o de começar a eliminar as profundas desigualdades territoriais e sociais através da formulação de políticas de redistribuição da renda mais efectivas. Todos estes desafios se entrecruzam, e se a prioridade imediata é construir as bases de uma paz sólida, os outros não são menos importantes.

²⁰ A geografia do voto mostra que, desde 1994, o território nacional se divide em duas zonas onde cada um dos principais partidos é dominante: a Frelimo nas três províncias do Sul e uma boa parte de Cabo Delgado e Niassa, no extremo Norte, e a Renamo nas restantes províncias, das regiões Centro e Centro-Norte. O trabalho de mobilização efectuado por Dhlakama nas suas zonas de influência durante os primeiros meses de 2015 e as suas promessas de mudança na governação local criaram uma grande expectativa no seio das populações, que a serem frustradas poderão suscitar uma onda de instabilidade e de violência social.

²¹ Transformar uma tradição centenária, desde o período colonial, de um Estado (e da respectiva administração) altamente centralizado no extremo sul do País numa situação de descentralização efectiva, implicando uma profunda redefinição de poderes e competências ao mesmo tempo que uma redistribuição significativa de meios e recursos humanos e financeiros, exige muito mais do que a simples aprovação de uma lei.

OS RECURSOS DA VIOLÊNCIA E AS LUTAS PELO PODER POLÍTICO EM MOÇAMBIQUE

Victor Igreja

INTRODUÇÃO

Em 1941, Franz Alexander escreveu, em tom pessimista:

Uma vez que sabemos que a guerra sempre foi a maneira normal de resolver conflitos entre grupos, podemos perguntar-nos como é que a paz é possível. (...) No que diz respeito à história da civilização antiga e ocidental, períodos de paz não passaram de preparativos para novas guerras. (...) A história da humanidade civilizada é uma história de guerras interrompidas por preparativos para mais guerras (Alexander, 1941: 505-6).

Desde o fim da II Guerra Mundial, em 1945, tem sido difícil rejeitar a validade desta afirmação. Fizeram-se enormes mudanças políticas para construir e manter a paz internacionalmente através da criação de instituições como a Organização das Nações Unidas, da elaboração de leis para fazer cumprir normas relativas à decisão de entrar em guerra; leis para regular práticas de combate e o dever de proteger populações civis, e normas relativas ao tratamento de vítimas de guerra (Tomuschat, 2003); e, recentemente, a criação do Tribunal Penal Internacional permanente em Haia (Países Baixos) (Posner, 2009). Ainda assim, o mundo continua a caracterizar-se como um «oásis de paz» (Saint-Amand, 1996: 68). O uso da violência como recurso para resolver conflitos políticos e a vitimização das populações através de guerras em todo o mundo não terminaram. Assassínios em massa nas guerras continuam a fazer parte da realidade quotidiana de muita gente. Contudo, embora Alexander (1941) tivesse razão na sua afirmação de que a paz constitui um período de preparação para novas guerras, estudos mais recentes sobre a violência política têm efectivamente considerado a guerra como um fenómeno cultural (Goldschmidt, 1986: 12-15). De modo que, de acordo com Chantal Mouffe, é produtivo, por razões analíticas, considerar que:

A especificidade da democracia pluralista moderna (...) não reside na ausência de dominação e de violência, mas no estabelecimento de um conjunto de instituições através das quais elas podem ser limitadas e contestadas (Mouffe, 2005: 22).

As autoridades governamentais dos países ocidentais e as instituições multilaterais como as Nações Unidas, o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional) têm insistido, porém, na noção de que o estabelecimento da democracia e um empenho sério na construção do Estado de direito e no respeito pelos direitos humanos, por parte das elites dominantes em países pós-conflito armado, constituem requisitos básicos para evitar novas guerras e promover a durabilidade da paz nesses países (Banes, 2001: 86-101). É sabido, todavia, que «regras formais podem ser facilmente alteradas enquanto questão de política pública; as regras culturais não podem, e, por muito que se alterem ao longo do tempo, é muito mais difícil controlar o seu desenvolvimento» (Fukuyama, 2005: 39).

Paul Collier, Anke Hoefler e Mans Soderbom fizeram uma análise quantitativa dos riscos que os países pós-guerra enfrentam de recair em novas guerras. Estes autores defendem que «a democracia não parece constituir instrumento para aumentar a durabilidade da paz em situações pós-conflito» (Collier, Hoefler & Soderbom, 2008: 470). Os autores do estudo postulam que «não querem defender um autoritarismo rígido», embora as análises quantitativas por eles realizadas demonstrem que «o autoritarismo rígido parece ter grande êxito na manutenção da paz em situações pós-conflito» (*ibidem*). Estes resultados são interessantes, mas também limitados, por não tomarem em consideração a ambivalência da violência. A teorização antropológica sobre a violência sugere que a violência incorpora aspectos complexos de simbolismo que se relacionam com a ordem e a desordem (Aijmer & Abbink, 2000; Whitehead, 2007: 40-50). Nesta perspectiva, a guerra e outras formas de violência podem ser consideradas como «parte integrante e sustentadora (em vez de destruidora) da reprodução sociocultural» (Whitehead & Finnstrom, 2013: 13). Para compreender correctamente a variedade de significados da violência e o seu impacto nas sociedades modernas, é necessário fazer uma análise qualitativa e de longo prazo dos factores históricos e culturais que influenciam o retorno à guerra em países pós-conflito armado. É precisamente isso que se faz aqui neste artigo. O objectivo é analisar a complexidade dos factores históricos e da cultura política que contribuíram para o retorno à guerra em Moçambique após vinte anos de uma paz cheia de sobressaltos. Após a primeira guerra civil pós-colonial (1976-1992) que opôs em Moçambique o governo da Frelimo e o movimento rebelde Renamo, o Acordo Geral de Paz (AGP) foi assinado em Roma em 1992. Este acordo contém disposições para a realização de eleições multipartidárias e para o financiamento de desmobilização e reintegração socioeconómica dos ex-soldados dos exércitos do governo e da Renamo. No âmbito da reconciliação e do princípio da inclusão, o AGP estabelece também a criação de um exército unificado a ser composto por igual número de

soldados dos antigos exércitos do governo da Frelimo e da Renamo (Schafer, 2007; Lundin, 1998: 104-118; Igreja, Riedesser & Walter, 2002: 35-41). Em 1994, foram realizadas as primeiras eleições democráticas e, em 1995, foi formado o primeiro parlamento multipartidário (Mazula, 2002; Lundin, 2002). A Frelimo e a Renamo conseguiram garantir um ambiente razoavelmente pacífico durante quase duas décadas (1992-2012), apesar de, durante este período, ter havido episódios de violência eleitoral, e às vezes de proporções extremas.

A segunda guerra civil durou cerca de dois anos (2013-2014) e coincidiu com o actual clima de descoberta e exploração de recursos naturais no País. Com base nesta coincidência, adicionada ao facto de que existe uma literatura bem desenvolvida que sugere ligações entre a existência de recursos naturais e a susceptibilidade à violência da guerra, (Lujala, Gleditsch & Gilmore, 2005: 538-562; Collier *et al.*, 2003), alguns analistas em Moçambique relacionaram também as origens da segunda guerra civil à recente descoberta de recursos naturais (Nhan-tumbo, 2013; Pereira & Nhanale, 2014). Pensamos que esse tipo de explicações é insuficiente para melhor compreender o que está por detrás da eclosão da nova guerra no País. Um estudo adequado das origens da guerra requer uma análise de longo prazo da evolução das relações hostis entre a Frelimo e a Renamo, particularmente de como as memórias de conflitos ainda por resolver da primeira guerra civil dificultaram as tentativas destes antigos inimigos de guerra de se tornarem intervenientes políticos legítimos e não apenas por intermédio dos formalismos da lei. É necessário analisar como a luta pela legitimidade política que se desencadeou desde o primeiro parlamento democrático em 1995 também resulta de diferenças profundas de entendimento e de interpretação que ambas as partes fizeram do AGP (Igreja, 2015).

Deve-se destacar aqui que alguns sectores importantes do partido Frelimo interpretaram o AGP como representando uma perda e uma humilhação, uma vez que o acordo estipulou a partilha do poder com a Renamo por via do controlo equitativo das forças de defesa e segurança, particularmente as chamadas Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM). Para esses sectores radicais da Frelimo, esta partilha foi interpretada como uma perda de soberania, que contradiz a percepção de que «a Frelimo é que fez, a Frelimo é que faz». Principalmente na sequência das eleições de 2004, que culminaram com a vitória do Presidente Armando Guebuza, o partido Frelimo iniciou um ciclo de reformas políticas radicais com pouca ou nenhuma consideração pelas vozes das forças políticas na oposição. A este respeito, uma antiga figura importante da Frelimo afirmou que a Frelimo de Guebuza «não aceita a crítica e muito menos fazer autocrítica» (Rebelo, 2013). Estas reformas radicais foram interpretadas e vividas por muitos moçambicanos, dentro e fora da Frelimo, como retrógradas e parecidas com o modo de actuação do regime repressivo socialista do período pós-independência. A combinação e os efeitos cumulativos das reformas radicais da Frelimo oferecem pistas importantes para entender devidamente os factores que contribuíram para o desencadear da segunda guerra civil no País.

DOS ANOS 1960 AOS ANOS 1990: VIOLÊNCIA POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

Após trinta anos de colonização efectiva de Moçambique pelo regime colonial português, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) foi criada em 1962 para desencadear uma luta armada pela independência. Embora a Frelimo representasse uma frente militar unida, era também palco de graves conflitos internos, sendo alguns anteriores à colonização portuguesa. Esses conflitos, retrospectivamente designados pela liderança da Frelimo como «as nossas que-relas tribais», tinham-se consolidado ao longo do tempo através de conflitos étnicos e também condicionaram seriamente a luta anticolonial (Santos, 2003). Neste sentido, a Frelimo constituiu-se por via de um compromisso frágil em que a liderança estabeleceu a necessidade de «primeiro eliminar a coisa que vem de fora [colonialismo] e depois resolver os nossos problemas internos» (*ibidem*). Em casos de falta de consenso sobre as prioridades da luta armada juntamente com lutas internas pelo controlo da chefia do movimento, houve numerosas desavenças e assassínios, sobretudo de membros que provinham das elites no Centro e Norte de Moçambique (Cabrita, 2000; Ncomo & Simango, 2003). Mesmo assim, a Frelimo conduziu com êxito a luta anticolonial (1964-1974) contra as forças coloniais portuguesas. Durante a luta, nas regiões do Norte e do Centro do País, as tropas portuguesas bombardearam excessivamente, matando civis e causando grandes deslocamentos de populações (Mondlane, 1969). Tanto as tropas portuguesas como a Frelimo usaram civis como escudos humanos, e foram torturados e mortos indivíduos acusados de colaborar com um ou com outro exército inimigo (Adam, 2001).

A 7 de Setembro de 1974, como corolário do golpe de Estado em Portugal, foi assinado o Acordo de Lusaka entre a Frelimo e as autoridades portuguesas. O Acordo de Lusaka marcou o fim da guerra anticolonial, estabeleceu as bases para a criação de um governo de transição liderado por Joaquim Chissano e deu legitimidade legal à independência de Moçambique sob o comando único da Frelimo. Este factor de ser o movimento que conduziu a luta pela independência tem provocado problemas gravíssimos no continente africano, uma vez que decorre deste facto a crença de que só os dirigentes dos antigos movimentos de libertação podem governar em África, e que as forças de defesa e segurança são chaves para a defesa e para a sobrevivência dos seus poderes. Esta mentalidade tem contribuído para continuamente 'parir' excessos de intolerância política, violência e guerra, fome e nudez no continente, e Moçambique nas mãos da Frelimo é um bom exemplo desta realidade.

A 25 de Junho de 1975, Moçambique celebrou a sua independência. A declaração de independência não resolveu, todavia, alguns dos graves conflitos que existiam nas fileiras da Frelimo durante a luta anticolonial. O projecto pós-colonial da Frelimo de resolver as chamadas querelas tribais consistiu na adopção pelo partido de uma agenda modernista e de nacionalismo estatal,

um nacionalismo erguido em oposição às etnicidades existentes (Cahen, 2000). Além disso, as autoridades da Frelimo associaram grupos religiosos cristãos e muçulmanos, chefes indígenas (chamados «régulos» pelas autoridades coloniais portuguesas), curandeiros e alguns elementos da população às forças retrógradas da sociedade, e acusavam-nos de serem contra a revolução socialista. Como é sobejamente sabido, no contexto da revolução socialista dirigida pela Frelimo, «era norma fuzilar pessoas» (Matsinhe, 2009). Muitos indivíduos acusados de serem antipatriotas foram torturados e mortos, e outros foram presos ou deportados para os chamados campos de reeducação no Centro e Norte do País. É de notar a este respeito que aquele que é considerado o primeiro líder da Renamo, André Matsangaissa, foi um dos habitantes destes chamados campos de reeducação em Sakudzo (distrito de Gorongosa). Isto mostra até que ponto os campos de reeducação também acabavam por reeducar pessoas contra o projecto da Frelimo.

Este projecto político alienou segmentos significativos da população moçambicana, e alguns deles acabaram por apoiar o movimento Renamo que então surgiu (Geffray, 1990). Por outro lado, a fim de lidar com as múltiplas heranças da violência cometida durante o regime colonial e a guerra da independência, a Frelimo elaborou um programa oficial para lidar com os restos do passado colonial português. Esta iniciativa destinava-se apenas aos moçambicanos que supostamente tinham participado na oposição organizada ou espontânea à Frelimo durante a luta de libertação e que tinham sido acusados de cometer violações e crimes graves (Cabrita, 2003). As autoridades coloniais portuguesas e as chefias da Frelimo que tinham estado alegadamente implicadas em graves violações dos direitos humanos e crimes durante a guerra anticolonial foram isentas do processo de prestação de contas. A iniciativa decorreu entre 1978 e 1982 e abrangeu os chamados «comprometidos», pelas suas supostas más acções enquanto trabalhavam para as instituições políticas e militares do Estado colonial português. Os comprometidos foram privados de liberdades cívicas e obrigados a confessar rapidamente, baseados na presunção de culpa (Coelho, 2003). Por exemplo, numa das sessões em que o falecido Presidente Samora Machel interrogava um alegado comprometido, Armando Rego da Silva, o Presidente zangou-se e fez uma ameaça, porque o interrogado estava, aparentemente, a demorar a confessar os seus crimes.

Falar, tu não consegues falar, talvez em privado, mas em privado somos violentos. Falamos muitas linguagens, linguagens, ouviste? Faça favor de falar aqui, aqui é onde falamos a linguagem de amor humano, de respeito pela pessoa, de respeito pela pessoa. Fala faça favor. Não nos obriga a utilizar várias linguagens (Igreja, 2010).

Até mesmo depois da morte de Machel, a Frelimo nunca refutou esta revelação sobre a violência que o partido cultivava em privado e, de um modo geral, sobre a importância da violência na sua

perpetuação no poder. No entanto, este programa de prestação de contas também teve efeitos não pretendidos, como motivar muitos moçambicanos a aderir ao movimento rebelde Renamo na guerra civil contra o governo da Frelimo (*idem*). Como corolário das lutas políticas coloniais e pós-coloniais, o governo da Frelimo e o movimento rebelde, a Renamo, lançaram-se numa guerra civil que durou dezasseis anos (1976-1992). A guerra civil em Moçambique também fazia parte da chamada Guerra Fria, em que países periféricos eram usados como aliados do Ocidente ou do Bloco de Leste (Shubin, 2008). Ao contrário da guerra pela independência, que praticamente se restringiu às províncias do Norte, a guerra civil foi travada em todo o País, embora as zonas rurais tenham sido as mais directamente afectadas por todos os tipos de violência. Em meados dos anos 1980, o governo da Frelimo e a Renamo deram-se conta de que não era possível acabar com a guerra através de uma vitória militar e, juntando a isso a grave seca e a fome que assolaram Moçambique no final da década de 1980, ambas as partes procuraram uma solução politicamente negociada. Através da mediação de grupos religiosos cristãos, o governo procurou negociações de paz directas com os rebeldes da Renamo (Hume, 1994).

ANOS 1990: NEGOCIAÇÕES E ACORDO DE PAZ, SACRIFÍCIOS E PERDAS

Inicialmente, as negociações de paz de 1984 entre o governo da Frelimo e a Renamo falharam, porque, aparentemente, a Renamo «recusou-se a reconhecer a existência do Estado moçambicano» (Chissano, 1992a) em troca de uma amnistia. Na sequência do declínio do Bloco Socialista do Leste, no final da década de 1980, a Frelimo procedeu a uma mudança político-legal, alterando a sua posição marxista-leninista e aprovando uma constituição democrática liberal em 1990. A mudança da constituição abriu também caminho para facilitar as negociações de paz entre a Frelimo e a Renamo. Neste contexto, a segunda tentativa séria de encetar negociações de paz deu-se no final dos anos 1980. Para isso, a Renamo aceitou reconhecer a soberania do Estado moçambicano, e o governo da Frelimo assegurou não legislar nem aplicar leis que contradissem os acordos alcançados em Roma; o que, por outras palavras, significa que a Frelimo ficou com o carro, mas sem o combustível. Entretanto, observa Luís de Brito, as negociações de paz de Roma não «criaram instituições de transição capazes de romper com o passado e com a lógica hegemónica das forças militarizadas até então» (Brito, 2009). Os poderes consagrados pelo AGP impediram, contudo, a Frelimo de governar como lhe apetecesse, constituindo, assim, uma marca oficial da transição (Malan, 1999). É esta amputação temporária de poder e de legitimidade que indignou vários quadros da Frelimo e, no seguimento do AGP e das posteriores vitórias eleitorais, os inspirou a continuar a conceber estratégias para recuperar o poder perdido, particularmente em relação às forças armadas.

As negociações e os acordos de Roma determinaram a realização de eleições democráticas no período pós-guerra. As duas partes também concordaram com o financiamento da desmobilização e da reintegração socioeconómica dos ex-militares dos exércitos da Renamo e do governo, e com a criação de novas forças armadas de defesa do País, que depois ficaram conhecidas como FADM, e que deviam ser compostas por igual número de tropas de ambos os antigos exércitos (Schafer, 2007).

Aquando da assinatura do AGP em Roma a 4 de Outubro de 1992 pelo governo da Frelimo, representado pelo então Presidente, Joaquim Chissano, e pelo líder da Renamo, Afonso Dhlakama, os antigos inimigos de guerra prometeram aceitar a reconciliação, o perdão e o esquecimento e reconstruir o País. O Presidente Chissano afirmou publicamente, na altura:

A reconciliação nacional é da responsabilidade de todos os moçambicanos; todos juntos devemos sarar as feridas, substituir o ódio pela compreensão e pela solidariedade, a vingança pelo perdão e pela tolerância, a desconfiança pela fraternidade e pela amizade (Chissano, 1992a).

O presidente da Renamo também fez uma promessa semelhante, afirmando que «De hoje em diante, (...) a luta armada será substituída pela luta política e pela democracia» (Dhlakama, 1992).

Ao nível estatal, o acordo de paz constituía um potencial de democratização e de reforma das instituições do Estado. Aquando da assinatura do acordo, Chissano também afirmou no seu discurso algo que viria a repetir noutros discursos públicos: «É a vitória de todos» (Chissano, 1992a). No entanto, é também necessário ter em conta que «o significado de vencer numa situação de conflito tem de ser analisado dentro do contexto social e cultural» (Rubinstein, 1986). Neste caso, pode ser que a noção de Chissano de que «a vitória é de todos» fizesse parte de uma retórica política para promover publicamente a reconciliação. Ou pode ser também que não houvesse entendimento e interpretação unânimes entre as elites da Frelimo sobre o significado do AGP, em especial da composição e do controlo das forças armadas.

O AGP E O «DEIXA ANDAR» BRAÇOS ARMADOS

Uma análise focalizada na questão da composição das forças armadas, segundo os termos do AGP, é pertinente, dado que, após as reformas políticas da Frelimo em meados dos anos 1980 e que culminaram com a nova constituição de 1990, as forças armadas tinham sido o único sector a estabelecer uma continuidade entre a Frelimo como movimento de libertação, a Frelimo como governo pós-colonial e a Frelimo na vanguarda da democratização liberal. Como bem referiu Severino Ngoenha:

Os revolucionários conseguiram adquirir o poder. Contudo, a organização militar permaneceu intacta... se esta organização tivesse permanecido intacta para defender os interesses nacionais, seria compreensível; ao contrário, tornou-se o braço armado dos chefes e suas ideologias utópicas contra as reclamações democráticas do povo (Ngoenha, 1993).

Foi a Renamo que, através da guerra civil e das complicadas negociações até ao acordo de Roma, quebrou com esta lógica de continuidade nas relações entre a Frelimo e o seu braço armado, as antigas Forças Populares de Libertação de Moçambique.

Há poucas dúvidas de que Chissano, talvez mais do que qualquer outro elemento-chave na Frelimo, compreendeu que «a paz exige um verdadeiro sacrifício» (Saint-Amand, 1996). Na altura da apresentação do texto do AGP por Chissano, para aprovação pela Assembleia da República em Outubro de 1992, alguns deputados influentes da Frelimo levantaram questões que revelavam não tanto um sentimento de vitória e necessidade de aceitar sacrifícios, mas sim um sentimento de incerteza e de perda resultante das negociações de paz e do AGP. A Assembleia da República era, na altura, constituída apenas pelo partido Frelimo. Um influente deputado e ex-ministro da Segurança, Sérgio Vieira, embora expressando um certo sentimento de alívio por as mortes e destruição terem parado, não deixou, entretanto, de levantar dúvidas sobre o significado do AGP para a Frelimo. Afirmou ele:

Senhor Presidente [referindo-se a Joaquim Chissano], a sua viagem a Roma, em Setembro, e a sua viagem a Gaborone foram sempre recebidas com grande interrogação por muitos de nós, «Valerá a pena? Não será inútil?». (...) Até que ponto estamos a fazer demasiadas cedências ou não? (Vieira, 1992).

Outros deputados pediram a Chissano esclarecimentos sobre o destino do Ministério da Defesa, uma vez que o AGP determinara que seriam estabelecidas novas forças de defesa. O Presidente do País tentou apaziguar o sentimento de perda dos deputados, respondendo cautelosamente:

O Ministério da Defesa não são as forças armadas... A criação das novas forças armadas não tem implicações no Ministério da Defesa. O Ministério da Defesa será organizado e reorganizado de acordo com a vontade do governo. Se o governo pensar que é necessário introduzir transformações no Ministério da Defesa para melhor responder às exigências actuais, fá-lo-á. O que é exigido é o que está estabelecido [pelo AGP] para as forças armadas (Chissano, 1992b).

Com esta explicação, Chissano estava a tentar convencer as hierarquias da Frelimo sobre o Ministério da Defesa. A lógica era que se perdeu, mas não se perdeu tudo, nos seguintes moldes: o Ministério da Defesa ficou fora do AGP, e porque o Ministério da Defesa é que manda no exército, num contexto de eleições multipartidárias a Frelimo ganharia e, por conseguinte,

o mistério da defesa ficaria resolvido porque o Ministério da Defesa ficaria com o partido, e, por extensão, o braço armado, embora com «defeitos», continuaria a receber ordens emitidas pela Frelimo.

À medida que continuou a revelar os mistérios da defesa e da segurança, Chissano tornou-se menos cauteloso e mais explícito, na tentativa de dissipar as percepções de perda entre os deputados. Indicou como o governo continuava a controlar o exército, visto que, por exemplo, «o chefe do exército pode ser mudado» pelo governo.

O Ministério da Defesa tem o direito de dar orientações às Forças Armadas, em especial no nosso caso, em que o Presidente da República é ao mesmo tempo chefe do governo e comandante-em-chefe do exército. Portanto, é daqui [eu governo] que partem as ordens (Chissano 1992a).

Para concluir, afirmou que é o chefe do Estado que «tem o direito de declarar guerra» e que «a política de defesa do País é estudada e transmitida através do Ministério da Defesa, e este ministério pertence ao governo [nós Frelimo]» (*ibidem*).

Tanto as perguntas dos deputados como as respostas de Chissano demonstram que, por detrás das afirmações públicas contra a existência de vencedores e perdedores, havia percepções e sentimentos profundos de que o governo da Frelimo tinha feito «demasiadas cedências», o que significava «perda» nas suas negociações com a Renamo. Durante os dois mandatos presidenciais de Chissano (1994-2003), este dava, no entanto, a impressão de não interferir nas questões das FADM e adoptou uma postura de diálogo com a Renamo, numa tentativa de evitar conflitos abertos em torno das forças armadas. Além disso, durante este período, aparentemente, o parlamento «ajudou o partido Frelimo a fazer avançar o processo de criar uma identidade própria, separada do Estado» (Manning, 2002). Houve, porém, contestação dos resultados eleitorais, acompanhada de episódios de violência eleitoral e de um constante sentimento de negação recíproca de legitimidade no parlamento entre deputados da Frelimo e da Renamo, mas, no geral, prevalecia um ambiente de diálogo político contínuo entre a chefia de ambos os partidos.

Este ambiente mudou quando Armando Guebuza, conhecido por muitos como sendo da linha dura da Frelimo, venceu as eleições presidenciais em 2004 com a promessa eleitoral de combater o «deixa andar». Esta ideia de combater o «deixa andar» constituía uma crítica grave contra Chissano, que tinha sido acusado pelos seus pares na Frelimo de ser frouxo com a Renamo, ao ponto de «engolir sapos vivos em frente dos nossos olhos» (Tembe 1992) e não conseguir segurar «a nossa soberania» (Chambal, 1992). Uma vez mais, a perda de soberania neste caso significa a partilha do comando das FADM com algumas das chefias militares da Renamo. Antes de analisar o papel da Frelimo sob comando de Guebuza no desencadear da segunda guerra civil, examinaremos a natureza dos debates na Assembleia da República multipartidária, que evoluiu desde a sua criação em 1995.

O USO DE MEMÓRIAS COMO ARMAS E A NEGAÇÃO RECÍPROCA DA LEGITIMIDADE

Os debates no parlamento monopartidário que antecederam a assinatura do AGP fornecem ainda mais pistas importantes sobre a contradição entre o discurso da Frelimo e a sua prática da reconciliação, que também contribuíram para enfraquecer, em vez de fortalecer, o processo de legitimação das novas instituições democráticas. Os deputados da Frelimo debatiam como tratar a Renamo após a assinatura do acordo de paz, e, nessa altura, um quadro influente da Frelimo, o ex-ministro do Interior Manuel António, fez o seguinte apelo:

Mesmo que um dia eles [a Renamo] venham reunir-se connosco, esta denominação [bandidos] não deixará de existir, porque eles são bandidos (Assembleia da República, 1992).

Desde a sua criação em 1995, a Frelimo e a Renamo usaram o parlamento para fazer acusações graves de vários crimes de guerra. Essas acusações demonstravam também intolerância mútua e negação recíproca da legitimidade (Igreja, 2008; Igreja, 2013a). Apesar destas acusações que continuamente promoveram um clima de tensão e instabilidade, alguns analistas políticos das relações entre a Frelimo e a Renamo no parlamento parecem ter ignorado a gravidade dessas disputas (Manning, 2002).

Por exemplo, em 1995 o parlamento estava a debater a necessidade da reforma constitucional que poderia abrir caminho à criação de uma nova lei de descentralização democrática. Após várias acusações entre deputados da Frelimo e da Renamo de crimes de guerra, um ex-membro influente do partido Renamo, Jafar Gulamo, criticou a Frelimo, afirmando que «A verdadeira face do poder comunista, absolutista, centralizador e ditatorial tem vindo a ser demonstrado ao longo da sua longa des governação» (Assembleia da República, 1997).

Em resposta, Sérgio Vieira disse que a questão da contestação da legitimidade estava a corroer o estabelecimento das instituições democráticas:

Em Moçambique, temos um Estado. Em Moçambique, temos instituições que não só têm legitimidade constitucional, mas também legitimidade democrática. Não é muito correcto os moçambicanos estarem o tempo todo a levantar questões sobre a legitimidade do seu próprio Estado e das suas instituições... Isso põe em causa a existência da própria nação (Assembleia da República, 1997).

Nestas declarações, tanto Vieira como Gulamo claramente expressaram a crise de legitimidade que persistia no parlamento desde a sua criação, aludindo também ao fato de que há uma diferença entre um acordo legal ou formal e o dia-a-dia da política. Para que estas duas dimensões sejam de alguma forma consistentes, a Frelimo e a Renamo deviam ter-se tratado como iguais,

não só pelo que o AGP estipulava mas sobretudo devido às exigências da reconciliação pós-guerra civil (Igreja, 2003; Igreja, 2009a; Igreja, 2009b). No entanto, para o partido Frelimo, isto era inaceitável. Historicamente, a Frelimo é o movimento de libertação que lutou e conquistou a independência a Portugal. Por isso, como em vários países pós-coloniais em África, «a posse do Estado – e da nação – é mantida com firmeza pelos detentores do poder do antigo movimento de libertação» (Dorman, 2006: 1097; Meier, Igreja & Steinforth, 2013: 15-36). Várias vezes, os deputados da Frelimo justificaram a sua alegada posição de superioridade moral e política relativamente à Renamo, alegando:

No continente africano e noutros continentes, o nome de Moçambique está intimamente ligado ao nome da Frelimo. (...) Esta é uma realidade que ninguém pode negar; a Frelimo é Moçambique e Moçambique é a Frelimo (Pachinuapa, 2011).

Pode argumentar-se que esta perspectiva essencialista é improdutivo, dado que:

Para a democracia existir, nenhum agente social deve reivindicar qualquer propriedade exclusiva da fundação da nação. Isso significa que a relação entre agentes sociais se torna mais democrática apenas na medida em que aceitem a especificidade e a limitação das suas reivindicações (Mouffe, 2005: 21).

Presentemente, a Frelimo considera inaceitável ser posta em pé de igualdade com a Renamo, porque, apesar das graves alegações de 'batota' eleitoral, sempre ganhou as eleições multipartidárias. Assim, um importante membro da Frelimo e ex-ministro da Administração do Estado disse que, «numa democracia, os partidos da minoria têm de se submeter aos desejos e planos do partido da maioria» (Gamito, 2007b).

No seguimento dos debates sobre a legitimidade política e as graves dificuldades com que se debatiam os deputados da Frelimo e da Renamo para estabelecer interações de reconciliação, o deputado Gulamo também interveio para esclarecer a posição do seu partido sobre a persistente crise de legitimidade:

A legitimidade do Estado é forjada através da forma como as instituições avançam aceitando ou recusando as pessoas, a maneira como as pessoas ocupam as posições de chefia... Lembro-me [de] que o AGP lançou um processo de reconciliação, mas só começou o processo de reconciliação; este processo não está terminado, o processo de pacificação e democratização não está terminado (...), isto é um foco de permanente tensão. O Estado moçambicano não é propriedade de ninguém, por isso há necessidade de respeitar o pluripartidarismo e a democracia que queremos instalar (Assembleia da República, 1997).

De uma certa maneira, pode argumentar-se que estes debates entre a Frelimo e Renamo no parlamento eram um indicador de uma democracia próspera através da livre expressão de ideias. Na realidade, na sequência deste tipo de debates «quentes» e de repetidas eleições multipartidárias, alguns analistas do processo de paz e democratização de Moçambique concluíram apressadamente que o País tinha atingido uma fase de consolidação (Manning, 2002). Mas que consolidação, se o País estava lentamente a caminhar para uma nova guerra? O problema não era a forma, mas o conteúdo dos debates, que não escondiam o modo como a Frelimo e a Renamo conservam rancores explosivos, consideravam abominável a ideia de atribuir uma à outra legitimidade política e de estar no parlamento a decidir sobre o futuro do País.

Com o passar do tempo, houve pouca mudança nas relações entre as elites da Frelimo e da Renamo. Muitas vezes, propostas de introdução de nova legislação foram mutuamente rejeitadas com a justificação de que o proponente não tinha legitimidade para promover mudanças no País. A rejeição da legitimidade dos deputados da Renamo era feita através da utilização de argumentos assentes em continuidade histórica. Por exemplo, um deputado da Frelimo afirmou no parlamento:

A Renamo nunca criará um governo neste País, porque é um partido terrorista que matou gente no País. (...) A história da Renamo está ligada ao apartheid, aos racistas. (...) Vocês pertencem aos racistas que vos criaram (Cília, 2004).

Por seu turno, os deputados da Renamo também respondiam, por exemplo acusando deputados da Frelimo de actividade criminosa durante a primeira guerra civil:

Houve mortes de muitos moçambicanos nas prisões de Snasp¹ ordenadas por si [Sérgio Vieira]... Os moçambicanos nunca esquecerão isso. (...) O deputado Sérgio Vieira ainda tem de dar esclarecimentos sobre a morte do primeiro Presidente moçambicano, Samora Machel. (...) Alguns deputados, como Sérgio Vieira, mataram cruelmente nos campos abertos, como no caso da Zambézia (Manteigas, 2004).

Neste sentido, a Frelimo só conseguiu alterar e aprovar leis devido às suas vitórias eleitorais consecutivas, que lhe deram maiorias no parlamento. Em contrapartida, essas vitórias eleitorais reforçaram a prática de não considerar a Renamo «um adversário digno» para negociar e chegar a compromissos com ele (Manning, 2002).

¹ Snasp é o acrónimo de Serviço Nacional de Segurança Pública. Eram os serviços secretos do pós-independência de Moçambique.

2004: NOVA FRELIMO, POLÍTICAS ANTIGAS PARA REPARAR SENTIMENTOS DE PERDA

Em 2004, o partido Frelimo ganhou as eleições nacionais com uma maioria significativa no parlamento, sob liderança de Armando Guebuza. Esta vitória estabeleceu uma descontinuidade com a aparente tentativa de separar a Frelimo do governo que tinha caracterizado o partido sob a liderança de Chissano. Guebuza toma o comando com a missão de reparar os erros e fraquezas de Chissano, em particular recuperar o controlo total das forças armadas. Como afirma Lourenço do Rosário, um dos mediadores locais nas últimas negociações de paz entre a Frelimo e a Renamo, esta vitória eleitoral reforçou ainda mais a perspectiva entre «os sectores radicais do partido no poder de que não havia mais nada a negociar com a Renamo» (Rosário, 2012).

As vitórias eleitorais de 2004 reforçaram as aspirações da Frelimo de recuperar o controlo de todas as instituições do Estado à moda da revolução socialista dos primeiros anos de independência, em vez de propor um plano para combater a cada vez maior fragmentação do Estado caracterizada pela coexistência descontrolada de culturas e práticas políticas diferentes em vários níveis da acção do Estado (Santos, 2006; Igreja, 2014; Igreja, 2012). O partido anunciou publicamente e restabeleceu a antiga prática socialista de existência de células do partido Frelimo nas instituições do Estado. Durante o período do socialismo revolucionário, as células da Frelimo tinham a função de espiar as actividades nos locais de trabalho para controlar e reprimir dissidências entre os trabalhadores não filiados no partido.

Em 2006, jornalistas locais citaram o secretário do partido Frelimo para a mobilização e propaganda, defendendo que «Não há problema em a Frelimo criar células do partido nas instituições do Estado» (Canal de Moçambique, 2006).

A defesa pública deste programa de controlo sugeria que os dirigentes do partido não consideravam, ou não se importavam, que tal programa pudesse facilmente ampliar as acusações de discriminação política, intolerância e perseguição nas instituições do Estado. A reciclagem pela Frelimo de políticas velhas e deficientes influenciou as pessoas para formas imprevisíveis de luta, como Iris Young sugere:

Quando as pessoas dizem que uma determinada regra, uma determinada prática ou um determinado significado cultural está errado e deve ser mudado, estão muitas vezes a fazer uma afirmação sobre a injustiça social (Young, 1990: 34).

Apesar de críticas feitas por diversos sectores no País, quatro anos depois, em 2010, o secretário-geral do partido, Filipe Paúnde, foi citado por jornalistas, assegurando que «O partido Frelimo irá prosseguir com a criação de células daquela formação política a nível das instituições do

Estado». Também esclareceu que essa decisão «foi tomada... no IX Congresso em 2006, com o objectivo de assegurar o cumprimento do Plano Quinquenal do Governo» (*O País*, 2010).

A Frelimo, sob comando de Guebuza, enfraqueceu cada vez mais o Estado, que já era frágil, parou o processo legal de descentralização democrática e inverteu-o na via da recentralização (Igreja, 2013b). Mais ainda, tentou introduzir linguagem propagandística da Frelimo nos documentos oficiais do Estado (por exemplo, «decisão tomada, decisão cumprida»). Contudo, na sequência de um recurso da Renamo para o Tribunal Constitucional, este chumbou o programa da Frelimo, alegando inconstitucionalidade (Tribunal Constitucional, 2007).

A tentativa da Frelimo de transformar o Estado moçambicano numa autêntica carcaça do partido também contribuiu para aumentar as tensões no parlamento, na medida em que os deputados da Renamo passaram de acusações sobre crimes de guerra à expressão de intenções de se lançarem numa outra guerra contra o que eles consideraram ser uma injustiça social. Os deputados exprimiram essas intenções em 2007, no âmbito dos debates parlamentares sobre a lei de descentralização dos municípios, que o partido Frelimo queria recentralizar nalguns aspectos. Um deputado da Renamo afirmou que os planos da Frelimo para recentralizar a lei de descentralização era «um comportamento de um partido que quer guerra» (Igreja, 2013b). Embora a noção de guerra nesta declaração possa ter vários significados, foi outro muito influente ex-deputado da Renamo, Luís Boavida, que referiu de forma inequívoca os passos a dar para combater o que considerava ser poder ilegítimo da Frelimo.

Partindo do que a Frelimo está aqui a dizer, quero apelar ao nosso presidente Afonso Dhlakama para que ele realmente nos organize, organize os nossos combatentes. (...) O presidente Dhlakama deve realmente organizar os nossos antigos combatentes para lidar com estas brincadeiras. (...) O senhor presidente Dhlakama tem mais que motivos suficientes para organizar os antigos combatentes para parar com isto. A Frelimo só diz isto porque confia nas armas da polícia (Assembleia da República, 2007).

Para os deputados da Frelimo, este tipo de ameaças só confirma que «a Renamo nunca foi nem nunca será democrática; a Renamo é de facto uma organização subversiva» (Gamito, 2007a). Dois anos após as ameaças do deputado Boavida, em 2009, o líder da Renamo abandonou a capital, Maputo, para se instalar na província de Nampula. Pensa-se que o líder da Renamo iniciou aí a mobilização e a reorganização dos antigos soldados.

Mas não restam dúvidas de que a mais controversa de todas as iniciativas políticas e administrativas do governo da Frelimo tenha sido a que em 2009 iniciou o que Luís Pinto considerou um «intenso processo de reforma e reestruturação» das FADM (Pinto, 2013). Segundo o Artigo 18.º da Lei n.º 18/97 (de 1 de Outubro), que é a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, «as Forças Armadas estão ao serviço do Estado moçambicano e são rigorosamente apartidárias». Seguindo os

ditames desta lei, a reforma iniciada não devia, em princípio, ter criado conflitos graves. Contudo, sem negociação ou consulta com a chefia da Renamo, nem informação do público em geral sobre as verdadeiras intenções do governo, a reforma tornou-se misteriosa e problemática, porque o Ministério da Defesa iniciou um programa de aposentamento de um certo número de oficiais das FADM, mas com particular incidência em antigas patentes militares que provinham da Renamo. Este passo do governo criou uma forte impressão de que estava a tentar recuperar o pleno controlo das forças de defesa em sintonia com a garantia anteriormente dada pelo então Presidente Chissano de que os deputados da Frelimo não deviam preocupar-se com a participação da Renamo nas FADM, porque «o Ministério da Defesa tem o direito de dar orientações para as forças armadas» (*ibidem*).

Numa perspectiva de estudos de segurança, o governo da Frelimo criou uma espécie de «dilema de segurança» interno, em que, quando um dos lados em conflito aumenta o investimento nas forças armadas, aumenta o sentimento de insegurança na outra parte, que então também aumenta o seu investimento nas forças armadas; no geral, isto aumenta tensões e cria uma corrida ao armamento (Tang, 2009: 587-623). Ou seja, é o fenómeno da acção que cria reacção. No caso de Moçambique, as medidas do governo da Frelimo para recuperar o controlo total das FADM promoveram um sentimento de insegurança crescente na liderança da Renamo, que se expandiu e criou um sentimento geral de insegurança na sociedade. Deste modo, enquanto a Frelimo adquiria um controlo excessivo das FADM, certos sectores influentes da Renamo rearmavam-se para fazer frente à crescente militarização da Frelimo.

Numa entrevista a um oficial do exército, este disse:

Nos últimos três anos, eu e muitos dos meus colegas que viemos da Renamo fomos oficialmente informados pelo Ministério da Defesa para esperar novas ordens em casa (oficial das FADM, 2011).

Outros antigos soldados provenientes da Renamo quebraram o silêncio, dando entrevistas à comunicação social. Apresentaram documentos oficiais do Ministério da Defesa relativos à sua destituição inesperada e disseram aos jornalistas: «Estamos fartos! A questão central é a exclusão dos ex-guerrilheiros da Renamo e de novo a partidarização das Forças Armadas de Defesa de Moçambique.» Os soldados denunciaram ainda que se estava «a voltar às FPLM [Forças Populares de Libertação de Moçambique], forças armadas do tempo do partido único, anterior aos Acordos de Paz de Roma». Concluíram afirmando que o governo da Frelimo estava «A voltar às mesmas razões que nos levaram a fazer a guerra civil» (*CanalMoz*, 2012). Em resposta a estas reivindicações, membros influentes da Frelimo anunciaram que «A validade do AGP expirou quando o primeiro governo democrático assumiu o poder em 1995» (Hunguana, 2013).

Um influente jornal local, auxiliado por documentos oficiais fornecidos por alguns destes antigos soldados da Renamo, reiterava as razões para a segunda guerra civil, relacionando-as com

as políticas do governo. Num título ousado, o jornal escreveu «A «limpeza» que levou o País à guerra. Exército unificado só ficou com três generais vindos da Renamo» (*Savana*, 2014).

O jornal demonstrava que o governo tinha iniciado um comportamento de exclusão em que os antigos militares da Renamo surgem como alvo principal. Por exemplo, dos trinta e nove generais do exército moçambicano na altura da chamada «limpeza», apenas três eram provenientes da Renamo, ao passo que trinta e cinco vieram do antigo exército governamental da Frelimo; a notícia demonstrava uma presença claramente significativa de soldados que vieram do antigo exército governamental da Frelimo nos vários sectores-chave das FADM.

A marginalização dos ex-soldados da Renamo e a ordem de criar células da Frelimo nas instituições do Estado levaram o partido Renamo a aumentar as acusações à polícia moçambicana de partidarismo a favor da Frelimo. Estas acusações agudizaram-se durante períodos eleitorais, porque, sob pretexto de manter a lei e a ordem, a polícia moçambicana viu-se implicada em vários episódios de violência que envolveram massacres de civis que protestavam do lado da Renamo. Embora afirmando cingir-se à manutenção da ordem social, a violência contribuiu para minar ainda mais a já frágil legitimidade das instituições do Estado e consolidar a percepção de que a violência política é necessária para parar com abusos de poder e promover a boa governação. A atitude geral da Frelimo de recusa em dialogar e negociar, juntamente com a evidente estratégia política de retorno à era socialista de partido acima do Estado, foi sentida e interpretada por vários sectores não ligados ao partido como uma forma de ordem autoritária, a que só se poderia pôr fim por meio da violência política.

Neste contexto, o caso de Moçambique não se adequa «ao risco médio de uma sociedade pós-conflito voltar ao conflito numa década, a saber, 40%» (Collier & Soderbom, 2008: 474). O facto de ter havido conflitos graves a moldar as relações entre a Frelimo e a Renamo no período pós-guerra civil só parcialmente está em conformidade com os dados estatísticos gerais de que a democracia «deixa a sociedade pós-conflito seriamente exposta ao risco de novos conflitos» (*idem*). «Só parcialmente está em conformidade» porque a percepção e as experiências da evolução da repressão política após eleições de 2004 no País também contribuíram para fazer escalar o conflito, o que contradiz a noção de que «a repressão política pode reduzir os conflitos» (Soysa, 2002: 398).

Antes da segunda guerra civil, e já desde as primeiras eleições democráticas realizadas em 1994, registaram-se episódios graves de violência nos períodos eleitorais. Os piores, porém, ocorreram em 2000, no distrito de Montepuez (Cabo Delgado), quando um grupo de cerca de cem pessoas foi massacrado por asfixia até à morte numa pequena cela de prisão, depois de participar num protesto organizado pela Renamo para contestar os resultados eleitorais (Comissão da Sociedade Civil, 2000). Verificaram-se outros episódios de violência eleitoral em vários distritos do Centro do País, como Inhamitanga (Cheringoma), Marínguè, Búzi, Muanza e Marrromeu (todos na província de Sofala) (*Savana*, 2004). Em Março de 2009, foram mortas doze pessoas nas celas prisionais da

polícia no distrito de Mongicual (Nampula), em circunstâncias semelhantes às de Montepuez. Embora estes actos de violência tenham ocorrido em diferentes períodos, há um padrão nestes assassinios: não eram inevitáveis (Hanlon, 2000: 593-597); foram cometidos por funcionários do Estado em regiões identificadas como bastiões da Renamo; as vítimas morreram em circunstâncias extremas e eram geralmente identificadas como membros da Renamo; e foram utilizadas celas de prisão como espaço para ajustes de contas mortais.

Além disso, o carácter extremo das mortes causou consternação e indignação na opinião pública nacional. As reacções dos líderes da Frelimo no governo revelaram, porém, falta de remorsos por essas mortes, e quase não houve apelos a que o sistema de justiça agisse para determinar os indivíduos e instituições responsáveis por essas graves violações dos direitos humanos. Por exemplo, onze dias após o assassinio de 12 pessoas nas celas prisionais da polícia em Mongicual, a Renamo solicitou a realização de uma sessão especial do parlamento para definir os contornos do massacre de Mongicual. No seu discurso ao parlamento, a então primeira-ministra, Luísa Diogo, não começou com uma declaração de indignação ou consternação pelas mortes de Mongicual. Em vez disso, Diogo começou por elogiar o presidente do parlamento, descrever as funções do governo da Frelimo em matéria de segurança e ordem pública, o desenvolvimento e a implementação do plano estratégico integrado do sector da justiça, os desafios que o governo da Frelimo enfrenta, incluindo o desafio contra o «obscurantismo que ainda se observa em Moçambique» (Assembleia da República, 2009).

A posição da primeira-ministra foi um indicador da continuidade da mentalidade da revolução socialista da Frelimo, quando acusou as chamadas autoridades «tradicionais» de serem depositárias de crenças e práticas obscurantistas que eram consideradas hostis à construção do Estado socialista moderno (Igreja, 2004; Igreja *et al.* 2010; Igreja & Dias-Lambranca, 2009; Igreja 2015). Foi já quase no final do seu discurso que Diogo se referiu ao que designou como «o trágico incidente de Mongicual». Quando interveio, José Pacheco, então ministro do Interior, a instituição envolvida nos assassinios de Mongicual, seguiu a mesma lógica discursiva da primeira-ministra. Começou por alargar a lista de pessoas a serem elogiadas, afirmando que, «de uma maneira especial, saudamos e felicitamos os oficiais, superiores e subalternos, generais, sargentos e guardas da polícia da República de Moçambique pelo espírito patriótico e pelo seu desempenho cada vez mais profissional em prol da defesa dos direitos e da liberdade dos cidadãos» (Assembleia da República, 2009). A posição de Pacheco de elogiar os agentes da polícia pode explicar-se em termos de minimizar as dimensões da desgraça e da importância que a Frelimo atribui à violência como instrumento de governação e manutenção no poder. A desgraça das vítimas e das suas famílias e a posição do governo da Frelimo na responsabilização criminal por este massacre apareceram atrasadas no discurso do ministro Pacheco. Foi Mateus Katupa, deputado da Frelimo, que esteve à altura da ocasião e que iniciou seu discurso dizendo: «É com grande consternação e pesar que falo, (...) a fim de repudiar inequivocamente o grave incidente que matou 12 compatriotas» (Katupa, 2009).

Diogo e Pacheco não mostraram compaixão pelas vítimas porque, para estes dirigentes, as pessoas que tinham sido mortas eram «antipatriotas», e as forças policiais actuaram para aplicar a autoridade do Estado e reiterar a sua legitimidade. Em resposta a episódios semelhantes de violência do Estado, Lourenço do Rosário afirmou:

Infelizmente, os nossos líderes lidam com manifestantes como uma acção inimiga. Trata-se de um enorme défice mental de uma certa Frelimo. Não estou a dizer toda a Frelimo, mas uma certa Frelimo. No partido Frelimo, há pessoas que consideram que a cidadania deve ser exercida. Também existem, porém, outros que consideram o exercício da cidadania uma acção inimiga. É preciso combater esta mentalidade (Savana, 2012).

Este tipo de mentalidade de dividir as pessoas entre apoiantes e inimigos prevalece em vários países do mundo (Mouffé, 2005). Nalguns, contudo, este tipo de mentalidade produz consequências mortais, como ilustra o caso de Moçambique. Os manifestantes que foram mortos pela polícia em Moçambique estavam a participar numa manifestação política organizada pela Renamo. Estes manifestantes, defendeu Katupa no seu discurso, «levaram o Estado, no cumprimento das suas sagradas funções, a cometer erros fatais à vida dos que ingenuamente se deixam envolver nestes actos de desobediência» (Katupa, 2009). A noção avançada por Katupa de que as pessoas eram responsáveis pela sua própria morte, porque obrigaram a polícia a cometer erros, sugere que o Estado não tem um código de conduta, o que, por sua vez, amplia e realça as dificuldades do Estado em estabelecer legitimidade, não só ao nível das elites políticas na oposição mas também de forma mais geral na sociedade.

A SEGUNDA GUERRA CIVIL (2013-2014)

Desde o início da segunda guerra civil, as autoridades da Frelimo recusaram-se a reconhecer que o País estava em guerra. Usaram muitas vezes a noção de «conflito político-militar localizado» para negar a existência de uma guerra civil.

Para esclarecer o campo conceptual da segunda guerra civil, usamos conceitos do próprio governo da Frelimo, como «tempo de guerra», «teatro de guerra» e «teatro de operações». Estes conceitos foram definidos e aceites na altura da promulgação da Lei de Amnistia 15/92, na sequência do AGP em Outubro de 1992. O partido Frelimo nunca chegou a anular estas definições, por isso a sua pertinência neste contexto.

«Tempo de guerra» foi definido como «todas as situações, períodos ou actos de confronto permanente, contínuo ou isolado, ou de conflito armado contra o inimigo ou um estado de guerra declarado ou não».

«Teatro de guerra» foi definido como «o espaço terrestre, marítimo ou aéreo, que [já] está ou está na iminência de vir a estar envolvido em operações de conflito armado».

«Teatro de operações» foi definido como «a parte de um teatro de guerra que é necessária para desencadear operações militares ofensivas ou defensivas ou para ser utilizada de acordo com uma determinada missão e das tarefas administrativas e logísticas resultantes dessas operações» (Assembleia da República, 1992).

Estas definições são consistentes com o clima de violência e insegurança que se seguiu à mudança de residência do líder da Renamo em 2009, para se estabelecer, com a sua comitiva de guardas militares, na província de Nampula. Desde esse período, os actos de violência entre as forças do governo e o braço armado do partido Renamo começaram a intensificar-se. Mais concretamente em 2012, a comunicação social moçambicana deu conta de confrontos militares sistemáticos que opunham as forças armadas da Renamo às forças militares do governo da Frelimo, que causaram numerosas mortes em ambos lados, e por vezes foram também mortos civis (*O País*, 2012; *Savana*, 2012; *CanalMoz*, 2011). Numerosas personalidades locais e grupos da sociedade civil fizeram vários apelos à paz e ao diálogo. Outras figuras públicas do País foram enérgicas nos seus apelos: «A Frelimo deve libertar-se das suas mentes radicais e dialogar com o líder da Renamo» (Rosário, 2012). A maior parte destes apelos, porém, foi inicialmente em vão, uma vez que as conversações iniciais entre os dois partidos no Centro de Conferências Joaquim Chissano foram marcadas por impasses e interrupções constantes. Com o passar do tempo, o líder da Renamo, Afonso Dlhakama, mudou-se de Nampula e fixou-se, com a sua guarda militar, na Gorongosa, a região que tinha sido o epicentro da primeira guerra civil (Igreja, 2014; Igreja, 2009b; Igreja & Racin, 2013; Igreja & Dias Lambranca, 2006). A Renamo iniciou um processo de recrutamento e treinos militares dos seus ex-soldados (News24, 2012). Em meados de Junho de 2013, os meios de comunicação informaram que «alegados soldados da Renamo atacaram um paiol do exército» no Dondo (Sofala) e mataram sete soldados das FADM, tendo o último perdido a vida no hospital, já depois de falar com a imprensa (*O País*, 2013). Na sequência deste assalto, visitámos a região da Gorongosa em Julho de 2013, testemunhámos a escalada de tropas do governo na região e ouvimos falar de casos de jovens que se juntaram voluntariamente às forças militares da Renamo na região. O auge da instabilidade, e a percepção geral de que o País tinha mergulhado de novo numa nova guerra civil, deu-se em Outubro de 2013, quando as forças militares do governo atacaram a base militar de Dlhakama, na Gorongosa. Foi reportado na altura que Dlhakama e as suas forças escaparam ao assalto, mas um deputado seu, Armindo Milaco, que também estava na base, foi gravemente ferido e morreu. Desde este ataque militar, o líder da Renamo permaneceu em local não revelado, e o antigo porta-voz do partido Fernando Mazanga afirmou publicamente que os «ataques das FADM marcaram o fim da democracia em Moçambique e romperam o acordo de Roma» (*O País*, 2013). Os conflitos militares entre as duas forças intensificaram-se por vários meses, até à altura em que um acordo de paz foi alcançado entre as partes.

Os membros da Renamo interpretaram publicamente o início da violência como resultado da recusa da Frelimo em respeitar as medidas estabelecidas pelo AGP. A falta de respeito consistia no programa do governo da Frelimo de afastar os ex-soldados da Renamo que entraram para o exército no contexto do AGP. Por ocasião do 14.º aniversário do AGP, o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, foi citado pela Rádio Moçambique, apelando ao governo da Frelimo para parar com o afastamento sistemático dos seus antigos soldados:

Cada vez que eu aviso a Frelimo para inverterem a sua acção, eles dizem que eu sou belicista. Eu aconselho novamente que, no caso de a Frelimo não parar, eu, Dhlakama, considerarei a possibilidade de reagrupar os nossos homens para nos defendermos (Rádio Moçambique, 2006).

A segunda guerra civil foi também o resultado do fracasso da Frelimo em aprovar algumas das medidas estabelecidas pelo AGP, nomeadamente a integração dos ex-militares da Renamo na polícia nacional. Por isso, a guerra foi desencadeada para pressionar o governo a aceitar as suas propostas em geral. No entanto, como afirmado acima, as razões da recusa pela Frelimo das propostas da Renamo no parlamento ao longo das últimas duas décadas estão directamente ligadas à herança da primeira guerra civil ainda por resolver. Uma forma encontrada para não lidar com estes conflitos foi através do estabelecimento da Lei de Amnistia 15/92, sem iniciar qualquer tipo de investigação independente para determinar o verdadeiro grau de responsabilidade da Frelimo e da Renamo nas violações dos direitos humanos e nos crimes de guerra cometidos durante a primeira guerra civil. Uma dimensão importante deste legado é a permanente interpretação da Frelimo de que a Renamo não é uma organização moçambicana legítima por causa do envolvimento das forças de segurança e defesa da antiga Rodésia e do *apartheid* sul-africano no apoio à Renamo. A outra dimensão consiste no facto de que, para a Frelimo, os soldados da Renamo são os únicos que mataram e destruíram no País.

VIOÊNCIA E CRESCIMENTO DEMOCRÁTICO

As reivindicações da Renamo são justas, pertinentes e importantes...
Pacheco (2013)

De um modo geral, podemos afirmar que se compreende melhor os vários ciclos de violência política em Moçambique se se aceitar que «não se pode erradicar a violência» e que a segunda guerra civil em Moçambique se insere num processo de criação ou fortalecimento de instituições através das quais a violência pode ser limitada e contestada (Mouffé, 2005). Embora a Frelimo e a Renamo tenham ganho legitimidade legal por força de eleições multipartidárias,

nos últimos vinte anos, apesar de terem sido fortemente contestadas e violentas, os seus membros dentro e fora do parlamento nunca conseguiram livrar-se do seu passado amargo e acusaram-se mutuamente de destruírem o País e de serem criminosos de guerra. Além do uso de memórias como armas, ambas as partes deram mais dois passos importantes que contribuíram para a eclosão da segunda guerra civil. O governo da Frelimo iniciou um processo de reforma das FADM. No entanto, a forma como foram implementadas estas reformas deu razões credíveis aos antigos oficiais da Renamo para acreditarem que estavam a ser deliberadamente marginalizados e excluídos do exército unificado. Quando a Renamo protestou contra estas exclusões e argumentou que não estavam a ser respeitados os princípios do AGP, o governo da Frelimo alegou que o AGP estava defunto. Com o tempo, os membros da Renamo ficaram cada vez mais frustrados com os impasses da política multipartidária, uma vez que foram em vão as suas persistentes tentativas de influenciar a Frelimo a mudar a lei eleitoral, a fim de resolver o grave défice de confiança relativamente ao processo eleitoral. Registaram-se os mesmos esforços improdutivos quando a Renamo tentou parar o processo de recentralização das funções do Estado iniciada pela Frelimo (Igreja, 2013b).

Na sequência da crescente instabilidade política e da violência, e de um longo período em que várias figuras públicas no País exigiram conversações entre a Frelimo e a Renamo, a Frelimo aceitou finalmente entrar em conversações com a Renamo. Esta apresentou quatro pontos para negociar com o governo: i) legislação eleitoral; ii) forças de defesa e segurança; iii) desenvolvimento apartidário do Estado; e iv) questões económicas. Os primeiros cinco meses de negociações de paz não produziram resultados frutíferos; pelo contrário, o governo da Frelimo aumentou os seus efectivos militares no Centro do País. Com a escalada da presença de tropas e combates entre forças do governo e da Renamo, o governo apareceu na imprensa nacional através da voz do seu negociador principal e ministro da Agricultura, José Pacheco, para afirmar que as exigências da Renamo são «justas, pertinentes e importantes para o bem da democracia e da cultura de paz em Moçambique» (Televisão de Moçambique, 2013).

Este reconhecimento público por um membro do governo veio dar valor político à guerra. Posteriormente, o governo aceitou as exigências da Renamo de mudar a lei eleitoral, que foi alterada no parlamento por unanimidade dos partidos, Frelimo e Renamo. Uma questão que é inevitável e que deve ser levantada é: porque é que o governo da Frelimo esperou pela eclosão da violência e de uma segunda guerra civil para aceitar as já velhas exigências da Renamo de alterar um conjunto de leis e procedimentos dos funcionários do Estado? No decurso das negociações de paz em Moçambique, nenhuma das partes manifestou a necessidade de criar algum tipo de processo independente para investigar e esclarecer as verdades sobre os crimes cometidos durante a primeira guerra civil. Uma investigação e um eventual esclarecimento por uma comissão de verdade poderiam talvez ajudar a Frelimo e a Renamo a abandonar a prática de

acusações mútuas de violações e crimes graves e a negação da legitimidade política. Ao evitar esse passo importante para tentar esclarecer as verdades dos abusos e crimes da guerra, ficamos perante uma realidade tripartida em Moçambique: a violência vai continuar a ser um instrumento político tanto para desordem como para transformação das instituições democráticas incipientes; a percepção de transição interminável ganha ainda mais raízes culturais; e uma parte significativa da população no País torna-se um potencial recurso para a violência, isto é, qualquer indivíduo que não seja do partido Frelimo vai ser acusado de pertencer à Renamo, incitar à violência, não ser *moçambicano de gema*, insultar o chefe de Estado, carecer de *auto-estima e não querer ser rico* num ambiente de *escândalo de recursos*.

REFERÊNCIAS

- Adam, Y. (2001). Samora Machel e o desenvolvimento de Moçambique. In António Soupa (ed.), *Samora: Homem do Povo*. Maputo: Maguezo Editores.
- Aijmer, G. e Abbink, J. (eds.) (2007). *Meanings of Violence: A Cross Cultural Perspective*. Oxford: Berg.
- Alexander, F. (1941). The psychiatric aspects of war and peace. *American Journal of Sociology*, 46(4), 505-6.
- Barnes, S. (2001). The contribution of democracy to rebuilding postconflict societies. *The American Journal of International Law*, 95, 86-101.
- Brito, L. de (2009). *Discurso Político e Pobreza em Moçambique: Análise de Três Discursos Presidenciais*. II Conferência do IESE. Maputo, 22-23 de Abril.
- Cabrita, J. (2000). *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy*. New York: Palgrave.
- Cahen, M. (2000). Nationalism and ethnicities: lessons from Mozambique. In Einar Braathen, Morten Boas & Gjermund Saether (eds.), *Ethnicity Kills? The Politics of War, Peace and Ethnicity in SubSaharan Africa*. London: MacMillan Press.
- Cília, C. (2004). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- CanalMoz (2011). Pelo menos 13 agentes das FIR podem ter morrido. *CanalMoz*, 10 de Maio.
- Comissão da Sociedade Civil (2000). *Dossier Montepuez: As Dimensões de Uma Tragédia*. Relatório.
- Chabal, P. (2005). Violence, power and rationality: a political analysis of conflict in contemporary Africa. In Patrick Chabal, Ulf Engel & Anna Maria Gentili (eds.), *Is Violence Inevitable in Africa? Theories of Conflict and Approaches to Conflict Prevention*. Leiden: Brill.
- Chissano, J. (1992a). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Chissano, J. (1992b). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Rádio Moçambique.
- Chissano, J. (2012). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Coelho, João P. (2003). Da violência colonial ordenada à ordem pós-colonial violenta: sobre um legado das guerras coloniais nas ex-colónias portuguesas. *Lusotopie*, 175-93.
- Collier, P. et al. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington DC: The World Bank.
- Collier, P., Hoeffler, A. e Soderbom, M. (2008). Post-conflict risks. *Journal of Peace Research*, 45(4), 470.
- Dhlakama, A. (1992). *Entrevista*. Maputo: Arquivo da Rádio Moçambique.
- Dorman, S. (2006). Post-liberation politics in Africa: examining the political legacy of struggle. *Third World Quarterly*, 27, 1097.

- Fukuyama, F. (2005). *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books.
- Gamito, A. (2007a). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Gamito, A. (2007b). *Entrevista*. Maputo: Assembleia da República.
- Geffray, C. (1990). *La Cause des Armes au Mozambique*. Paris: Editions Karthala.
- Goldschmidt, W. (1986). Why men fight. *Anthropology Today*, 2(1), 12-15.
- Hanlon, J. (2000). Violence in Mozambique: in whose interests? *Review of African Political Economy*, 27(86), 593-597.
- Hume, C. (1994). *Ending Mozambique's War: The Role of Mediation and Good Offices*. Washington: USIPP.
- Hunguana, T. (2013). Entrevista. *Domingo*, 1 de Dezembro.
- Igreja, V. & Dias-Lambranca, B. (2006). The social world of dreams and nightmares in a post-conflict setting: the case of Gorongosa in Central Mozambique. *Intervention*, 4, 145-57.
- Igreja, V. & Dias-Lambranca, B. (2009). Christian religious transformation and gender relations in postwar Mozambique. *Journal of Religion in Africa*, 39(3), 262-94.
- Igreja, V. (2003). Why are there so many drums playing until dawn? Exploring the role of *gamba* spirits and healers in the postwar recovery period in Central Mozambique. *Transcultural Psychiatry*, 40(4), 459-487.
- Igreja, V. (2004). Mental health in a postwar society: a history of neglect and denial of medical pluralism in Mozambique. In Peter Morrall & Mike Hazelton (eds.), *Mental Health: Global Policies and Human Rights*. London: WHURR Publishers. pp. 166-182
- Igreja, V. (2008). Memories as weapons: the politics of peace and silence in post-civil war Mozambique. *Journal of Southern Africa Studies*, 34(3), 539-56.
- Igreja, V. (2009a). Justice and reconciliation in the aftermath of the civil war in Gorongosa, Mozambique Central. In Kai Ambos, Judith Large & Marieke Wierda (eds.), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development*. Berlin: Springer. pp. 423-37
- Igreja, V. (2009b). The politics of peace, justice and healing in post-war Mozambique. In Chandra Sriram & Suren Pillay (eds.), *Peace versus Justice? The Dilemma of Transitional Justice in Africa*. KwaZulu-Natal: University of Kwa-Zulu Natal Press. pp. 277-300
- Igreja, V. (2010). Frelimo's political ruling through violence and memory in postcolonial Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 36(4), 781.
- Igreja, V. (2012). Negotiating order in postwar Mozambique. In Helene Kyed *et al.* (eds.), *The Dynamics of Legal Pluralism in Mozambique*. Maputo: Kapicua. pp. 148-166
- Igreja, V. (2013a). Mozambique. In Lavinia Stan & Nadya Nedelsky (eds.), *Encyclopedia of Transitional Justice*, vol. II. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 305-311

- Igreja, V. (2013b). Politics of memory, decentralization and recentralization in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 39(2), 313-335.
- Igreja, V. (2013c). The implications of accumulated grievances and memories of political violence to the process of administrative decentralization in Mozambique. *Journal of Political Studies*, 6(1), 181-199.
- Igreja, V. & Racine, L. (2013). The politics of spirits, justice, and social transformation in Mozambique. In Barbara Meier & Arne Steinforth (eds.), *Spirits in Politics: Uncertainties of Power and Healing in African Societies*. Frankfurt: Campus Verlag. pp. 181-204
- Igreja, V. (2015). Legacies of war, healing, justice and social transformation in Mozambique. In Brandon Hamber & Elizabeth Gallagher (eds.), *Peacebuilding from a Psychosocial Perspective*. New York: Springer. pp. 223-254
- Igreja, V. (2014). Memories of violence, cultural transformations of cannibals, and indigenous state-building in post-conflict Mozambique. *Comparative Studies in Society and History*, 56(3), 774-802.
- Igreja, V. et al. (2010). The epidemiology of spirit possession in the aftermath of mass political violence in Mozambique. *Social Science e Medicine*, 71(3), 592-99.
- Igreja, V., Riedesser, P. e Walter, J. (2002). Trance-phenomenon among child-soldiers in Mozambique. In G. Klosinski (ed.), *Grenz-und Extrem-Erfahrungen im Interdisziplinären Dialog*. Tübingen: Attempto Verlag. pp. 35-41
- Igreja, V. 2015. Amnesty Law, Political Struggles for Legitimacy and Violence in Mozambique. *International Journal of Transitional Justice* 9(2): 239-258.
- Katupa, M. (2009). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Lujala, P., Gleditsch, N. & Gilmore, E. (2005). A diamond curse? Civil war and a lootable resource. *Journal of Conflict Resolution*, 49, 538-562.
- Lundin, I. (1998). Mechanisms of community reception of demobilized soldiers in Mozambique. *Journal of African Political Science*, 3, 104-118.
- Lundin, I. (2002). Uma leitura analítica sobre os espaços sociais que Moçambique abriu para colher e cultivar a paz. In Brazão Mazula (ed.), *Moçambique: 10 Anos de Paz*, vol. I. Maputo: CEDE. pp. 96-139
- Malan, M. (1999). Peacebuilding in Southern Africa: police reform in Mozambique and South Africa. *International Peacekeeping*, 6(4), 171-190.
- Manning, C. (2002). Elite habituation to democracy in Mozambique: the view from Parliament 1994-2000. *Commonwealth e Comparative Politics*, 40(1), 64.
- Manteigas, J. (2004). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Matsinhe, M. (2009). Entrevista. *Savana*, 4 de Setembro.
- Mazula, B. (ed.) (2002). *Moçambique: 10 Anos de Paz*, vol. I. Maputo: CEDE.

- Meier, B., Igreja, V. & Steinforth, A. (2013). Power and healing in African politics: an introduction. In Barbara Meier & Arne Steinforth (eds.), *Spirits in Politics: Uncertainties of Power and Healing in African Societies*. Frankfurt: Campus Verlag. pp. 15-36
- Mondlane, E. (1969). *The Struggle for Mozambique*. Middlesex: Penguin Books.
- Mouffe, C. (2005). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Ncomo, B. (2003). *Uria Simango: Um Homem, Uma Causa*. Maputo: Edições Novafrica.
- News24 (2012). Mozambique's ex-guerrillas regather arms. News24, 13 de Novembro.
Disponível em: <http://www.news24.com/printArticle.aspx?iframeeaid=b30a2c14-6c21-489e-ab85-8d41a0e2d34becid=965> (consultado a 15 Novembro de 2012).
- Ngoenha, S. (1993). *Das Independências às Liberdades*. Maputo: Edições Paulistas.
- Nhantumbo, N. (2013). Recursos minerais já são uma «maldição» em Moçambique. *CanalMoz*, 27 de Junho.
- Oficial das FADM (2011). *Entrevista*. Maputo, 18 de Agosto.
- O País* (2012). FIR assalta sede da Renamo em Nampula e captura 34 ex-guerrilheiros. *O País*, 9 de Março.
- O País* (2013). Renamo anuncia fim do Acordo Geral de Paz. FADM dizem que responderam à provocação. *O País*. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/27543-renamo-anuncia-fim-do-acordo-geral-de-paz-fadm-dizem-que-responder-am-a-provocacao-.html> (consultado a 22 de Outubro de 2013).
- Pacheco, J. (2013). *Entrevista*. Televisão de Moçambique (TVM), 18 de Julho.
- Pachinuapa, R. (2011). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Pereira, J. & Nhanale, E. (2014). *As Eleições Gerais de 2014 em Moçambique: Análise de Questões Fundamentais. Relatório*. Johannesburg: Fundações da Open Society.
- Pinto, L. (2013). Forças Armadas de Moçambique. *JANUS*. Disponível em: <http://janusonline.pt/2013/2013.html> (Consultado em 25 de Setembro de 2014).
- Posner, E. (2009). *The Perils of Global Legalism*. Chicago: Chicago University Press.
- Rebelo, J. (2013). Entrevista. *Savana*, 18 de Outubro.
- Rosário, L. do (2012). Entrevista. *Savana*, 26 de Abril.
- Rubinstein, R. A. (1986). International conflict, decision-making, and anthropology. *Anthropology Today*, 2(1), 14.
- Saint-Amand, P. (1996). *The Laws of Hostility: Politics, Violence, and the Enlightenment*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Santos, B. de Sousa (2006). The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique. *Law and Society Review*, 40, 44.
- Santos, M. dos (2003). *Entrevista*. Maputo: Arquivo da Rádio Moçambique.
- Savana* (2012). Um barril de pólvora chamado Marínguê. *Savana*, 18 de Agosto.

- Schafer, J. (2007). *Soldiers at Peace: Veterans of the Civil War in Mozambique*. New York: Palgrave McMillan.
- Shubin, V. (2008). *The Hot «Cold War»: The USSR in Southern Africa*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Soysa, I. (2002). Paradise is a bazaar? Greed, creed, and governance in civil war, 1989-99. *Journal of Peace Research*, 39(4), 395-416.
- Tang, S. (2009). The security dilemma: a conceptual analysis. *Security Studies*, 18, 587-623.
- Tembe, J. & Chambal, J. (1992). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Tomuschat, C. (2003). *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Oxford: Oxford University Press.
- Tribunal Constitucional. Decisão n.º 4/CC/2007, 16 de Agosto de 2007.
- Vieira, S. (1992). *Discurso*. Maputo: Arquivo da Assembleia da República.
- Whitehead, N. & Finnstrom, S. (eds.) (2013). *Virtual War and Magical Death: Technologies and Imaginaries for Terror and Killing*. Durham: Duke University Press.
- Whitehead, N. (2007). Violence and the cultural order. *Daedalus*, 136, 40-50.
- Young, I. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

A SOCIEDADE CIVIL NAS ELEIÇÕES DE 2014 EM MOÇAMBIQUE

OPORTUNIDADE DE AFIRMAÇÃO PERDIDA?

Sérgio Chichava e Egídio Chaimite

INTRODUÇÃO

O boicote do principal partido da oposição moçambicana, Renamo, às primeiras eleições locais de 1998, por não concordar com alguns aspectos da lei eleitoral e outros ligados à lei autárquica¹, assim como a grave crise eleitoral ocorrida após a não aceitação dos resultados das segundas eleições gerais de 1999 por parte deste partido, sob pretexto de fraude, levou a que organizações da sociedade civil moçambicana (SCM) vissem a necessidade de se organizar de modo a fazer a observação dos processos eleitorais².

Tratava-se mais concretamente de fazer contagem paralela, visto que, desde as primeiras eleições gerais realizadas em 1994, algumas organizações da SCM já vinham participando nos processos eleitorais através de programas de educação cívica. Para as eleições de 1994, por exemplo, e ainda numa fase bastante embrionária da SCM, as antigas Organizações Democráticas de Massas (ODM) do partido Frelimo, nomeadamente a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) e a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), bem como algumas confissões religiosas, como o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) e a Igreja Católica, eram os principais actores não estatais locais que realizavam campanhas de educação cívica com apoio da Associação dos Parlamentares Europeus (AWEPA, na sigla inglesa) e da Cáritas (Hansma & Troost, 1995). Entretanto, a quase inexistência de organizações da SCM na época fazia que, além das ODM, os maiores protagonistas das campanhas de educação cívica fossem as organizações interna-

¹ A Renamo boicotou as primeiras eleições locais de 1998 por não concordar com o princípio de gradualismo defendido pela Frelimo, segundo o qual as eleições deviam ser realizadas em locais que apresentassem condições económicas e sociais e capacidade administrativa e financeira indispensáveis ao seu funcionamento. Além disto, a Renamo também alegava a existência de irregularidades no recenseamento eleitoral e discordava das funções dos Órgãos Locais do Estado e dos municípios coabitando no mesmo espaço geográfico.

² Alegando fraude e não reconhecendo o governo saído das eleições de 1999, a Renamo realizou uma série de manifestações por quase todo o País. A Polícia reagiu com violência, sobretudo em regiões onde a Renamo é mais popular, tendo, por isso, havido mortes. O caso mais gritante deu-se em Montepuez, onde mais de cem apoiantes da Renamo, que tinham sido presos pela sua participação nas manifestações, acabaram perdendo a vida por asfíxia numa prisão local.

cionais. Além da educação cívica, que consistia em ensinar os conceitos básicos de democracia, o acto de votar e o significado de voto, estas e outras organizações, com destaque para o Instituto de Educação Cívica (FECIV) e a Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia (AMODE) – esta última criada sob o impulso dos doadores, em particular do Instituto Democrático Nacional (NDI, na sigla inglesa), em 1997 – começaram a fazer a observação do processo de votação em colaboração com observadores internacionais.

A contagem paralela, que passou a ser uma meta privilegiada, tinha como objectivo garantir a transparência e integridade ao processo de votação, mais particularmente na contagem dos votos, estabelecendo um clima de confiança entre os diferentes partidos e entre estes e os órgãos de administração e gestão eleitoral, de modo que os resultados eleitorais por estes produzidos fossem por todos aceites.

Foi assim que organizações como o Centro de Estudos para a Democracia (CEDE), o Conselho Islâmico de Moçambique (CISLAMO), a AMODE e o CCM criaram, em Outubro de 2003, o Observatório Eleitoral (OE), com o apoio de alguns doadores como, por exemplo, a Cooperação Suíça (organização que mais impulsionou a implantação do OE) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla inglesa)³.

O primeiro acto do OE foi a observação das segundas eleições locais realizadas a 19 de Novembro de 2003, que, pela primeira vez, contaram com a participação da Renamo. Um dos actos marcantes do trabalho do OE nestas eleições foi ter obrigado a Comissão Nacional de Eleições (CNE) a rever os resultados referentes ao município de Marromeu, onde, segundo os resultados divulgados pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), a Frelimo e o seu candidato teriam vencido o candidato da Renamo e o seu partido por dois votos a mais na presidência e dezassete votos na assembleia municipal. Contudo, a contagem paralela realizada pelo OE indicava o contrário: se a Frelimo tinha ganho a maioria na assembleia municipal, o candidato deste partido perdera a favor da Renamo por apenas um voto de diferença (Hanlon, 2003).

Estava afirmada a credibilidade do OE junto das instituições políticas, partidárias e estatais e da sociedade moçambicana em geral. As terceiras e quartas eleições gerais de 2004 e 2009, assim como as locais de 2008, vieram novamente confirmar o bom desempenho do OE, tendo os resultados das eleições sido aceites sem grandes problemas, embora com algumas reservas da oposição, em particular da Renamo. Além de observar a votação e de fazer a contagem paralela, o OE eleitoral também monitorizava e produzia relatórios sobre conflitos ligados ao processo.

Com a credibilidade do OE firmada, outras organizações, como a Liga dos Direitos Humanos (LDH), a Conferência Episcopal da Igreja Católica (CEM), a Organização para a Resolução

³ O FECIV, que também participou em todas as etapas iniciais da constituição do OE, acabou por não subscrever o documento final daquela organização, alegadamente porque considerava que a conjuntura política da época não era favorável ao engajamento naquele tipo de iniciativas.

de Conflitos (OREC) e o FECIV, juntaram-se às quatro fundadoras, alargando para oito o número de organizações que compunham o OE. Entretanto, após as eleições de 2009 e depois de ter realizado um trabalho notável nas eleições locais de 2013, em que a CNE foi, mais uma vez, obrigada a rever os seus resultados, repetindo a eleição no município do Gurué, o OE, sob fundo de acusações de má gestão e de parcialidade, entrou em profunda crise. Esta crise levaria, entre outros aspectos, a que esta organização aparecesse dividida e desarticulada nas eleições de 2014, com algumas organizações que dela fazem parte a juntarem-se a outras na observação do processo eleitoral. Outras organizações da SCM sem experiência de observação de processos eleitorais, alegando os problemas acima descritos, também decidiram fazer observação eleitoral sem nenhuma concertação com o OE. Era, assim, num contexto de crise do OE que a SCM iria participar nas eleições de 2014.

Com base nas eleições de 2014, este artigo procura analisar o papel e o impacto da participação da SCM nos processos eleitorais em Moçambique. Argumenta-se que a crise no OE levou a que muitas organizações da SCM, sob forte impulso dos doadores, participassem no processo de observação eleitoral, sem, contudo, trazer mais qualidade e credibilidade ao processo. Isto deveu-se não só à sua fragmentação mas também à interferência de alguns partidos políticos e doadores no trabalho da SCM e à redução da observação eleitoral apenas ao processo de votação e contagem dos votos.

O presente artigo está organizado em duas partes. A primeira faz uma breve caracterização da SCM desde a Independência do País em 1975, enquanto a segunda, com particular enfoque nas quintas eleições gerais de 15 de Outubro de 2014, analisa a sua participação nos processos eleitorais.

Além de revisão documental e de literatura, o trabalho resulta, sobretudo, de entrevistas realizadas na cidade de Maputo com membros de diversas organizações da SCM, académicos moçambicanos e doadores em Janeiro e Fevereiro de 2015.

BREVE PANORAMA DA SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE

Considerada um elemento essencial para democracia, quando activa, independente e vibrante, a SCM é, por razões político-históricas, descrita por numerosos estudos como sendo fraca (Negrão, 2003; AFRIMAP & OSISA, 2009; Francisco, A., Mucavele, A., Monjane, P. *et al.*, 2007).

De acordo com Negrão (2003: 1), que considera a sociedade civil uma «instituição de intermédio», tal deveu-se ao facto de nem o Estado Novo português (1930-1975), durante o período colonial, nem o Estado pós-colonial, durante o período monopartidário (1975-1990), terem permitido que ela se desenvolvesse. Se o Estado Novo, pelo corporativismo, ditava a maneira como a sociedade e as organizações não-governamentais deviam ser orga-

nizadas, com a Independência de Moçambique em 1975 estas só poderiam existir se fossem criadas e organizadas pelo partido Frelimo e se estivessem ao serviço dos seus interesses, ainda que a liberdade de expressão, de opinião e de associação estivesse consagrada na Constituição de 1975, mais concretamente no Artigo 27.º. Portanto, à semelhança do Estado Novo, a Frelimo ditava que associações deviam existir e como estas associações e a imprensa se deviam organizar e funcionar.

Assim, e à excepção das instituições religiosas, foram suprimidas todas as organizações associativas criadas no tempo colonial e substituídas pelas chamadas ODM, que, sob a direcção da Frelimo, deviam permitir o «enquadramento geral dos trabalhadores», assim como a constituição do partido em «força dirigente de toda a sociedade» (Cahen, 1985: 47). As mais representativas na altura eram a OJM, a OMM, a OTM, a Organização Nacional dos Professores (ONP) e a Organização Nacional dos Jornalistas (ONJ). Aquando do 3.º Congresso da Frelimo em 1977, assim se pronunciou o então Presidente Samora Machel a propósito da visão deste partido sobre o significado, a função e as características das ODM:

As organizações democráticas de massas constituem o elo de ligação entre o Partido e o Povo. Nelas a Frelimo encontra uma fonte inesgotável de energia revolucionária. As organizações de massas são a grande escola onde se desenvolve a consciência de milhões e milhões de trabalhadores, homens e mulheres, velhos e continuadores. Elas são a base de recrutamento e o centro de formação e aperfeiçoamento contínuo dos militantes do Partido. As organizações democráticas de massas constituem o instrumento fundamental de alargamento e consolidação da larga frente popular anti-imperialista ao nível nacional, uma escola de vida democrática e de participação na vida social.

Elas permitem à Frelimo conhecer e sentir, em cada momento, os problemas, as necessidades, as opiniões, críticas e as sugestões dos diversos sectores da população (Machel, 1977: 110-111).

Ainda de acordo com Samora Machel, o trabalho das ODM dependia política e exclusivamente da Frelimo, a quem, em primeira instância, deviam obedecer e cujos membros tinham a obrigação de «participar activamente no trabalho das organizações democráticas de massas» (Machel, 1977: 112).

Ao mesmo tempo, foi proibida a realização de greves e manifestações, assim como a existência de uma imprensa independente. Esta última, à semelhança das ODM, deveria ser um instrumento do Partido-Estado, um instrumento da aliança operário-camponesa e do seu partido de vanguarda ao serviço da revolução, um importante elemento na luta contra o capitalismo e o imperialismo e na construção do «homem novo».

A guerra civil (1976-1992) é outro aspecto que explica o fraco desenvolvimento da SCM. Esta não só eliminou o poder do Estado em partes significativas das zonas rurais como impediu a implanta-

ção das ODM, sobretudo entre 1988 e 1998. Isto levou a que o Estado fosse substituído «pelo informal» e também pelas «ONG do Norte» (Negrão, 2003:2). Entretanto, neste caso, como o poder do Estado estava praticamente ausente, mais do que funcionar como «instituição de intermédio», a sociedade civil, em particular as «ONG do Norte», funcionaram mais como «instituição de substituição», exercendo as funções que são normalmente incumbidas ao Estado.

Com a introdução do pluralismo político em 1990, a liberdade de reunião e associação assim como a de manifestação foram estabelecidas (Artigos 75.º e 76.º da Constituição de 1990, respectivamente). As Leis 8/91, e 9/91, 18 de Julho, definiram as regras referentes ao exercício destes direitos. Igualmente, a Constituição de 1990 estabeleceu as liberdades de expressão e informação (Artigo 48.º), cuja regulamentação foi feita através da Lei de Imprensa (Lei 18/91, de 10 de Agosto). Com vista a regular o financiamento das organizações da SCM, foi igualmente aprovada a Lei 4/94, de 13 de Setembro. A nova constituição também reconhece que as organizações sociais são importantes não só na promoção da democracia e participação dos cidadãos na vida pública como também na realização dos seus direitos e liberdades (Artigo 34.º).

Com esta abertura, diversas organizações da SCM foram criadas, não se sabendo o seu número actual, isto porque o primeiro e único censo sobre instituições sem fins lucrativos, em que se incluem organizações da sociedade civil, foi realizado pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE) há mais de dez anos, ou seja, em 2004. De acordo com este censo, havia, na altura, 4853 organizações sem fins lucrativos não estatais legalmente reconhecidas em Moçambique (AFRIMAP & OSISA 2009: 75).

Em termos de distribuição regional, o censo do INE dava indicações bastante interessantes, constatando que grande parte destas organizações da SCM (70%) se concentrava em apenas cinco províncias, nomeadamente e por ordem decrescente Nampula (19,5%), Gaza (14,6%), Inhambane (14%), Maputo cidade (12,9%) e Maputo província (9,5%). As restantes encontravam-se nas restantes seis províncias. Entretanto, ainda de acordo com este censo, as organizações de Maputo cidade eram as mais importantes, empregando mais de metade dos trabalhadores deste sector (52%) e recebendo também a maior parte dos fundos dirigidos ao sector: 51,6%. Zambézia, com 12,5% de fundos recebidos, estava na segunda posição. Isto reflectiria os desequilíbrios regionais historicamente herdados do colonialismo e que ainda persistem cerca de quarenta anos após a proclamação da Independência (AFRIMAP & OSISA, 2009: 75). É preciso sublinhar que, mesmo no tempo colonial, os desequilíbrios regionais levavam a que apenas as associações da então Lourenço Marques (actual Maputo) fossem as mais conhecidas e as mais influentes.

Como diz um moçambicano líder de uma ONG internacional que tem trabalhado activamente com a SCM e partidos políticos, actualmente «a Sociedade Civil moçambicana resume-se a algumas organizações baseadas em Maputo, ou melhor, a algumas figuras que fazem parte dessas organizações... as organizações que estão nas províncias não passam de simples implementadoras das agendas e decisões das suas congéneres de Maputo» (entrevista a 22 de Janeiro 2015).

UMA SOCIEDADE CIVIL MENDIGA

A extrema dependência de fundos externos e a incapacidade de mobilizar recursos internos, sobretudo do sector privado local e dos respectivos membros, é outra característica da SCM. Um estudo de 2010 indicava, entre outros aspectos, que 70% das receitas das organizações da sociedade civil (OSC) provinham de países estrangeiros e apenas 25% do mercado nacional; que o Estado moçambicano contribuía, em termos financeiros, com menos de 5% das receitas mobilizadas pelas OSC (Francisco, 2010: 73). Esta situação torna a SCM bastante vulnerável à influência dos doadores e tem levado a uma certa crispação, com os primeiros a acusar os segundos de interferência nos seus assuntos internos e os segundos a afirmar que os seus fundos são mal usados pela maior parte das organizações da SCM.

Um dos nossos entrevistados, que faz parte do grupo dos países que têm apoiado a SCM, dá o exemplo da OTM, a maior organização sindical do País:

Os sindicatos [em Moçambique] são superfracos. Acho que é muito difícil não ser superfraco num contexto de elevado nível de desemprego e muito trabalho informal. Mas, além disso, tenho a certeza de que podiam fazer mais do que fazem... A Noruega, através dos sindicatos noruegueses, está a financiar mais de metade do orçamento da OTM... acima de 70%. Isto só mostra que eles quase não mobilizam financiamento dos seus membros... Sem apoio da Noruega, os sindicatos [moçambicanos] ficariam muito prejudicados (entrevista com Z. B., em Maputo, a 1 de Fevereiro de 2014).

Outro entrevistado dizia não entender como é que o OE, uma organização que congrega organizações locais importantes como o CCM, o CISLAMO e a Igreja Católica, dependia «quase exclusivamente de doações externas e não mobilizava fundos dos seus membros e ainda por cima se queixava da interferência dos doadores (entrevista com E. M., Maputo, 29 de Janeiro de 2015). De facto, algumas pessoas directa ou indirectamente ligadas ao OE ou que têm acompanhado o processo eleitoral e o trabalho do OE, entrevistadas no âmbito deste trabalho, afirmaram que, nas eleições de 2014, esta organização sofreu muita interferência, em particular da Diakonia, uma das quatro organizações que fazem parte da plataforma Acções para Uma Governação Inclusiva e Responsável (AGIR)⁴ e cuja coordenadora executiva, Iraê Lundin, é acusada em alguns círculos de ser uma agente da Frelimo infiltrada na SCM, sobretudo no OE. Sobre este último assunto falaremos mais adiante, com mais detalhes.

⁴O AGIR é um programa de cinco anos (2010-2014) estabelecido inicialmente pela Embaixada da Suécia, com o objectivo de apoiar a sociedade civil moçambicana. Mais tarde, juntaram-se a esta iniciativa a Holanda e a Dinamarca, e o programa foi renovado até 2020. Além da Diakonia, o programa é gerido por outras três organizações internacionais, nomeadamente a Oxfam Novib, IBIS e We Effect (antigo Centro Cooperativo Sueco, CCS). Na Plataforma AGIR, a Diakonia é responsável pela área de participação e responsabilização social e legal, incluindo direitos humanos e responsabilização política.

Uma breve análise da história e do perfil de algumas das mais importantes organizações da SCM, como o Parlamento Juvenil (PJ), a LDH e a AMODE, entre outras, permite perceber que a maior parte delas é pouco institucionalizada, funcionando sem normas e procedimentos e com muitos poucos membros, por vezes resumindo a sua representatividade ao próprio líder, que dirige a organização de forma vitalícia e autocrática. A sucessão ou mudança de direcção na maior parte das organizações da SCM, que muitas vezes é conflitual, ocorre em caso de morte do fundador ou da pressão dos doadores. A falta de institucionalização leva a que muitas destas organizações não sobrevivam à morte do seu fundador ou líder ou desapareçam devido a lutas pelo poder, visto que a possibilidade de sucessão por vias legais é quase nula. Neste aspecto, a SCM não difere da maioria dos partidos moçambicanos, em particular da oposição, que, desde que foram formalmente criados em princípios da década de 1990, são dirigidos vitaliciamente e funcionam de acordo com a vontade dos seus líderes, que decidem quando realizar congressos ou demitir um membro, por exemplo, sem ter em conta os estatutos.

Igualmente, os doadores entrevistados queixam-se de que, além de não serem transparentes no recrutamento dos seus colaboradores, de não apresentarem uma contabilidade organizada e de usarem os meios financeiros por elas alocados para outros fins que não os previstos nos seus programas, muitas organizações da SCM têm dificuldades em prestar contas dos fundos recebidos. Isto também leva a que a SCM seja vista como sendo pouco credível para dar lições de moral aos políticos. Esta é também uma das razões que levam a que alguns doadores repensem a forma de canalizar a sua ajuda a organizações da SCM, porque consideram que lidar com este tipo de situações requer competência técnica e humana que eles não possuem actualmente. Alguns doadores pensam que, para evitar crispações entre as duas partes, passarão doravante a canalizar ajuda através ou do Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC)⁵ ou do AGIR, instituições estabelecidas pelos diferentes doadores para acções de capacitação técnica e fortalecimento das organizações da SCM em matéria de «boa governação» interna. Tal é a situação da Noruega, por exemplo.

A SCM é também considerada «partidarizada», ou, de acordo com as palavras de parte dos nossos entrevistados, «politicizada». Isto quer dizer que a percepção que existe é de que a SCM estaria ao serviço dos interesses de determinados partidos políticos, em particular da Frelimo e da Renamo.

⁵ O Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) é um programa cujo objectivo é «melhorar a governação e prestação de contas aos cidadãos moçambicanos através do fortalecimento e diversificação do engajamento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) moçambicanas na monitoria e advocacia sobre a governação (Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil, 2012: 3). Criado em 2007 e com duração inicial de cinco anos, este programa tem como doadores o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), a Cooperação Irlandesa (Irish Aid) e a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Renovado por igual período em 2012, o MASC era, até ao fim de 2014, gerido por uma empresa moçambicana de consultoria, a Cowi Moçambique ou COWI. No presente ano, o MASC foi transformado em fundação.

Segundo E. M., dirigente de uma das organizações internacionais que financiaram as actividades de algumas entidades durante o período eleitoral, parte dos doadores enfrentou dificuldades para juntar algumas organizações para que realizassem actividades conjuntas durante o processo eleitoral. Neste caso, tratava-se de criar uma Sala de Observação Eleitoral Conjunta para monitorizar o processo de votação. De acordo com os promotores da iniciativa, o objectivo de juntar as organizações da SCM era criar sinergias, na medida em que havia umas com muita experiência de participação em processos eleitorais, algumas das quais com abrangência nacional, e outras que, apesar da sua limitada capacidade e abrangência localizada, tinham credibilidade e mostravam muito interesse em participar. Um dos focos de «tensão» era a desconfiança de interferência dos partidos políticos no seio de algumas organizações da SCM, como refere um activista de uma das organizações que esteve envolvido neste processo:

O ambiente em volta das eleições é um ambiente de muita suspeição. Ou você trabalha com um parceiro «A» há muito tempo e você sabe que pode trabalhar, ou você não trabalha com um parceiro há muito tempo mas sabe que esse parceiro não tem histórico de uma posição crítica com relação a processos. Tem uma posição de proximidade em relação a determinados interesses políticos. Aí (...) tem que se proteger. (...) Estamos numa sociedade civil política: ou é anti-Frelimo ou tem proximidade de diversas maneiras. Não é um movimento puramente cívico (entrevista com A. N., em Maputo, em 23 de Janeiro de 2015).

Esta ideia é também corroborada por um académico que participou nesta Sala de Observação Eleitoral Conjunta. De acordo com este académico, algumas organizações que participaram na observação eleitoral não estavam preocupadas em ter um processo credível em si e aceite por todos, mas um processo que permitisse a vitória do partido com o qual simpatizavam. Segundo o mesmo académico, esta situação pode ser ilustrada pelo facto de se ter notado um certo desânimo e frustração da parte dos integrantes das organizações SCM logo que começou a divulgação dos primeiros resultados parciais e que eram favoráveis à Frelimo, chegando estes a abandonar a fiscalização das restantes fases da votação bem como a sua participação da Sala de Observação Eleitoral Conjunta:

A minha impressão é que (...), quando se começou a anunciar os resultados [pela Rádio Moçambique], parece que houve um certo desânimo, e aí questiona-se: afinal, estavam a fazer observação eleitoral ou tinham alguma agenda ou alguma preferência em relação aos resultados destas eleições? Por que carga de água é que, quando os resultados começaram a ser anunciados, houve uma espécie de blackout? E este blackout lembra-me aquilo que havia sido anunciado pelo OE como acordo com a CNE de anunciar os seus resultados só depois de a CNE ter anunciado seus resultados [sic]. Eu acho que houve um momento aí em que a sociedade civil se desmobilizou por alguma razão.

Isto para mim é crítico do ponto de vista do profissionalismo e da perspectiva que a sociedade civil apresenta quando participa em processos de observação eleitoral. Se ela está à espera de um resultado ou ela, de facto, foi observar um processo e ver se ele decorreu de forma livre, justa e transparente... A sociedade civil tem agendas que não são explícitas, ela estava à espera de mudança [alternância política]. Ora, a observação eleitoral é para quê? Ter um processo credível ou para garantir a vitória de um adversário? (entrevista com M. J. M., em Maputo, a 28 de Janeiro de 2015).

O *Canal de Moçambique*, um dos jornais moçambicanos mais críticos do actual partido no poder, analisando a actuação da Diakonia, afirma existirem «relações promíscuas entre a SCM, doadores e o partido Frelimo» (Guente, 2014). De acordo com este jornal, quando uma organização como a Diakonia, dirigida por uma militante da Frelimo com o beneplácito dos doadores (neste caso, da Suécia), financia uma organização pró-Frelimo como o OE, é claro que estamos perante uma teia de relações incestuosas com objectivos obscuros.

É de salientar que um responsável de um dos países doadores entrevistados também afirmou também que o papel da Diakonia nestas eleições foi um pouco ambíguo (entrevista com Z. B., em Maputo, a 1 de Fevereiro de 2015). Entretanto, como veremos, a Diakonia faz parte das organizações que se insurgiram publicamente contra algumas manipulações orquestradas pelo OE no processo de selecção de candidaturas de elementos da SCM para fazerem parte da CNE.

É preciso sublinhar que, de uma forma geral, o trabalho do OE, uma organização conotada com a Frelimo, nunca impressionou a Renamo, tendo este partido inclusive exigido o banimento desta organização após as eleições de 2009, que deram a vitória à Frelimo e ao seu candidato Armando Guebuza (AIM, 2009). Esta vitória, que tinha sido confirmada pela contagem paralela do OE, não foi reconhecida pela Renamo, que em todos os pleitos eleitorais sempre se queixou de fraudes.

Esta é, sem dúvida, uma das situações que minam a colaboração entre as diferentes organizações da SCM, levando à percepção de que existe uma SCM da Frelimo e outra da Renamo. Isto não só tem contribuído largamente para o enfraquecimento e desvio de foco da SCM como reduz a sua contribuição na democratização do País.

Embora institucionalmente fraca, «partidarizada» e minada pela «má governação», nem tudo é negativo na SCM; nalguns casos, esta tem-se evidenciado positivamente.

Foi a SCM que denunciou a chamada «lei de mordomias do poder para deputados e presidentes em exercício e após o fim do mandato», por considerá-la injusta num país onde milhares de pessoas vivem com menos de um dólar americano por dia. Isto obrigou o então Presidente da República, Armando Guebuza, a devolver a lei ao Parlamento em Junho de 2014, a qual, entretanto, havia sido aprovada pelos deputados das três bancadas parlamentares (Frelimo, Renamo e MDM) que compunham o então Parlamento moçambicano. Isto também obrigou o MDM, cujos

deputados, como já foi referido, tinham aprovado a lei, a recuar e a fazer um pedido público de desculpas à sociedade moçambicana (RFI, 2014).⁶

A SCM fez-se ouvir através de manifestações a 25 de Junho (aniversário da Independência de Moçambique) e em Outubro de 2013. Se ambas as manifestações eram contra o confronto armado entre o Governo e a Renamo, a última manifestação era também contra a onda de raptos que assolava o País, sobretudo a capital, Maputo. A manifestação de Outubro é considerada por muitos como a maior manifestação contra o governo realizada por organizações independentes desde a Independência de Moçambique em 1975 (Brito, 2014: 38; DW, 2013).

E mais: a SCM não deve ser reduzida apenas às organizações cujo âmbito de actuação são questões políticas, embora o censo do INE de 2004 tenha revelado que estas constituíam a maioria: 25,2%.

Inúmeras organizações da SCM ligadas a questões agrárias e ambientais têm-se evidenciado nas denúncias a actos de usurpação de terra e a danos ambientais provocados por megaprojectos. Os casos mais conhecidos são as denúncias: contra as acções da companhia brasileira de carvão Vale do Rio Doce, na província de Tete, acusada de não ter indemnizado correctamente algumas populações locais e de ter construído casas de baixa qualidade para as populações que foram obrigadas a sair dos seus locais de residência de modo que o projecto de exploração de carvão fosse posto em prática; contra o Prosavana, um programa triangular entre Brasil, Japão e Moçambique que pretende desenvolver agricultura no Corredor de Nacala com base na experiência do cerrado brasileiro e que uma parte da SCM considera que beneficiará apenas o grande capital e a elite política moçambicana; contra a exploração ilegal e danosa ao ambiente envolvendo maioritariamente cidadãos chineses em parceria com figuras ligadas à elite política no poder.

A SOCIEDADE CIVIL NA CNE: UMA FACADA DE DOIS GUMES?

Para as eleições de 2014, e sob proposta da Renamo, foi efectuada uma alteração à lei eleitoral. A alteração resultava das negociações entre a Frelimo e a Renamo no chamado «diálogo para a cessação de hostilidades», que decorre desde Fevereiro de 2013, no Centro de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo, e que culminou com o acordo de cessar-fogo em Setembro de 2014.

A nova lei eleitoral (Lei 8/2014 de 12 de Março, que alterava a Lei 6/2013, de 22 de Fevereiro, Artigos 5.º e 6.º) preconizava que, além de um presidente e dois vice-presidentes, a CNE era composta por dezassete vogais, designados da seguinte forma: cinco representantes da Frelimo, quatro representantes da Renamo, um representante do MDM e sete membros das

⁶ Entretanto, ignorando os protestos da SCM, a lei viria a ser aprovada em Dezembro de 2014, apenas com votos da Frelimo.

organizações da sociedade civil. Os representantes dos partidos políticos são eleitos pela Assembleia da República.

No Artigo 6.º, número dois, a lei estipula ainda que «os sete membros provenientes das organizações da sociedade civil legalmente constituídas são propostos pelas organizações da sociedade civil integradas em fórum das organizações da sociedade civil ou a título individual, sendo o processo conduzido por uma comissão *ad hoc*, criada pela Assembleia da República, nos termos de resolução específica que anuncia o processo de desencadeamento de candidaturas».

Com esta alteração, o número de personalidades indicadas pela SCM para fazerem parte da CNE passava de três para sete. Foi assim que o OE se posicionou para fazer a selecção das figuras da SCM que fariam parte da CNE, um trabalho que, dada a sua credibilidade, já vinha fazendo em coordenação com outras organizações da SCM desde 2007, altura em que foram introduzidas alterações à lei eleitoral (Lei 8/07)⁷. Foi neste processo de selecção de individualidades da SCM para a CNE que o CEDE e o OE tiveram um papel obscuro, acabando por seleccionar o Sheik Abdul Carimo, na altura director executivo do OE e a figura que no seio desta organização estava à frente do processo de selecção, o que levantou enorme polémica e desconfiança e descredibilizou ainda mais o CEDE e o OE, como se pode ler no extracto da entrevista que segue:

Toda a celeuma em redor do CEDE e do Observatório Eleitoral tem como epicentro este episódio. E o desconforto de várias organizações da sociedade civil e de outras sensibilidades tem que ver com este episódio [de nomeação do Sheik] (entrevista com S.E., em Maputo, a 27 de Janeiro de 2015).

Como referiu um dos dirigentes do OE, o problema não foi a indicação do Sheik em si, mas a forma como isso aconteceu. Segundo ele, no início, «o processo foi transparente, mas depois começa a mudar de figurino»:

O Sheik era o director executivo do Observatório, (...) ele é que presidiu ao lançamento do concurso [de candidaturas para os órgãos eleitorais]. O que acontece é que, duas semanas depois, ele teve de ir para Índia, para tratamentos. Tinha problemas de saúde. Então, o processo ficou a decorrer, conduzido por outros colegas. Entretanto, ele, estando fora, (...) o Dr. Mazula, num momento em que os colegas estavam a gerir o processo de selecção de candidaturas, o Dr. Mazula veio com a ideia de candidatura do Sheik Abdul Carimo, dizendo que ele tinha um perfil apropriado para ser membro da CNE e «porque não podíamos arriscar e apresentá-lo como candidato»? Na altura dizíamos que o processo é

⁷ É de sublinhar que, na altura, ou seja, da primeira vez que o OE liderou a coordenação do processo de selecção de candidaturas de elementos da SCM à CNE, houve contestação por parte do LINK – Fórum das Organizações da SCM, que alegava ser ela a mais indicada para estar a frente do processo. Para mais detalhes, ver *Notícias* (2007).

público e já recolhemos os processos de outros candidatos, e a fase primária e elementar, que é a fase documental, já passou. Já tinham sido avaliados os documentos. O que faltava era a fase de audição pública. E o Sheik, não estando, podia criar problemas de transparência, uma vez que nem para o processo documental ele havia estado. Por outro lado, é a questão da incompatibilidade, uma vez que ele era o director executivo e ao mesmo tempo candidato de um processo que seria julgado pelo próprio OE. Entretanto, a ideia era de que era preciso avançar – o Dr. Mazula tinha manifestado o interesse – e a ideia, a sugestão que saiu foi que, (...) sob égide do OE, uma vez que já havia algo em curso, não fazia sentido e isso ia manchar o processo e, como tal, quebrar um pouco a confiança do processo. (...) se o quisesse fazer, podia fazer a partir de uma organização qualquer que não fosse o OE. Uma vez que a lei permite que qualquer organização possa fazer e o OE é uma coligação de organizações (...), foi daí que ele [Brazão Mazula], que ao mesmo tempo era também presidente do conselho de administração do CEDE, avançou com a candidatura do Sheik, suportada pelo CEDE. (...) Não na lista do OE (...) os procedimentos não foram iguais aos do OE. Os do OE foram públicos, com audição pública, encontro assistido e acompanhadas pela comunicação social, os do CEDE foi só juntar os documentos do Sheik e submeter. Foi mais ou menos isso, por isso digo que foi mais ou menos polémica (entrevista com M. G., em Maputo, a 22 de Janeiro de 2015).

A eleição do Sheik Abdul Carimo para presidente da CNE foi interpretada por diferentes segmentos da SCM, incluindo algumas organizações que fazem parte do próprio OE, como, por exemplo, a LDH, como um golpe da Frelimo de modo a controlar aquela instituição eleitoral, uma vez que Mazula é membro daquele partido. Portanto, mais do que em situações anteriores, a SCM apresentava-se profundamente fragmentada nas eleições de 2014, não se sabendo, no entanto, de que forma iria participar. A fragmentação da SCM devia-se não só ao que tinha acontecido no processo de selecção de candidaturas de individualidades da SCM para a CNE, levando a que a principal organização que lida com processos eleitorais, o OE, fosse acusada de estar ao serviço do partido Frelimo, mas também porque alguns doadores desconfiavam da capacidade do OE de realizar um trabalho imparcial, transparente e abrangente e, por isso, financiavam simultaneamente diversas organizações da SCM para participar no processo de votação. Havia também concorrência das organizações da SCM pelo dinheiro dos doadores, que, aflitos pela crise no OE, estavam dispostos a financiar qualquer organização que estivesse interessada em observar eleições e que pudesse trazer credibilidade ao processo. É preciso avançar também a hipótese segundo a qual alguns doadores haviam angariado fundos para a observação eleitoral, mas, como desconfiavam do OE, tinham de arranjar maneira de usar esses fundos, e a forma mais fácil era financiar outras organizações, mesmo que estas não tivessem experiência e competência em matéria de observação eleitoral.

Entretanto, é preciso salientar que, como já se disse, a participação da SCM em processos eleitorais se resume essencialmente ao momento de votação e à contagem dos votos, sendo

as diferentes fases do processo negligenciadas, em particular o recenseamento eleitoral. Ora, o recenseamento eleitoral tem sido, desde o início, um dos pontos de discórdia entre os partidos políticos, em particular entre a Renamo e a Frelimo. Com efeito, a Renamo queixa-se sistematicamente de que o recenseamento eleitoral tem sido tendencioso e parcial, beneficiando apenas as zonas politicamente fiéis à Frelimo. Este aspecto foi, por exemplo, uma das razões evocadas pela Renamo para boicotar as eleições de 1998. Nesta altura, considerando a existência de graves irregularidades capazes de influenciar a tendência do voto, este partido exigia a realização de um novo recenseamento nos trinta e três municípios onde se realizariam as eleições e exigia uma reformulação total do STAE e da CNE, instituições que, a seu ver, estavam ao serviço da Frelimo (Hanlon, 1997). Entretanto, apesar de constituir um dos factores de tensão, pouco tem sido feito pelas instituições de administração eleitoral para aumentar a transparência e credibilidade do processo de recenseamento eleitoral (Brito, 2008).

As eleições de 2014 não constituíram excepção. A Renamo, uma vez mais, reclamou que em algumas zonas cujo eleitorado lhe é tendencialmente favorável, como é o caso da província de Manica, por exemplo, o STAE não havia deliberadamente colocado brigadas de recenseamento em número suficiente (Lusa, 2014). Este partido dizia que, nesta província assim como nas províncias de Zambézia e Nampula, as pessoas tinham de caminhar longas distâncias a pé (trinta quilómetros, por exemplo) até aos postos de recenseamento, o que já não acontecia nas zonas de influência da Frelimo, como Gaza e Maputo (cidade e província), onde as distâncias eram menores e havia mais brigadas de recenseamento. Por esta razão, a Renamo pedia não só o aumento de número de brigadas nas zonas de sua influência como também a prorrogação do recenseamento eleitoral a nível nacional, de modo que não ficasse prejudicada (AIM, 2014, O País, 2014).

Entretanto, o recenseamento eleitoral, mesmo que comprovadamente um dos focos de conflito entre os partidos políticos, tem sido negligenciado tanto pela SCM como pelos doadores, que, como já se disse, estão mais preocupados em observar a votação e contagem dos votos. Se a SCM por si só e sem o apoio dos doadores pouco pode fazer para acompanhar o processo de recenseamento eleitoral, ela tem-se esforçado pouco para mobilizar fundos para este fim. Igualmente, os doadores também estão menos interessados por esta fase do processo eleitoral. Para estes, como já se disse, o mais importante é o acompanhamento do processo de votação. A ênfase é dada à contagem paralela.

Ora, é preciso sublinhar que, de acordo com Brito (2008), o recenseamento eleitoral, um dos aspectos cruciais do processo eleitoral, exerce várias funções, nomeadamente: «assegurar aos cidadãos elegíveis o direito de voto e impedir que os que não têm esse direito o possam exercer; evitar votos múltiplos de um mesmo eleitor; facilitar as operações da votação; ajudar a evitar actos de fraude como, por exemplo, o enchimento ilegal das urnas».

Portanto, enquanto a participação da SCM no processo eleitoral se limitar apenas à fase da votação, o seu papel de credibilização dos processos eleitorais será mínimo.

ELEIÇÕES DE 2014: UMA SOCIEDADE CIVIL DIVIDIDA OU QUE SE DIVIDE?

Em relação às eleições de 15 de Outubro de 2014, a SCM estava apreensiva pelo facto de o País estar a viver um conflito armado que, mais uma vez, opunha a Renamo e o governo da Frelimo, cujo acordo de cessar-fogo tinha sido assinado a 5 de Setembro de 2014, portanto, sensivelmente um mês antes das eleições⁸. Mais: o acordo de cessar-fogo não tinha eliminado as divergências de fundo entre os protagonistas, que continuavam num processo de negociação, não concluído até a realização das eleições. É preciso salientar também que, até esse período, não estava claro se a Renamo participaria nas eleições, pois o seu líder, Afonso Dhlakama, que se encontrava foragido, ainda não se tinha recenseado.

Havia também apreensão em relação ao OE, que, devido a problemas de má governação interna e má gestão de fundos, estava em risco de não receber financiamento por parte dos doadores, e não era claro se este observaria as eleições ou não. Em virtude disso, os doadores tinham condicionado a sua ajuda a mudanças profundas: que o OE deixasse de funcionar nas instalações do CEDE, uma organização que também não gozava da simpatia dos doadores e de uma parte da SCM por estar conotada com a Frelimo e também por razões de má gestão. Para os doadores, a continuação do financiamento ao CEDE e do OE também passava pela sua reestruturação e por uma auditoria profunda às suas contas. Desde a sua criação, em 2003, o OE funcionava nas instalações do CEDE e era dirigido de maneira vitalícia por indivíduos desta instituição, de tal forma que era difícil distinguir uma da outra.

Para a direcção do OE, foi indicado o reverendo metodista Anastácio Chembeze, da OREC, uma das organizações que compõem o OE. Entretanto, o facto de Anastácio Chembeze ser visto pelos seus pares da SCM como «agente da Frelimo» não serviu para dar credibilidade a esta instituição, como veremos mais à frente. Anastácio Chembeze substituiu Guilherme Mbilana, que antes tinha sido director executivo do CEDE. E, como já se disse, era difícil distinguir o OE do CEDE, dado que funcionavam nas mesmas instalações e eram dirigidas pelas mesmas pessoas. A relação do OE com suas congéneres da SCM piorou também

⁸ Os confrontos militares entre a Renamo e o governo iniciaram-se em meados de 2013, concretamente a 19 de Junho, quando, depois de uma série de incidentes militares, o principal partido da oposição moçambicana anunciou que iria bloquear o trânsito de pessoas e viaturas na Estrada Nacional 1 (EN1), no troço entre o rio Save e Muxungué. Os desentendimentos estavam ligados, entre outros, a aspectos não cumpridos do Acordo Geral de Paz que tinha posto fim à anterior guerra civil (1977-1992) opondo os dois beligerantes.

quando Anastácio Chembeze afirmou publicamente, numa mesa-redonda de reflexão sobre o processo político eleitoral de 2014, organizada pelo MASC, que, em virtude de um acordo com a CNE – instituição vista como estando ao serviço da Frelimo –, o OE não a divulgaria os resultados da contagem paralela como era hábito, contrariando o espírito e o objectivo da contagem paralela. O extracto da entrevista que segue ilustra a forma como o reverendo Chembeze é visto pelos seus pares da SCM.

Tu tens um gajo que é o Chembeze, que é o director lá do OE, que é um gajo que carrega pastas da ministra da Função Pública, carregava pastas da ministra da Função Pública, OK? Como assistente dela durante trinta dias na China, ele é quadro do ISAP [Instituto Superior de Administração Pública], sabe o que é o ISAP, não é? O ISAP é uma instituição subordinada ao Ministério da Função Pública, ele é docente lá. Porque ele fala inglês, quando aquela senhora viajava, levava-o a ele, ele carregava pastas... Depois aparece como director do OE, não há conflito de interesses aqui? Não? A gente não fala em público para não embarçar pessoas, a gente responde com trabalho (entrevista com N. A., em Maputo, a 23 de Janeiro de 2015).

A escolha de Anastácio Chembeze, um indivíduo que alguns dos seus pares das organizações da SCM consideram que não ter experiência nem competência em assuntos eleitorais, é também vista em certos círculos da SCM como uma estratégia da Frelimo para facilmente controlar e manipular os processos eleitorais.

Foram estas as razões que, de acordo com os nossos entrevistados da SCM, levaram a que não colaborassem com o OE nas eleições de 2014. Em Agosto de 2013 (portanto, antes da mudança da anterior direcção do OE), o PJ, por exemplo, havia assinado um memorando de entendimento com o OE com vista a colaborar na fiscalização das eleições locais de 2013 e gerais de 2014, mas, depois de trabalharem juntos nas primeiras, em 2014 o PJ afastou-se do OE e avançou em parceria com outras organizações, nomeadamente o CIP, FORCOM e a LDH. Esta última, como já foi referido, fazia parte do OE, tendo-se afastado desta organização, alegando os mesmos motivos avançados pelo PJ, mesmo sem renunciar à sua filiação ao OE (entrevista com N. A., em Maputo, a 23 de Janeiro de 2015).

Entretanto, o OE explica a divergência em relação ao PJ de duas formas: o PJ queria que a contagem paralela fosse feita nas suas instalações, enquanto o OE defendia que, por razões de segurança, esta devia ser efectuada num lugar neutro e desconhecido das restantes organizações da SCM; a outra razão avançada pelo OE seria a apetência pelo dinheiro dos doadores por parte do PJ (entrevista com Z. B., em Maputo, a 21 de Janeiro de 2015).

Foi também por recearem que a instabilidade no OE impedisse a realização de uma observação eleitoral credível e abrangente que os doadores – neste caso, o DFID, a Noruega, Suécia, Dinamarca e EUA – financiaram algumas organizações locais e internacionais visando mitigar

riscos e suprir possíveis lacunas do trabalho do OE. Das organizações internacionais financiadas por estes doadores, destaca-se o Centro Carter e a Missão Europeia de Observação Eleitoral (MOE UE), que inicialmente haviam anunciado que, por razões financeiras, não iriam observar as eleições em Moçambique.

Em relação às organizações da SCM, cabe destacar o reforço do financiamento ao CIP pela Noruega, organização que já vinha sendo financiada por este país. Além do CIP, houve actividades menores de outras organizações da SCM. Entretanto, o trabalho destas organizações juntas não conseguiu suprir o vazio deixado pelo facto de que o OE, devido aos problemas já referidos, não pôde realizar o trabalho que já vinha a fazer noutros períodos eleitorais, quer em termos de abrangência, quer em termos de qualidade.

É preciso sublinhar também que a indicação de Anastácio Chembeze não era consensual entre os doadores, criando não só contradições dentro da SCM como problemas de coordenação entre eles. De acordo com Hanlon (2014b), «a USAID, DFID e Suécia/Diakonia apoiavam pessoas diferentes dentro do Observatório e da sociedade civil», o que serviu para ampliar as divisões com os outros doadores, nomeadamente o Canadá e o Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária (NIMD), que tentaram plantar as suas bandeiras, empurrar os seus projectos preferidos e trazer os seus clientes.

Estes problemas levaram a que até menos dois meses antes da realização de eleições não houvesse clareza sobre a forma como a SCM devia participar, sobre se haveria contagem paralela ou não e se o OE, a principal instituição de observação e contagem paralela, participaria no processo, por exemplo.

Entretanto, o período pré-eleitoral registou alguma actividade da SCM, nomeadamente a realização de seminários, conferências e *workshops* para discutir sobre o processo eleitoral de modo a garantir que este se realizasse num clima cordial.

Assim, o PJ organizou um evento intitulado «Conferência Nacional sobre a Paz e Prevenção da Violência Político-Eleitoral», com a participação de figuras ligadas aos principais partidos políticos, nomeadamente a Frelimo, a Renamo e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), bem como das organizações juvenis destes partidos. Participaram também no encontro figuras de algumas organizações da SCM e dos órgãos de administração eleitoral, a CNE e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) (*Notícias*, 2014b). Além do conflito armado entre o governo e a Renamo, esta acção decorria também da experiência vivida nas eleições locais de Novembro de 2013, onde se tinham registado incidentes graves, particularmente nos municípios de Quelimane, Beira e Gurué.

A 2 de Outubro, e em reacção à violência que se estava a registar durante a campanha eleitoral para as eleições de 2014, o PJ, em parceria com o CIP, o FORCOM e a LDH, emitiu um posicionamento através de uma conferência de imprensa onde também apelavam à tolerância e não-violência. Além disto, e em virtude do que estava a acontecer na campanha

eleitoral, onde, por exemplo, o partido MDM praticamente foi impedido de forma violenta de fazer campanha na província de Gaza por apoiantes da Frelimo, estas organizações pre- viam um cenário pós-eleitoral turbulento, com alguns partidos a não reconhecerem os resultados (*Notícias*, 2014). É preciso sublinhar que os receios destas organizações não eram infundados, pois a oposição, com destaque para a Renamo e o MDM, contestaram vigorosa- mente os resultados das eleições de 2014, considerando que se tinham registado graves irregularidades.

Em relação à observação do processo de votação, importa referir que, com o apoio do Insti- tuto Holandês para a Democracia Multipartidária (NIMD) e da Embaixada do Canadá, algumas organizações da SCM estabeleceram uma Sala de Observação Eleitoral Conjunta, com o objectivo de monitoria, recolha e troca de informação sobre o processo de votação. A sala estava estabelecida nas instalações da STV, uma estação televisiva pertencente ao grupo privado SOICO. Além da SCM, encontravam-se representantes dos órgãos eleitorais (CNE e STAE), representantes da polícia, partidos políticos e académicos. A isto juntava-se a pla- taforma electrónica participativa Tcheka-lá, concebida pela Associação Olho do Cidadão, que permitia aos cidadãos enviar informações por correio electrónico, SMS e redes sociais (Facebook, Twitter e Whatsapp, por exemplo) sobre o processo de votação e de contagem de votos que eram divulgados através da STV. É preciso salientar que a Tcheka-lá se inspirava no *Ushahidi* («testemunha» em suaíli), um *software* gratuito, desenvolvido pela companhia Ushahidi, que começou a ser usado no Quênia para minimizar o impacto da violência pós- eleitoral de 2007.

A SCM também tinha observadores em diferentes locais de votação. Por exemplo, o OE par- ticipou com 2500 observadores, enquanto o PJ tinha 2000 (Hanlon, 2014a). Por seu turno, o CIP trabalhou com um jornalista em cada distrito e efectuou uma espécie de contagem para- lela através de um financiamento da Embaixada da Noruega, usando informação veiculada pela imprensa, em particular da Rádio Moçambique (RM), da Televisão de Moçambique (TVM), da STV e da Miramar. O OE, como sempre fez desde 2003 e em parceria com o EISA, tam- bém realizou uma contagem paralela.

Embora de forma experimental, o método usado pelo CIP mostrou que era possível fazer uma contagem paralela de forma rápida, com poucos custos e sem recorrer a sistemas com- plexos, sofisticados e dispendiosos (apenas com a televisão e a rádio). Entretanto, o método usado pelo CIP apresenta limitações, como, por exemplo, o facto de não ser possível verifi- car se os resultados anunciados pela imprensa, sobretudo a pública, correspondiam à vontade dos eleitores.

Ao contrário do método usado pelo CIP, a contagem paralela do OE baseou-se em dados colectados em editais recolhidos por observadores desta organização em 1770 assembleias de voto, uma amostra seleccionada por método estatístico das mais de 17 000 assembleias de voto

que existiam para as eleições de 2014. Entretanto, o método do OE peca por se basear nos editais dos órgãos da administração eleitoral, que, como se sabe, têm sido acusados de parcialidade. É de salientar que, como inicialmente não havia a certeza de que o OE estaria em condições de fazer uma contagem paralela credível, os doadores esperavam que o CIP e o PJ o fizessem em parceria. Contudo, por razões não muito claras, a parceria para a contagem paralela não se concretizou, embora as duas organizações tivessem colaborado em alguns aspectos.

É preciso sublinhar também que nem o OE, nem o CIP, nem outras organizações da SCM conseguiram observar todas as mesas de voto pelo facto de os seus observadores não terem obtido atempadamente as credenciais por parte dos órgãos de administração eleitoral. Aliás, esta seria uma de entre as diferentes irregularidades que seriam apontadas pela SCM em relação às eleições.

A tabela a seguir resume as diferentes actividades realizadas pelas diferentes organizações da SCM, bem como as entidades financiadoras.

TABELA 1. ALGUMAS ACTIVIDADES DA SCM NAS ELEIÇÕES DE 2014		
ORGANIZAÇÃO DA SCM	DOADOR	ACTIVIDADE
Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)	DFID	Projecto sobre a abstenção eleitoral
Fórum das Rádios Comunitárias (FORCOM)	1) Suécia; 2) Delegação da União Europeia em Moçambique	1) Debates na Rádio e na TV; organização de conferências com os agentes envolvidos nas eleições; 2) Projecto Aumentando a Consciência Política e Ampliando as Vozes dos Cidadãos nos Processos Eleitorais e Democráticos envolvendo oito províncias e dezassete rádios comunitárias
Centro de Estudos Interdisciplinares de Comunicação (CEC)	Suécia	Produção e distribuição de material relacionado com eleições; organização de <i>workshops</i> sobre ética do processo eleitoral
Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC)	Suécia	Produção e distribuição de material relacionado com eleições; organização de <i>workshops</i> sobre ética do processo eleitoral
Observatório Eleitoral (OE)	(1) Suécia; (2) USAID; (3) Suíça	1) Produção de documentos e relatórios sobre eleições; 2) Apoio a actividades relacionadas com eleições
Ordem dos Advogados (OAM)	Suécia	
Associação Moçambicana de Estudos e Promoção de Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente (Codd)	Suécia	Produção e distribuição de relatórios sobre a capacidade de cobertura eleitoral
Associação Centro de Direitos Humanos (ACDH)	Suécia	Treino de capacitação dos agentes de monitoria eleitoral
Parlamento Juvenil (PJ)	1) Suécia; 2) USAID	1) Educação cívica sobre direitos eleitorais (com enfoque na juventude); capacitação e formação eleitoral dos agentes de mudança; observação do processo e instituições eleitorais; 2) Apoio ao programa de engajamento de jovens na política
Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ)	Suécia	Educação cívica sobre direitos eleitorais
Mulher, Lei e Desenvolvimento (MULEIDE)	Suécia	Educação cívica sobre direitos eleitorais

CONT.>>

CONT.>>

ORGANIZAÇÃO DA SCM	DOADOR	ATIVIDADE
Liga dos Direitos Humanos (LDH)	1) Suécia; 2) EUA; 3) Noruega	1) Observação do processo eleitoral; treino e mobilização de observadores a nível nacional; 2) Promoção da educação e participação eleitoral; investigação e condenação de actos violação dos direitos humanos durante as eleições; apoio na resolução de conflitos pós-eleitorais; 3) Apoio a actividades relacionadas com eleições
Olho do Cidadão/ Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária	EUA, Alto Comissariado do Canadá	Sala de Observação Eleitoral Conjunta; Desenvolvimento da Tecnologia para plataforma Tcheka-lá
WLSA	Suíça	Programa «A dimensão do género nas eleições locais»
Centro de Integridade Pública (CIP)	Noruega, Suíça	1) Sala de Observação Eleitoral Conjunta; observação e monitoria das eleições nas províncias e distritos e todas actividades relacionadas com eleições; 2) Apoio a actividades relacionadas com eleições (através do fundo comum)

Fonte: Entrevistas com vários doadores.

Além das organizações locais, participaram, como observadores, organizações internacionais como o Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África (EISA), a Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (MOE UE), o AWEPA, o Fórum das Comissões Eleitorais dos Países da África Austral (ECF-SADC, na sigla inglesa) e a União Africana (UA), a Commonwealth, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Centro Carter (TCC).

Contudo, apesar de todos os problemas e na ausência de alternativas credíveis, o OE era, para os doadores, a única organização local de abrangência nacional competente e experiente para fazer a observação eleitoral e a contagem paralela.

CONCLUSÃO

Discutir os contornos e o impacto da participação da SCM nos processos eleitorais com base nas eleições de 2014 era o objectivo central deste artigo. A principal conclusão é que a participação da SCM nestas eleições mostrou, uma vez mais, que esta ainda não está em condições de desempenhar cabalmente o seu papel de contrapeso no campo político moçambicano, contribuindo para a garantia da consolidação da democracia, exigindo aos órgãos de administração eleitoral e aos partidos políticos a realização de processos eleitorais justos, transparentes e aceites por todos os protagonistas. A participação da actual SCM nestes processos tem sido vista com muita suspeição pelos diferentes partidos políticos da oposição, em particular pela Renamo, considerando que, longe de ser um actor imparcial, não passa de um simples instrumento do partido no poder para legitimar eleições fraudulentas e desacreditar a oposição.

Repensar a participação da SCM nas eleições inclui também a maneira como se encaram os processos eleitorais, pois, como vimos, esta tem-se limitado apenas à fase da votação. Ora, como foi mostrado, para que os partidos da oposição tenham confiança nos processos eleitorais, é necessário que se supervisionem todas as suas fases, em particular o recenseamento eleitoral, que tem sido um dos grandes pontos de discórdia entre os partidos políticos.

Para terminar, algumas considerações sobre a relação dos doadores com as organizações da SCM: se, por um lado, os doadores têm contribuído para o estabelecimento e consolidação da SCM, ao mesmo tempo, a falta de coordenação, rivalidades e a concorrência entre os doadores tem tido efeitos perversos, contribuindo não só para a fragmentação da SCM mas também para a sua fragilização e desvio de foco, como se viu nestas últimas eleições.

REFERÊNCIAS

- AFRIMAP & OSISA (2009). *Moçambique Democracia e Participação Política*, Joanesburgo: Open Society Foundation.
- AIM (2009). Dhlakama exige banimento do Observatório Eleitoral. *African Elections Project*, 11 de Novembro. Disponível em:
<http://www.africanelections.org/mozambique/features/page.php?news=4631>
(consultado a 5 de Março de 2015).
- AIM (2014). Renamo formaliza pedido para adiamento do processo de recenseamento eleitoral. *Saponticias*, 23 de Abril. Disponível em:
<http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/10113723042014195952.html>
(consultado a 2 Março de 2015).
- Brito, L. de (2014). Uma reflexão sobre o desafio da paz. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco & S. Forquilha (eds.). *Desafios Para Moçambique 2014*, Maputo: IESE, pp. 23-39.
- Brito, L. de (2008). Uma nota sobre o recenseamento eleitoral. *Ideias 2*. Disponível em:
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf (consultado a 2 de Março de 2015).
- Cahen, M. (1985). État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant. *Politique Africaine*, (19), Paris, Karthala, 36-60.
- DW (2013). *Milhares manifestam-se contra raptos e guerra em Moçambique*. Disponível em
<http://www.dw.de/milhares-manifestam-se-contraraptos-e-guerra-em-mo%C3%A7ambique/a-17197655> (consultado a 5 de Março de 2015).
- Francisco, A. (2010). Sociedade Civil em Moçambique. Expectativas e desafios. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco & S. Forquilha (eds.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 50-105.
- Francisco, A., Mucavele, A., Monjane, P. & Seauane, S. (2007). *Índice da Sociedade Cívica em Moçambique 2007. A Sociedade Cívica Moçambicana por Dentro: Avaliação, Desafios, Oportunidades e Acção*. Maputo: Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade.
- Guente, M. (2014). Relações promíscuas na sociedade civil. *Canal de Moçambique*, 5 de Novembro.
- Hanlon, J. (2014a). 2500 Observadores do Observatório Eleitoral e 2000 do Parlamento Juvenil. *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, 42. Disponível em:
http://www.cip.org.mz/election2013/ndoc/203_Elei%C3%A7%C3%B5es_Nacionais_42-14deSetembro_observadores_nacionais.pdf (consultado a 27 de Janeiro de 2015).
- Hanlon, J. (2014b). Novo director do Observatório Eleitoral. *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, EN 31. Disponível em:

- http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2014/07/novo-director-do-observat%C3%B3rio-eleitoral.html (consultado a 2 de Março de 2015).
- Hanlon, J. (2003). Frelimo 28, Renamo 4 e uma coabitação nas eleições locais. *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, 29. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d75969.pdf> (consultado a 25 de Janeiro de 2015).
- Hanlon, J. (1997). Eleições autárquicas adiadas por um mês. *Boletim sobre o Processo Político e Moçambique* 20. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d75961.pdf>. (consultado a 25 de Janeiro de 2015).
- Hansma, T. & Troost, K. (1995). *Relatório da Observação pela AWEPA do Processo eleitoral em Moçambique (1992-1994)*. Maputo: AWEPA.
- Lusa (2014). *Renamo acusa STAE de não recensear em zonas fiéis ao partido no centro de Moçambique*, 31 de Março. Disponível em: http://noticias.sapo.pt/internacional/artigo/RENAMO-acusa-stae-de-nao-recensear-em-zonas-feis-ao-partido-no-centro-de-mocambique_17533129.html (consultado a 28 de Fevereiro de 2015).
- Machel, S. (1977). *O Partido e as Classes Trabalhadoras na Edificação da Democracia Popular. Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso*. Maputo.
- Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (2012). *Cinco Anos Dinamizando a Sociedade Civil*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2010/SociedadeCivilMocambique_AF_PEMBA.pdf (consultado a 5 de Fevereiro de 2015).
- Negrão, J. (2003). *A Propósito das Relações entre as ONG do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*. Disponível em: <http://www.sarpn.org/documents/d0000650/P662-Relacoes.pdf> (consultado a 25 de Janeiro de 2015).
- Notícias* (2007). CNE: Observatório Eleitoral selecciona pré-candidatos da sociedade civil. *Imensis*, 25 de Abril. Disponível em: <http://www.imensis.co.mz/news/anmviewer.asp?a=8569> (consultado a 1 de Março de 2015).
- Notícias* (2014a). Eleições 2014 – Escaramuças ameaçam consolidação da democracia, 3 de Outubro. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/24232-escaramucas-ameacam-consolidacao-da-democracia> (consultado a 3 de Março de 2015).
- Notícias* (2014b). Processo eleitoral: PJ exige «violência zero», 11 de Abril. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/13889-processo-eleitoral-pj-exige-violencia-zero> (consultado a 2 de Março de 2015).

O País (2014). Renamo volta a queixar-se de exclusão no recenseamento, 14 de Abril.

Disponível em:

http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2014/04/RENAMO-volta-a-queixar-se-de-exclus%C3%A3o-no-recenseamento.html (consultado a 2 Março de 2015).

RFI (2014). Sociedade civil moçambicana denuncia mordomias do poder. *Radio France*

Internacional, 15 de Junho. Disponível em: <http://www.portugues.rfi.fr/africa/20140615-sociedade-civil-mocambicana-denuncia-mordomias-do-poder> (consultado a 2 de Março de 2015).

DESCENTRALIZAÇÃO SECTORIAL E PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM MOÇAMBIQUE

O CASO DO SECTOR AGRÁRIO¹

Salvador Forquilha

No contexto das reformas políticas da década de 1990 na África Subsariana, a descentralização surge como elemento importante não só no reforço do processo democrático como também no melhoramento da provisão de serviços públicos (Crook & Manor, 2000; Manor, 1999; Jütting *et al.* 2004; Olowu & Wunsch, 2004; Booth, 2010; Manor, 2011; Batley, McCourt & McLoughlin, 2012). Apesar disso, em muitos casos, a relação entre reformas de descentralização e melhoria de serviços públicos não é assim tão linear. Ela carece de evidências (Crawford & Hartman, 2008). Com base em trabalho de campo efectuado no distrito de Ribáuè, na província de Nampula, este artigo procura analisar a maneira como as reformas de descentralização, implementadas desde a década de 1990, afectam a provisão de serviços no sector agrário a nível local. Trata-se de interrogar em que medida o conjunto de reformas efectuadas, não só a nível do sector público, em geral, como também do próprio sector agrário, de uma forma particular, tem estado a afectar os serviços na área de assistência aos pequenos produtores, a comercialização agrícola e o serviço de cadastro de terras. O artigo sublinha o argumento segundo o qual, apesar de o sector agrário estar a conhecer reformas importantes, cristalizadas em programas, políticas e estratégias, os seus efeitos são fragilizados essencialmente por dois factores inter-relacionados. O primeiro factor diz respeito à fraca institucionalização do Estado a nível local, resultante de uma descentralização administrativa que não permite uma actuação efectiva do sector e de um insignificante investimento em recursos humanos, materiais e financeiros nos locais onde efectivamente acontece a produção agrícola. O segundo factor refere-se à incoerência institucional, cristalizada, por um lado, na ausência de uma priorização consequente na alocação de recursos, em conformidade com o que é preconizado por programas, políticas e estratégias sectoriais e, por outro, na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector agrário que permita mobilizar acções complementares de outros sectores.

¹ Este artigo foi elaborado com base no trabalho de campo realizado no distrito de Ribáuè, na província de Nampula, em 2013, no âmbito do projecto de investigação em curso no IESE intitulado «Governação, serviços públicos e construção do Estado». Uma versão resumida do artigo foi publicada, em 2014, no *IDeLAS*, n.º 66 (Forquilha, 2014). Além disso, o artigo retoma algumas partes de um outro artigo produzido no contexto do mesmo projecto, que será publicado num dos livros do IESE (Forquilha, 2015)

O argumento do artigo é desenvolvido em duas partes. Na primeira parte, o artigo analisa os principais aspectos do processo das reformas de descentralização e as suas implicações para o sector agrário a nível local. Na segunda parte, com base nas dinâmicas locais do sector agrário, discute-se o alcance das reformas em termos de provisão de serviços, nomeadamente a assistência aos pequenos produtores, a comercialização agrícola e o serviço de cadastro de terras.

O artigo resulta de um projecto de pesquisa em curso no IESE, intitulado «Governança, serviços públicos e construção do Estado», que procura analisar o efeito das reformas do sector público na provisão de serviços em diferentes sectores. Para o sector agrário, a pesquisa de campo decorreu no distrito de Ribáuê, ao longo de nove semanas, de Abril a Agosto de 2013. Além da consulta da documentação relevante, particularmente daquela que se refere às reformas implementadas no sector agrário, nomeadamente políticas, estratégias, planos e directrizes, o estudo seguiu uma metodologia eminentemente qualitativa, fazendo uso da observação, entrevistas semiestruturadas e discussões em grupos focais. As entrevistas foram direccionadas essencialmente para quatro categorias de actores, nomeadamente: a) autoridades provinciais e distritais; b) técnicos do sector agrário; responsáveis do sector privado; c) pequenos produtores do sector familiar; e d) compradores/vendedores da mandioca ao longo do Corredor de Nacala. As entrevistas foram complementadas por discussões em grupos focais e visitas aos campos de produção dos camponeses nas localidades de Nhamigonha (Posto Administrativo de Ribáuê – sede) e Reane (Posto Administrativo de Iapala).

REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E SECTOR AGRÁRIO EM MOÇAMBIQUE

Na década de 1980, vários países da África Subsariana iniciaram um conjunto de reformas ligadas ao sector público visando, entre outros objectivos, fazer face à crise do Estado, que se manifestava essencialmente em duas dimensões, nomeadamente na regulação política e na provisão de serviços públicos. Desde então, assistiu-se a três gerações de reformas do sector público (Kiragu, 2002; Crook, 2010). A primeira geração vai de meados da década de 1980 a meados da de 1990, com enfoque nos Planos de Ajustamento Estrutural. A segunda geração destacou-se em meados da década de 1990, com uma forte componente de assistência técnica aos programas das reformas. Finalmente, a terceira geração das reformas começa no fim da década de 1990 e no início da primeira década deste século, marcada pela ligação das reformas com as Estratégias de Redução da Pobreza (no caso de Moçambique, os PARPA e o PARP) e um enfoque na questão da descentralização e melhoria de serviços públicos. Que resultados trouxeram estas reformas no que diz respeito à provisão de serviços públicos?

A literatura sobre as reformas do sector público na África Subsariana mostra que, apesar do volume de recursos financeiros, materiais e humanos investidos nos últimos trinta anos, os resultados são modestos (Booth, 2010; Crook, 2010; Batley, McCourt & McLoughlin, 2012). O caso de Moçambique não constitui uma excepção. Aliás, as duas pesquisas realizadas em 2009 e em 2010, no contexto do Programa da Reforma do Sector Público, mostram problemas sérios relativamente à qualidade dos serviços (UTRESP, 2009; CEEI/ISRI, 2010). Este artigo, embora reconheça a importância da questão da qualidade, analisa a problemática da provisão de serviços públicos partindo de uma perspectiva ainda relativamente pouco explorada, nomeadamente as dinâmicas presentes no processo da provisão de serviços: Como acontece o processo da provisão de serviços? Quem são os principais actores envolvidos? Em que condições operam esses actores? De que modo a burocracia estatal se organiza e funciona no processo da provisão de serviços? Que tipo de Estado existe no processo da provisão de serviços? Enfim, em que medida as reformas do sector público implementadas nos últimos trinta anos, consubstanciadas nas reformas de descentralização, afectam o processo da provisão de serviços públicos?

A discussão das questões acima apresentadas é feita aqui a partir das dinâmicas do sector agrário. Porquê o sector agrário? Por duas razões principais. A primeira prende-se com o facto de se tratar do sector que, desde a Independência, tem sido considerado, no discurso político, extremamente relevante para o desenvolvimento do País, não obstante as incoerências dos políticos e as práticas da implementação de políticas do sector. Na verdade, essa relevância não se tem reflectido numa priorização consequente (Mosca, 2014). A segunda razão tem que ver com o facto de este sector ter conhecido reformas importantes, consubstanciadas em políticas, estratégias, planos, programas, etc., em que a descentralização surge como um aspecto recorrente.

UMA DESCENTRALIZAÇÃO SEM POLÍTICA NEM ESTRATÉGIA

Moçambique iniciou o processo de descentralização na década de 1990 sem nenhuma política e estratégia de descentralização. Perguntas importantes, como porquê, o quê, quando e como descentralizar, indispensáveis no início do processo, simplesmente não foram feitas; ou então, se o foram, não foram suficientes para estruturar um debate aprofundado sobre o processo de descentralização como um todo e particularmente a nível dos sectores.² A ausência de uma política e estratégia trouxe constrangimentos na operacionalização do processo de descentralização,

² A questão da política e estratégia de descentralização foi objecto de discussão entre o governo de Moçambique e os seus parceiros de cooperação durante vários anos, num processo pouco estruturado e pouco inclusivo na medida em que deixou de fora actores importantes, nomeadamente organizações da sociedade civil que trabalham em questões relacionadas com a descentralização, que poderiam ter dado um contributo valioso ao debate. O documento da política e estratégia de descentralização foi finalmente aprovado em 2012 pela Resolução 40/2012 de 20 de Dezembro.

especialmente no que se refere à fixação de prioridades de alocação de recursos (humanos, materiais e financeiros) para os níveis locais. Cristalizados na escassez de meios³, esses constrangimentos tornam-se mais visíveis à medida que nos afastamos do nível central – aliás, uma lógica que se reproduz mesmo a nível do distrito. Falando da maneira como percebe o processo de descentralização, um funcionário de um dos postos administrativos do distrito de Ribáuê dizia:

(...) O que está a acontecer é lamentável porque a descentralização só chega até à sede do distrito... A descentralização não chega aos postos administrativos. Se um dia o governo pensasse nas questões prioritárias de funcionamento, deslocação, que fossem descentralizadas, equipando os postos administrativos com técnicos qualificados, seria a melhor coisa... Há administradores que ignoram os postos administrativos. Querem que os postos administrativos apresentem resultados. Mas que resultados se podem esperar sem meios? Neste momento, estamos a viver num conformismo porque não existe descentralização a nível local [até aos postos administrativos e localidades]... A culpa é do governo central (...).⁴

Foi neste contexto de ausência de uma política e estratégia que aconteceu a aprovação do quadro jurídico-legal da implementação das reformas de descentralização, consubstanciado nas leis sobre autarquias locais (Lei 2/97) e órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). O que é importante referir é o facto de os diferentes sectores, incluindo o sector agrário, não terem esperado pela aprovação de uma política e estratégia de descentralização para implementar reformas sectoriais com enfoque na descentralização (Weimer, 2012). Com efeito, muitas políticas e estratégias sectoriais passaram a incluir aspectos relacionados com a descentralização, particularmente na sua vertente de desconcentração, também conhecida por descentralização administrativa. Isto essencialmente por duas razões: a) a descentralização administrativa afecta a organização, competências e funcionamento dos sectores; b) a descentralização administrativa afecta os princípios e normas de planificação sectoriais. A referência à descentralização é visível em diferentes documentos sectoriais que corporizam as reformas.

Assim, as antigas direcções distritais sectoriais foram extintas e, no seu lugar, foram criados os serviços distritais, que fazem parte do Governo Distrital. O Decreto 6/2006, que aprova a estrutura tipo da orgânica do Governo Distrital e o seu estatuto orgânico, estabelece que fazem parte do Governo Distrital a Secretaria Distrital, o Serviço Distrital de Planeamento e Infra-Estruturas, o Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia, o Serviço Distrital de Saúde,

³ A escassez de recursos nos postos administrativos e nas localidades é muito grande. A título de exemplo, a secretaria do posto administrativo de Iapala – um dos mais importantes postos administrativos de Ribáuê – não possui nenhum computador, apesar de haver energia eléctrica no edifício onde funciona a secretaria e o gabinete do chefe do posto. Os funcionários da secretaria, no lugar de computadores, ainda usam uma máquina de dactilografia manual e obsoleta. O posto não dispõe de nenhuma viatura. Os únicos meios de transporte são duas motorizadas, uma para o chefe do posto e outra para o chefe da secretaria. O edifício onde funcionam alguns serviços, nomeadamente de extensão agrária e registo civil, não possui energia eléctrica e as condições de trabalho não são adequadas ao tipo de resultados que se espera.

⁴ Entrevista com o Sr. S. J., funcionário do posto administrativo de Iapala, em Ribáuê, a 2 de Julho de 2013.

Mulher e Acção Social, o Serviço Distrital de Actividades Económicas e o Gabinete do Administrador Distrital. Todavia, o decreto em referência abre espaço para a criação de outros serviços, caso haja necessidade (Art .nº 2, Decreto 6/2006).

É importante referir que a criação dos serviços distritais, no âmbito da descentralização administrativa, não foi uma simples reprodução das antigas direcções distritais, na medida em que cada serviço distrital concentra diferentes sectores representados a nível provincial. No caso do sector agrário, o Serviço Distrital de Actividades Económicas (SDAE) integra não só o sector agrário como também outros sectores, como a indústria e o comércio, o turismo, as pescas e o desenvolvimento local. Mas, se é verdade que a criação dos serviços distritais parece ter racionalizado recursos (particularmente financeiros e materiais) ao concentrar diferentes serviços, também não é menos verdade que o figurino de serviços distritais concentrados acaba por trazer constrangimentos para a actuação concreta dos sectores. Voltaremos a este assunto mais adiante.

QUE CONSEQUÊNCIAS PARA O SECTOR AGRÁRIO?

Nos últimos anos, além das reformas de descentralização administrativa acima mencionadas, o sector agrário tem vindo igualmente a implementar reformas sectoriais com enfoque na descentralização. São reformas que decorrem de programas, políticas e estratégias do sector, como Política Agrária e Estratégia de Implementação, Programa de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) I e II, Estratégia da Revolução Verde, Estratégia de Desenvolvimento Rural, Plano de Acção para Produção de Alimentos, Plano Director de Extensão Agrária, Plano Nacional de Extensão Agrária e, muito recentemente, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2010-2019.

Porém, se é verdade que as políticas e estratégias do sector agrário se referem com insistência à questão da descentralização, também não é menos verdade que a sua articulação com as reformas de descentralização no âmbito mais amplo não é assim tão linear. Entrevistas conduzidas no terreno com os responsáveis do sector a nível provincial e distrital mostram, por exemplo, que a criação e concentração de serviços distritais de actividades económicas limitam a margem de manobra dos responsáveis sectoriais agrários a nível provincial, na medida em que a sua actuação concreta nos distritos, em termos de orientação e gestão de políticas e estratégias do sector, fica dependente da articulação, por um lado, com as autoridades distritais, representadas pelo administrador distrital, e, por outro, com os responsáveis provinciais de outros sectores representados no SDAE. Segundo um dos funcionários da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula:

(...) Hoje já não temos as direcções distritais de agricultura... O que temos são os chamados Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE). Isso trouxe uma estrutura pesada para o sector da

agricultura a nível dos distritos, no sentido de que desta maneira, ao concentrar muitos sectores juntamente com a agricultura, fica difícil flexibilizar os assuntos da agricultura... Mesmo os próprios produtores, quando têm problemas relacionados com a agricultura, os produtores nunca dizem que nós vamos ao SDAE... continuam a dizer que nós vamos à Direcção Distrital da Agricultura. Além disso, no SDAE, aquele técnico que tratava só da produção pecuária, hoje ele tem que dar assistência a outras coisas como pescas... Se estava ligado à produção vegetal, já tem que atender outros assuntos, tais como indústria, comércio... Então, acaba havendo aquilo a que nós chamamos distorção profissional ou desvio profissional. Ora, isso acaba afectando o desempenho do sector da agricultura na sua plenitude (...).⁵

Mas os constrangimentos não ficam por aqui. Dizem respeito também, por um lado, ao espaço de manobra que os responsáveis do sector a nível da província têm relativamente à implementação de actividades no âmbito distrital e, por outro lado, à coordenação sectorial institucional a nível provincial quando se trata de intervir nos sectores nos distritos, como um funcionário da Direcção Provincial de Nampula menciona:

(...) O outro constrangimento tem a ver com a coordenação das actividades... Por exemplo, quando tenho uma actividade num distrito qualquer, eu tenho que depender da agenda do administrador do distrito... Se eu quero implementar bem as acções de política ou estratégia do meu sector num distrito, dependo do administrador, porque não posso chegar ao distrito e convocar o director do SDAE para uma reunião sectorial [da agricultura], sem consultar o administrador. Quer dizer, tenho que ver qual é a prioridade do administrador... Se o administrador disser que a prioridade é sair com o director do SDAE para uma localidade, ele [o director] não pode vir para a minha reunião... e pode ser até que a minha reunião seja muito mais importante do que a ida [do director] à localidade. Esta estrutura não permite muita flexibilidade para resolução de problemas. Da mesma forma, se eu quiser introduzir alguma inovação no trabalho do SDAE, por exemplo, eu tenho que consultar os outros directores provinciais dos sectores representados no SDAE... e basta que um só se oponha à minha iniciativa... eu vou ter que entrar em negociações com cada um dos directores provinciais em causa de modo a poder fazer passar a minha iniciativa. Como vê, é uma burocracia pesada. Além disso, pelo facto de muitos sectores estarem concentrados no SDAE, na prática, esses outros sectores não descentralizam os seus recursos para poder fazer funcionar o SDAE... não descentralizam recursos financeiros e muito menos recursos materiais e humanos, o que significa que todo o peso acaba ficando para o sector da agricultura... É uma sobrecarga muito grande e isso tem efeitos no desempenho do sector da agricultura.⁶

⁵ Entrevista com o Sr. C. P., funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, em Nampula, a 29 de Julho de 2013.

⁶ Entrevista com o Sr. C. P., funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, em Nampula, a 29 de Julho de 2013.

Por conseguinte, pode dizer-se que, embora a extinção das antigas direcções distritais sectoriais e a consequente criação de serviços distritais visassem tornar a máquina administrativa do Estado mais célere na provisão de serviços e, desta forma, servir melhor o cidadão, o processo da sua implementação tem revelado constrangimentos do ponto de vista do funcionamento institucional, na medida em que a criação dos serviços distritais tornou a máquina administrativa do Estado mais pesada a nível distrital, o que acaba por afectar o desempenho dos sectores. Quando se olha para os diferentes documentos do sector agrário em Moçambique, constata-se que os principais desafios do sector estão bem identificados. Por exemplo, o documento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA 2010-2019, fazendo uma radiografia do sector agrário em Moçambique, menciona, entre outros, os seguintes desafios: limitadas infra-estruturas e serviços para aceder ao mercado; inadequada utilização dos recursos naturais; limitada capacidade institucional e necessidade de maior coerência de políticas, etc. (MINAG, 2010). Especificamente sobre os serviços públicos, o PEDSA aponta como desafios, por exemplo: a insuficiente cobertura dos serviços de extensão e a sua inadequada ligação aos serviços de pesquisa; graves problemas de acesso ao mercado por parte do sector familiar. Portanto, o problema não está na falta de conhecimento dos desafios do sector. Daqui, duas perguntas importantes: a) Que factores explicam a persistência destes desafios sobejamente conhecidos no sector agrário? b) Por que razão as reformas de descentralização, consubstanciadas na Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e em políticas, estratégias, planos, programas do sector não se revelam eficazes para se poderem ultrapassar estes desafios? A resposta a estas perguntas passa pela análise das dinâmicas do funcionamento do Estado a todos os níveis, no processo da provisão dos serviços agrários, com destaque para o nível local. É o que vamos analisar, nas linhas que se seguem.

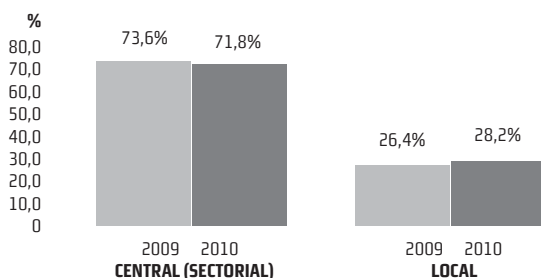
A REALIDADE DA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS AGRÁRIOS A NÍVEL LOCAL

A configuração da burocracia estatal resultante das reformas de descentralização administrativa, no âmbito do Decreto 6/2006, que aprova a estrutura tipo da orgânica do Governo Distrital, dá pouca margem de manobra aos responsáveis do sector agrário a nível local (provincial e distrital) em termos de planificação e implementação das acções do sector. Com efeito, a lógica de planificação territorial preconizada pelas reformas de descentralização administrativa, na prática, ainda coabita com a lógica de planificação sectorial prevalecente a nível dos diferentes sectores, incluindo o sector agrário. A coabitação dessas duas lógicas de planificação acaba geralmente por se cristalizar num conjunto de contradições e incoerências na actuação do sector, no que diz respeito à coordenação entre a Direcção Provincial da Agricultura e o Governo

Distrital, no contexto da provisão de serviços públicos como a extensão agrária, a comercialização agrícola envolvendo o sector familiar, o cadastro de terras, etc.

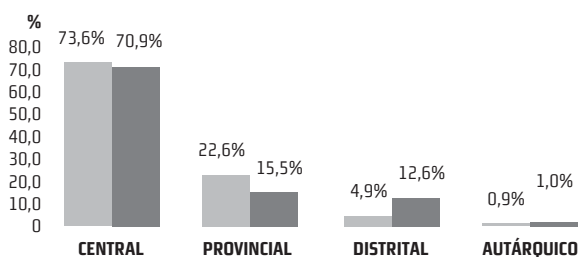
Além das limitações institucionais acima mencionadas, o sector agrário, no seu funcionamento com vista à provisão de serviços públicos, enfrenta igualmente a escassez de recursos materiais, financeiros e humanos⁷ a nível local. Esta escassez é resultante, em grande medida, de uma lógica de alocação de recursos pouco consequente e que entra em contradição com o discurso de descentralização, na medida em que os recursos não são canalizados prioritariamente para onde, de facto, a produção agrária acontece, nomeadamente nos distritos. Aliás, esta situação reflecte a própria estrutura da despesa do Orçamento Geral do Estado (OGE), que mostra que o nível central consome cerca de 70% dos recursos financeiros. O que vai para as províncias e para os distritos corresponde a apenas 30%, como os Gráficos 1 e 2 ilustram.

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (OGE) 2010 POR NÍVEIS



Fonte: Governo de Moçambique (2010).

GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (OGE) 2011 POR NÍVEIS

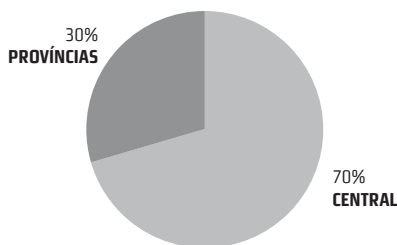


Fonte: Governo de Moçambique (2011).

⁷ Dados recolhidos durante o trabalho de campo no distrito de Ribáuè mostram, por exemplo, que a rede de extensão agrária pública é composta por apenas sete extensionistas e sem meios adequados para o exercício das suas actividades.

Facto interessante é verificar que este cenário se reproduz igualmente no sector agrário. Com efeito, uma análise da distribuição das despesas do sector agrário por níveis, feita a partir do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura (MINAG, 2012), referente ao ano de 2012, mostra que o nível central do Ministério da Agricultura consome cerca de 70% dos recursos anuais destinados ao sector e apenas 30% vão para o nível local (províncias e distritos). (Veja o Gráfico 3.)

GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA 2012 POR NÍVEIS



Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura referente ao ano de 2012.

A nível local (províncias e distritos), tomando como exemplo o ano de 2012, constata-se que o grosso dos recursos do sector agrário vão para o funcionamento, que consome cerca de 61%, e apenas 39% vai para o investimento. (Veja o Gráfico 4.)

GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DAS DIREÇÕES PROVINCIAIS DA AGRICULTURA E DELEGAÇÕES PROVINCIAIS POR ÁREAS (2012)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura referente ao ano de 2012.

Por conseguinte, tendo em conta os Gráficos 3 e 4, nota-se claramente uma incoerência entre o discurso da descentralização e as práticas sectoriais de alocação de recursos, na medida em que não só a maior percentagem dos recursos fica a nível central, em detrimento das províncias e dos distritos, como também a percentagem que vai para o investimento é muito reduzida, considerando um país que elegeu a agricultura como a base de desenvolvimento. Concretamente, quais são as consequências deste cenário para a provisão de serviços públicos agrários a nível

local, nomeadamente a extensão agrária, a comercialização agrícola envolvendo o sector familiar e o cadastro de terras? Uma das consequências é o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de serviços agrários, cristalizado na fraca assistência aos produtores, particularmente do sector familiar, na ausência de infra-estruturas de suporte adequadas para o processo da comercialização agrícola e na ausência de mecanismos sólidos de cadastro e gestão da terra. Para compreender melhor esta realidade, vejamos alguns casos ilustrativos do distrito de Ribáuè, local onde decorreu a pesquisa, que serviu de base para a elaboração deste artigo.

O primeiro caso é o projecto de cultivo da mandioca para produção da cerveja *Impala*.

Localizado em Namigonha, a cerca de 12 km da vila-sede de Ribáuè, este projecto envolve essencialmente quatro actores, nomeadamente os produtores da mandioca, a organização International Fertilizer Development Center (IFDC), a empresa DADTCO (proprietária da unidade de processamento da mandioca) e a empresa Cervejas de Moçambique (proprietária da fábrica de cerveja *Impala*). A mandioca é cultivada por produtores organizados em associações que recebem assistência da IFDC e vendem a sua produção à empresa DADTCO. Depois de comprar a mandioca aos produtores e de a processar, a DADTCO vende a mandioca processada à Cervejas de Moçambique. Na sessão do grupo focal organizada no âmbito desta pesquisa, os produtores associados mencionaram insistentemente que o Governo Distrital não dava nenhum apoio aos produtores. Aliás, mesmo na resolução de conflitos decorrentes da parceria que os produtores têm com a DADTCO e a IFDC, particularmente no que se refere ao preço praticado na venda da mandioca, os produtores queixam-se da ausência do Governo em todo o processo de produção e comercialização da mandioca, como mostra o extracto da intervenção a seguir:

(...) O Governo está ausente nas nossas actividades de produtores de mandioca... Nós é que sofremos. Do lado do Governo [SDAE], a pessoa que devia olhar para as questões de agricultura não tem tido nenhum contacto connosco. Quando este projecto de produção de mandioca começou, a empresa que compra a nossa mandioca [DADTCO] dizia-nos que havia de comprar a nossa mandioca a 5 MZM cada quilo. Mas, hoje, não é isso que acontece... Estamos a vender a 1,5 MZM cada quilo e o Governo não diz nada... Nós já fizemos chegar as nossas preocupações ao Governo, mas não temos nenhuma reacção. Além disso, não temos nenhuma assistência técnica da parte do Governo... Aqui nunca chegou nenhum extensionista do Governo... A associação gostaria que aqui houvesse transporte em condições para podermos aumentar os nossos hectares, mas não temos (...).⁸

Relativamente à assistência técnica sob forma de extensão agrária, é importante referir que o governo do distrito de Ribáuè possui um número insignificante de extensionistas. Com efeito, de acordo com os dados fornecidos pelo SDAE, dos 61 extensionistas que o distrito tinha em 2012,

⁸ Intervenção do Sr. A. N., presidente da associação dos produtores de mandioca de Namigonha, na discussão do grupo focal, em Ribáuè, a 18 de Abril de 2013.

apenas sete pertenciam ao Governo Distrital. Os restantes eram das empresas e ONG que operam no distrito. Além de serem em número reduzido, os extensionistas estatais, em Ribáuê, não têm meios de trabalho de modo a dar uma assistência técnica adequada aos produtores. Por exemplo, o Posto Administrativo de Iapala, que é extremamente rico em produção agrícola, conta com apenas um extensionista do governo, que não dispõe de equipamento informático e muito menos de um meio circulante. Nestas circunstâncias, muitas vezes a ida do extensionista ao campo, para efeitos de assistência técnica aos produtores, depende da disponibilidade de um meio de transporte do chefe do Posto Administrativo, de um parceiro do governo ou ainda de um visitante. Assim, algumas vezes, o extensionista usa a sua bicicleta pessoal para visitar os produtores, que vivem em zonas afastadas da sede do Posto Administrativo. Além disso, devido à falta de equipamento informático, a informação agrária recolhida é registada manualmente no seu caderno pessoal e só muito mais tarde é registada nos computadores do SDAE, que ficam a cerca de 40 km.

O segundo caso, que ilustra o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de serviços públicos agrários, é o processo da comercialização da mandioca ao longo do Corredor de Nacala, particularmente a compra de mandioca no distrito de Ribáuê para a sua venda posterior nas cidades de Nampula e Nacala. Como mencionámos acima, o distrito de Ribáuê apresenta um grande potencial agrícola e é um dos maiores produtores da mandioca na província de Nampula. A mandioca é produzida praticamente em todo o distrito, com maior destaque para as localidades de Namigonha e Reane. No caso da localidade de Reane, a mandioca cultivada pelos produtores locais tem sido objecto de comercialização ao longo do Corredor de Nacala. Trata-se de jovens maioritariamente idos da cidade de Nampula, que se dedicam à compra e venda de mandioca. Alguns desses jovens praticam esta actividade há alguns anos, como mostra o extracto de entrevista a seguir:

(...) Eu compro mandioca aqui em Reane e revendo em Nampula. Faço esta actividade há muitos anos. Não tenho transporte próprio. Normalmente venho de Nampula de comboio... Quando chego aqui a Reane, procuro meus homens que trabalham comigo. Eles são cerca de três a quatro homens. São homens fixos. O trabalho deles é ir às aldeias de Reane, que ficam a cerca de 15 km da estação de comboio onde nos encontramos, para comprar a mandioca. Eles vão... Quando chegam lá, compram e trazem a mandioca na cabeça. Lá nas aldeias compramos a mandioca em molhos... Cada molho tem 5 a 8 mandioacas e compramos a 10 MZM. Depois de comprar a mandioca, arrumamos em sacos e ficamos à espera do comboio, que passa por aqui diariamente. Daí, colocamos a nossa mandioca no comboio com destino à cidade de Nampula. Quando chegamos à cidade de Nampula, por cada saco, pagamos 40 MZM à empresa Corredor de Desenvolvimento do Norte (CDN) – a proprietária dos comboios que circulam nesta linha. Na cidade de Nampula, a mandioca é vendida imediatamente porque há muita procura... Vendemos a 250-300 MZM cada saco. Algumas pessoas compram a nossa mandioca para consumo imediato, outras compram a nossa mandioca para revender em Nacala, Ilha de Moçambique... Mas nem sempre conseguimos colocar a nossa mandioca no comboio todos os dias. Há

dias em que o maquinista se recusa a levar a nossa mandioca no comboio. Quando é assim, nós temos grandes prejuízos porque só conseguimos colocar a mandioca no comboio um ou dois dias depois e já não chega fresca à cidade de Nampula... Nestes casos, revendemos a mandioca a preços baixos. Além disso, a empresa CDN decidiu diminuir o número de paragens ao longo da linha e a nossa paragem (MUSA) é uma das que vão fechar... Isso vai ser um grande prejuízo para o nosso negócio (...).⁹

Nas circunstâncias acima descritas, encontra-se também a comercialização de hortícolas produzidas na localidade de Reane. Até à data da realização desta pesquisa, o comboio era o meio de transporte mais usado (para não dizer o único) para o escoamento da mandioca e outros produtos agrícolas da localidade de Reane para a cidade de Nampula. Não existem vias de acesso para o interior do distrito de Ribáuè em condições que permitam a circulação de viaturas para o efeito de escoamento da produção agrícola.

Como se pode constatar a partir do caso de Ribáuè, além da fraca capacidade do Estado em matéria de assistência técnica aos produtores, consubstanciada nas deficiências da rede de extensão agrária estatal, não existe uma rede de infra-estruturas adequadas, nomeadamente estradas e silos para estimular iniciativas privadas na comercialização agrícola, cenário que contrasta com o que é preconizado nos principais instrumentos de políticas e estratégias do sector, como a Política Agrária e Estratégia de Implementação (PAEI), promulgada em 1996, a Estratégia de Revolução Verde, o PEDSA 2010-2019, etc.

Um outro aspecto que cristaliza o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de serviços públicos agrários é o acesso à terra. Embora o País disponha de uma legislação referente à terra e o sector agrário sublinhe a ideia de que o acesso à terra é crucial para o aumento da capacidade produtiva e a melhoria da produtividade agrária, o Estado não tem condições para, em todos os distritos, oferecer os serviços de legalização da terra. No caso da província de Nampula, por exemplo, de acordo com a informação obtida nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, neste momento, apenas três distritos – Malema, Moma e Monapo – reúnem condições para gestão local de terras. Obviamente, esta situação apresenta grandes desafios em matéria de investimento privado na agricultura para os distritos que não dispõem de capacidades locais para a gestão de terra, que têm de contar com o apoio directo dos técnicos dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, sediados na cidade de Nampula, como refere um dos técnicos:

(...) Quando existem investidores interessados em investir na agricultura num distrito que não tenha capacidade de lidar com o assunto de terra localmente, a primeira coisa que esses investidores devem fazer é, mesmo assim, entrar em contacto com o Governo Distrital do distrito em causa. Em seguida, o administrador deve tomar o assunto a sério e tratá-lo a nível do seu Governo. Depois, o adminis-

⁹ Entrevista com o Sr. A. M., comprador e revendedor de mandioca, em Ribáuè, a 3 de Julho de 2013.

*trador entra em contacto com os Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro para pedir apoio. Neste caso, nós mandamos da cidade de Nampula técnicos para dar assistência técnica ao distrito em matéria de georreferenciamento... Fazemos o registo de informação no cadastro (...).*¹⁰

As experiências referentes a Ribáuê mostram que as contradições e incoerências entre o discurso da descentralização e as práticas sectoriais de alocação de recursos se traduzem na deficiência da provisão de serviços a nível local, particularmente no que se refere à extensão agrária, a serviços de cadastro de terras, ao desenvolvimento de infra-estruturas (estradas e silos) e ao acesso ao mercado. Aliás, estas experiências são conhecidas e confirmam uma parte do diagnóstico relativo ao desempenho do sector agrário apresentado pelo PEDSA nos seguintes termos: «O deficiente manuseamento pós-colheita, a insuficiente aplicação de normas de qualidade dos produtos, a falta de acesso ao crédito para comercialização, a fraca disponibilidade de informação sobre mercados e preços, a falta de serviços de extensão para a comercialização e a ausência de associações fortes de camponeses, inibem o estabelecimento de ligações mais próximas e equitativas entre agricultores e os mercados e o funcionamento efectivo dos mercados de insumos e de produtos agrários (...)» (MINAG, 2010: 21).

Neste contexto, as dinâmicas e lógicas do funcionamento do Estado a todos os níveis são um elemento fundamental para a análise e compreensão da persistência dos desafios do sector agrário, em termos de provisão de serviços públicos. Ignorar essas dinâmicas e lógicas seria deixar de lado parte significativa de aspectos conducentes a uma implementação efectiva das reformas de descentralização sectorial, com vista à provisão de serviços públicos agrários efectivos.

CONCLUSÃO

Não obstante o sector agrário estar a conhecer importantes reformas, cristalizadas em programas, políticas e estratégias, com enfoque na descentralização, os seus efeitos são fragilizados essencialmente por dois factores inter-relacionados: a) a fraca institucionalização do Estado a nível local, resultante de uma reforma dos órgãos locais do Estado que não permite uma actuação flexível dos sectores e de um insignificante investimento em recursos humanos, materiais e financeiros nos locais onde efectivamente acontece a produção agrária; b) a incoerência institucional, cristalizada, por um lado, na ausência de uma priorização consequente na alocação de recursos, em conformidade com o que é preconizado pelos programas, políticas e estratégias sectoriais e, por outro, na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector agrário, que permita mobilizar acções complementares de outros sectores.

¹⁰ Entrevista com o Sr. C. M. S., funcionário dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro de Nampula, em Nampula, a 30 de Julho de 2013.

REFERÊNCIAS

- Decreto 6/2006 (2006). *Boletim da República*.
- Lei 2/97 (1997). *Boletim da República*.
- Lei 8/2003 (2003). *Boletim da República*.
- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. (2012). The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*, 14 (2), 131-144.
- Booth, D. (2010). *Towards a Theory of Local Governance and Public Goods' Provision in Sub-Saharan Africa*.
- CEEI/ISRI (2010). *Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação*. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C122_Segunda%20Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20Governação%20e%20Corrupção.pdf (consultado a 27 de Janeiro de 2013).
- Crawford, G. & Hartman, C. (2008). Introduction: decentralisation as a pathway out of poverty and conflict? In *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?* (pp. 7-32). Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Crook, R. & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization*. OED Working Paper Series. Washington, D. C.: The World Bank.
- Crook, R. (2010). Rethinking civil service reform in Africa: «islands of effectiveness» and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*, 48 (4), 479-504.
- Forquilha, S. (2014). Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: Porquê os desafios persistem? *IDEIAS/IESE*, 66.
- Forquilha, S. (2015). Sector privado no contexto da implementação das reformas do sector agrário. Uma análise a partir de experiências locais. In *Questões sobre o Desenvolvimento em Moçambique* (no prelo). Maputo: IESE.
- Governo de Moçambique (2010). *Orçamento Geral do Estado 2010*. Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/orcamento/orcamento-geral-do-estado-2010/OGE_2010.pdf (consultado a 20 de Janeiro de 2015).
- Governo de Moçambique (2011) *Orçamento Geral do Estado 2011*. Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/orcamento/orcamento-geral-do-estado-2010/OGE_2011.pdf (consultado a 20 de Janeiro de 2015).
- Jütting, J., Kauffmann, C., Osterrieder, H., Pinaud, N., et al. (2004). *Decentralisation and Poverty Reduction in Developing Countries: Exploring the Impact*. Paris: OCDE Development Centre.
- Kiragu, K. (2002). *Improving Service Delivery through Public Service Reform: Lessons of Experience from Selected Sub-Saharan Africa Countries*. Nairobi: KK Consulting Associates.

- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Manor, J. (2011). *Perspectives on Decentralization*. Visby: ICLD.
- MINAG (2010). *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário PEDSA 2010-2019*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- MINAG (2012). *Plano Operativo Anual 2012*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- Mosca, J. (2014). Por que é que a produção alimentar não é prioritária? In *Bases para Uma Política Agrária em Moçambique*. Maputo: Editora Escolar.
- Olowu, D. & Wunsch, J. (2004). *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers.
- UTRESP (2009). *Pesquisa de Avaliação de Satisfação de Serviços Públicos*.
- Weimer, B. (2012) Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: «mantendo a falta de clareza?» – conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE. pp. 76-102.

REDE DE GESTÃO DE ÁGUA EM NACALA PORTO ESTENDER A DISTRIBUIÇÃO OU A «DOMINAÇÃO»?

Domingos M. Rosário e Egídio P. Guambe

INTRODUÇÃO

A água constitui um recurso que todos os países querem gerir. Uns pela sua escassez, e outros pela incapacidade de a converter em bem consumível. Nos países africanos, marcados, nos últimos anos, por uma explosão demográfica que se acentua nas zonas urbanas, as deficiências de gestão dos diferentes serviços públicos, sobretudo os de água, constituem uma das principais preocupações que estes Estados enfrentam na actualidade.

Em Moçambique, país com um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), estimado em 0,393 em 2013 (PNUD, 2014)¹, a expansão e o acesso à água representam um grande desafio para as autoridades públicas. Moçambique é um dos três países do mundo onde mais da metade da população não tem acesso a água potável (UNICEF, 2015). O acelerado crescimento urbano que se observa torna ainda mais frágeis os processos de acesso e de distribuição, o que transforma a água não só num bem económico mas também num recurso político, pelo facto de nela convergirem estratégias de actores políticos *vis-à-vis* o eleitorado. Aliás, prometer ou oferecer água transformou-se num recurso de negociação política fundamental e indispensável nos manifestos político-eleitorais dos partidos políticos².

Em alguns locais onde a água é escassa, como é o caso de Nacala (cidade e distrito), onde as observações empíricas deste texto foram realizadas, gerir os momentos de oferta deste recurso vai muito ao encontro dos calendários eleitorais.

Deste modo, a verdadeira reivindicação do poder manifesta-se no exercício quotidiano de gestão deste recurso dentro e/ou fora do Estado. De um recurso durante muito tempo gerido apenas pelo Estado, a definição da «política de gestão de água» transformou-se, nos últimos anos, no centro de conflitualidade entre múltiplos actores. Ora o Estado manifestando-se pela

¹ Embora o Índice de Desenvolvimento Humano de Moçambique tenha subido de 0,389, em 2012, para 0,393, em 2013, Moçambique encontra-se ainda entre os dez países mais pobres do mundo, situando-se atrás de países considerados falhados, como a Guiné-Bissau e outros.

² *Vide* manifestos políticos eleitorais dos principais partidos políticos Frelimo, Renamo e MDM, tanto para eleições gerais – presidenciais e legislativas (1994, 2009, 2004, 2009 e 2014) – como para autárquicas (1998, 2003, 2008, 2013).

sua incapacidade de oferecer os serviços de água, deixando esta função sob responsabilidade dos privados; ora o Estado esforçando-se por recuperar as acções de seus parceiros (ONG, agentes privados, agentes de cooperação, etc.) que trabalham no sector, para, desta forma, beneficiar dos resultados e recompensas desta oferta, fazendo-se assim presente no dia-a-dia das populações beneficiárias, o que lhe confere o poder de reivindicar (com certo sucesso) o monopólio legítimo da gestão da sociedade³. Nestes termos, a água transforma-se num grande recurso no processo de construção do Estado, ou seja, transforma-se num dispositivo concreto de práticas através das quais se exerce, materialmente, o poder. É, portanto, um elemento de disciplina que enquadra as acções e as representações da sociedade (Foucault, 1975).

O nosso objectivo neste artigo não é perceber porque é que os serviços de água não melhoraram ou porque é que as políticas de gestão de água fracassaram ao longo do tempo, mas, sim, como é que os limitados serviços fornecidos podem (ou não) mudar a percepção que as populações, principais beneficiárias deste serviço, têm do Estado. Dito de outra forma, a nossa preocupação é entender não só como este recurso escasso é usado como dispositivo de poder e de penetração na sociedade mas também captar, a partir das experiências quotidianas, como é que a sua gestão reconfigura as lógicas de construção do Estado percebidas pelo público beneficiário.

No contexto moçambicano, sendo a separação entre o partido e o Estado (administração) fluída e permeável, a recuperação dos efeitos da oferta dos serviços de água é politicamente aproveitada pela Frelimo, ainda mais porque é na administração que se encontram os interesses dos actores privados e singulares que oferecem este serviço. É porque estes estão interessados, por exemplo, em beneficiar dos proventos advindos do partido/Estado⁴ (como fuga ao fisco, práticas de contrabando, etc.)⁵, oferecem os benefícios dos seus serviços a este último, o que constitui, na prática, uma troca de favores, mais ou menos estabilizada ao nível formal e informal.

Deste modo, para percebermos as lógicas de gestão de fornecimento de água, é necessário ultrapassarmos os níveis de compreensão de actores monoestatais ou mesmo monopartidários (Frelimo), mas também ultrapassar a dicotomia entre o formal e informal ou ainda público e privado, e concentrarmo-nos na forma como os diferentes actores de diferentes origens e horizontes estão mais ou menos implicados nesta política e como jogam com os seus capitais simbólicos, políticos e outros para intervir no fornecimento deste recurso. É este conjunto de

³ Por esta leitura juntamo-nos à tradição weberiana, concebendo os serviços públicos como elementos que permitem ao Estado reivindicar o seu monopólio de violência legítima (Weber, 1971). O Estado, neste sentido, não só se afirma pela força de produzir contratos de imposição (dominação/submissão) como também produz serviços que disciplinam a partir da docilidade (comando/obediência) da sociedade.

⁴ Esta problemática permite-nos também perceber as dinâmicas partidárias, uma vez que estas têm uma elevada influência sobre a administração. Contudo, não consideramos a administração nem neutra nem um trampolim dos partidos políticos.

⁵ Em relação a este aspecto seria interessante discutir *a priori* as limitações de tipo fiscal que as pequenas e médias empresas de gestão de água, em particular, e os diversos outros sectores, em geral, têm. Os níveis desencorajadores de taxas sobre estas empresas podem ter, parcialmente, uma explicação sobre o interesse pelo informalismo quase estruturado de funcionamento da maior parte delas.

actores, as suas estratégias, os seus interesses e as condições institucionais que enquadram as suas interacções, que é preciso compreender para explicar os contornos da política de expansão e de distribuição de água em Nacala.

Neste contexto, o Estado intervém como qualquer outro actor na concepção da acção pública, pois os outros actores – privados, ONG e organizações da sociedade civil – recebem financiamentos consideráveis dos programas de organizações internacionais e doadores. Se esta situação muda a configuração da produção da acção pública *vis-à-vis* a quem oferece os serviços, ela modifica igualmente o processo de construção do Estado a partir de acções de renegociação permanentes entre o Estado e as ONG, os privados e, obviamente, as organizações da sociedade civil. São estas negociações (às vezes instantâneas) que é preciso captar no quotidiano, não necessariamente para estimar a sua regularidade mas para ver a influência que exercem na percepção do político, porque as regras abstractas são muitas vezes desenhadas de forma desconectada da realidade.

Desta forma, argumentamos que, mais do que ver o Estado fragilizado (Stewart e Brown, 2009) e fragmentado (Zartman, 1995) em resultado das acções dos actores privados, há um avanço significativo de recomposição do Estado a partir das estratégias de apropriação das acções destes actores, o que lhes permite pilotar a gestão da sociedade. A partir da exploração das práticas quotidianas de fornecimento e gestão de água em Nacala, tentamos apreender o funcionamento da rede dos actores como mecanismo de aceder às relações Estado/sociedade. Concluímos que, apesar de deficiências de diversa natureza, o Estado, ora instrumentalizado pelo partido no poder, se mantém presente nas representações da população, a partir das acções dos seus parceiros (ONG, agentes privados, organizações da sociedade civil). Notamos também que, nas interacções quotidianas destes múltiplos actores/parceiros que intervêm na oferta de água, o reconhecimento da sua acção pela Frelimo transforma-se numa norma de recompensa, via administração. Nesse contexto, a gestão da água não é apenas um dispositivo de disciplina para as populações, mas é-o também para os agentes privados e singulares, o que fragiliza a concertação para a melhoria deste serviço.

DAS REDES DE ACÇÃO PÚBLICA À DOMINAÇÃO PELA PENÚRIA

Em Moçambique, existe um relativo consenso quanto ao facto de a administração pública ser constituir dominada pelo partido Frelimo. Este consenso é, em parte, justificado pela trajetória da construção da administração pós-colonial, pensada pela Frelimo, e que serviu como instrumento de transmissão da sua linha política (Pitcher, 2002; Cahen, 1985). O argumento central que sustenta esta ideia é o de que a democratização não atingiu a administração como dispositivo de poder, porque ela continua fortemente «monopartidarizada», desde os proces-

sos de selecção, treino, desenvolvimento, promoção e nomeação dos funcionários às acções concretas destes (Rosário e Guambe, 2013).

Ligado a este debate surge a constatação de que a administração moçambicana possui meios limitados (de diversa natureza, desde humana até financeira) para reivindicar o monopólio de instrumentos de regulação da sociedade (que não é excepção em Moçambique, mas uma condição generalizável à maior parte das administrações africanas). Estudos recentes realizados em Moçambique sobre o processo de prestação de serviços públicos mostram que, apesar de os discursos de reforma serem recorrentes, em termos de efectivação não existem evidências claras de melhorias na prestação de serviços públicos (Forquilha, 2013; Uandela, 2012).

Ora, estas duas constatações remetem-nos, de forma geral, para um questionamento mais profundo sobre o Estado, a partir da análise do processo de gestão de água como tecnologia de governação, de forma particular. Se considerarmos a administração como um dispositivo através do qual se exerce o poder, a pergunta que se coloca é saber como é que este exercício pode manifestar-se, se a administração não tem capacidade de se fazer valer na realidade por falta de meios. A partir dos processos de gestão de água em Nacala, um serviço de grande demanda por parte da população, tentamos perceber o nível de engajamento desta, as proposições de gestão, e, *in fine*, participar na leitura da relação Estado/sociedade.

Dois pressupostos fundamentais orientaram o nosso trabalho: (i) primeiro, que o Estado está presente no quotidiano de fornecimento (ou não) de água a partir de diversos instrumentos, seja através da legislação aplicável no sector seja pelas negociações informais com os múltiplos actores envolvidos; (ii) segundo, que o Estado recupera todas as práticas de gestão deste recurso através de dois mecanismos fundamentais: de um lado, a partir da direcção e apropriação das actividades dos seus parceiros na oferta deste serviço, e, por outro, a partir de um processo de concessão de autonomia de acção⁶. A autonomia de acção consiste na relativa liberdade de os administrados produzirem uma solução autóctone para aceder à água, sem que isso signifique a quebra da relação com a administração formal.

Quando, por exemplo, um agente local (empresário) disponibiliza o seu camião-cisterna para ir buscar água a lugares longínquos para distribuir à população, ele cria uma solução aparentemente distante da administração. No entanto, o empresário transformou-se num potencial actor de parceria, seja para aceder a posições elegíveis, (candidato a presidente do conselho municipal, vereador, membro da assembleia municipal, etc.), seja para facilitar a realização dos seus negócios particulares, seja para cooperar de forma oficial (ou oficiosa) com a administração local. Esta segunda leitura remete-nos para uma abordagem em termos de acção pública que consiste em ver os serviços públicos como uma construção colectiva de múltiplos actores (Hagmann e Péclard, 2011; Darbon, 2003), frequentemente encabeçada por aqueles que dispõem de mais

⁶ Inspiramo-nos na interpretação de dualidade de estruturas desenvolvida por Anthony Giddens (1987).

recursos (de diversa natureza) na determinação das regras de acção, especificamente em sectores em que o nível de institucionalização é muito baixo (Enguélenguélé, 2008). Esta abordagem permite-nos analisar de forma teórica e empírica as práticas de poder e as configurações dos modos e níveis de regulação política. Sem entrar em detalhes sobre esta abordagem, ela é importante porque nos permitirá cruzar uma reflexão sobre o serviço de água com a evolução dos modos de exercício de poder, contribuindo desta forma para enriquecer o debate, a partir da leitura de acções que, embora possam ser consideradas «vulgares», estruturam a política de forma concreta⁷. Há dois elementos centrais a reter na nossa reflexão: primeiro, que a instrumentalização da gestão de água como dispositivo de poder não corresponde, necessariamente, à melhoria da oferta deste serviço, mas sim a estratégias dos actores como forma de penetração na sociedade. Aliás, em relação a este aspecto e a partir das nossas observações empíricas, consideramos que o discurso em torno da oferta de serviço de água não corresponde à vontade de melhoria dos serviços, mas à intenção de inculcar princípios relativos à legitimação (dominação) do Estado sobre a sociedade. Segundo, a acção quotidiana de aprovisionamento do serviço de água mostra-se como uma verdadeira política, ou abre espaço para uma potencial reforma deste serviço (Lipsky, 1980; Dubois, 2010). O recurso às experiências dos destinatários dos serviços de água como elemento de análise permitiu-nos verificar que aquelas podem constituir um motor de reinvenção de uma verdadeira acção pública neste domínio, reactivando as dinâmicas autóctones de construção do Estado. Isso depende, em grande medida, da identificação de pequenas memórias colectivas que participam diariamente na gestão deste serviço, propondo novas formas de institucionalização das interacções (Mbembe, 1995).

Por outras palavras, tentamos responder à questão sobre as dissonâncias entre as normas oficiais (intenções) reflectidas nos instrumentos de gestão de água e as normas práticas compreensíveis a partir das trajetórias locais, das condições de aprendizagem e de apropriação, dos recursos mobilizados localmente, etc. (Bierschenk & De Sardan, 2014). A política de água é definida, na prática, no trabalho de qualificação institucional de situações contextuais específicas, pois as categorias oficiais não são propriamente aplicadas à letra. Assim, procurando perceber como o serviço de água se manifesta diariamente em Nacala, a nossa análise permite apreender a maneira pela qual se procura regular a sociedade e como esta participa, simultaneamente, na redefinição das modalidades da acção do Estado a diversos níveis, formal ou informalmente, dentro ou fora do Estado.

Entretanto, para empreender numa leitura desta natureza, é necessário que nos centremos nas redes de actores e nas suas configurações. Ou seja, no que nos permite captar as concessões de acordos previsíveis ou tácitos mais ou menos «instantâneos», formais ou informais, dentro ou

⁷ Neste aspecto, partilhamos alguns elementos com a leitura sobre as presidências abertas como construção de sentido concreto de poder, estudado por Gonçalves (2013).

fora do Estado (Marsh & Rhodes, 2000)⁸. São, efectivamente, estas redes que permitem o intercâmbio de benefícios e recompensas entre actores, garantindo a continuidade da acção. Fazer uma leitura por este ângulo seria uma das melhores formas de exprimir o facto de a gestão de água em Nacala resultar de um duplo papel: por um lado, cognitivo (categorização do real), e, por outro, normativo (definição dos modelos de comportamento legítimos). Por outras palavras, a gestão de água participa na difusão do sentido de Estado (pela disponibilização de informação, isso compreende as limitações da capacidade de oferta do serviço) que orienta as condutas individuais ou colectivas de procura de soluções (modelos de comportamento, rotinas). Ela produz, portanto, conhecimento sobre o social, coloca à disposição e difunde, o que participa na subjectivação e normalização das relações dos actores, tornando-as, por consequência, previsíveis.

Empiricamente, esta abordagem permite-nos evitar, por um lado, uma visão estritamente funcionalista dos serviços públicos (resolução de problemas), e, por outro, os limites de controlo de actores (que não são capazes de prever o fim das políticas nas quais se engajam). Trata-se, portanto, de imbricar os processos de elaboração e de implementação para identificar os usos e apreender os efeitos que podem ser perversos aos planificados ou despontarem elementos inovadores e potencialmente melhores do que os previstos. Assim, a gestão de água em Nacala aparece como variável intermediária, como dispositivo estruturante das relações entre Estado e sociedade e, sobretudo, como variável explicativa das dinâmicas de negociações do Estado no quotidiano, das lógicas de (des)politização e (re)politização, de transformação dos modos de regulação e de exercício de poder. A atenção prestada sob esta abordagem permite-nos identificar as acções mais ou menos dispersas dos actores (públicos e privados) que intervêm no quadro da política de gestão de água e atribuir-lhes um significado na arena política.

Por isso, analisamos os recursos dos actores, as suas estratégias (e táticas), os seus interesses, as suas representações e os processos de coerção que se exercem sobre eles. Neste contexto, argumentamos que a gestão de água em Nacala é um processo pelo qual se definem e se redefinem os jogos políticos de interacção de múltiplos actores com base em modos de legitimação e de renovação permanente. Ou seja, gerir a oferta e os benefícios dos serviços de água remete para diferentes tipos de negociações das relações entre governantes e governados (Halpern *et al.*, 2013). Em certos casos, como veremos, a gestão de água reactiva clivagens e conflitos antigos, mas, noutros, sublinha a realocação de recursos políticos entre diferentes grupos sociais e a regulação das actividades públicas locais. Mais especificamente, ver o tempo em que se distribui a água, o tipo de parceiros que se colocam em determinado local, a forma de participação da população, a quantidade de água distribuída, etc., constitui uma ferramenta de análise das dinâmicas com que o Estado

⁸ Neste aspecto, optamos por uma elasticidade do conceito de «rede» para superar a consideração quase-estruturalista da sua consideração clássica, como a de «comunidade epistémica».

negoceia no seu dia-a-dia, como este se faz perceber pela população, mas também como se reconstrói pelas acções desta. Portanto, esta reflexão leva-nos a reintegrar a dimensão simbólica dos serviços públicos como ponto de encontro entre o Estado e a sociedade (Goodsell, 1981).

Ter o monopólio de gestão da sociedade é também produzir significados e símbolos ligados ao exercício de poder, construindo e gerindo expectativas, ou seja, demonstrando uma mensagem constante de vontade de superar as dificuldades mesmo quando se tenha consciência da incapacidade de o fazer (Balandier, 1980). Assim, o discurso sobre as reformas do sector da água encontra sentido quando interpretado como iniciativa e capacidade de exercer, materialmente, a gestão das expectativas da sociedade, a tal ponto que esta última incorpore e subjective simbolicamente a dominação. Isso compreende as formas de sobrevivência quotidiana dos governados.

Para observação empírica das nossas proposições e propostas de leitura dos serviços públicos, tivemos de mobilizar uma triangulação metodológica que seria importante precisar, por forma a delimitar os cortes da construção do objecto de estudo. Evidentemente, a nossa proposta de abordagem é argumentada por uma encruzilhada entre as observações empíricas e pistas teóricas como forma de contribuir para a apreensão do político num contexto de limitados recursos, para converter as intenções em serviços materialmente sentidos pela população. O que significa serviço público num contexto de limitada capacidade de converter as proposições em acção? Como se explica que se exerça poder pelos serviços públicos se eles não são materialmente observáveis?

METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO

O nosso estudo insere-se nos trabalhos que procuram reconstituir empiricamente a análise da «caixa negra» do Estado através de interrogações acerca da provisão dos serviços públicos. A questão é saber como (em função de que estratégias) se posicionam os múltiplos actores implicados na gestão de água em Nacala. Em função destes posicionamentos, procuramos perceber a atribuição e a construção de sentido do Estado. Para o efeito, triangulámos diversas metodologias, que apresentamos resumidamente: os elementos de trabalhos no terreno (fundamentalmente, entrevistas e observações não participantes).

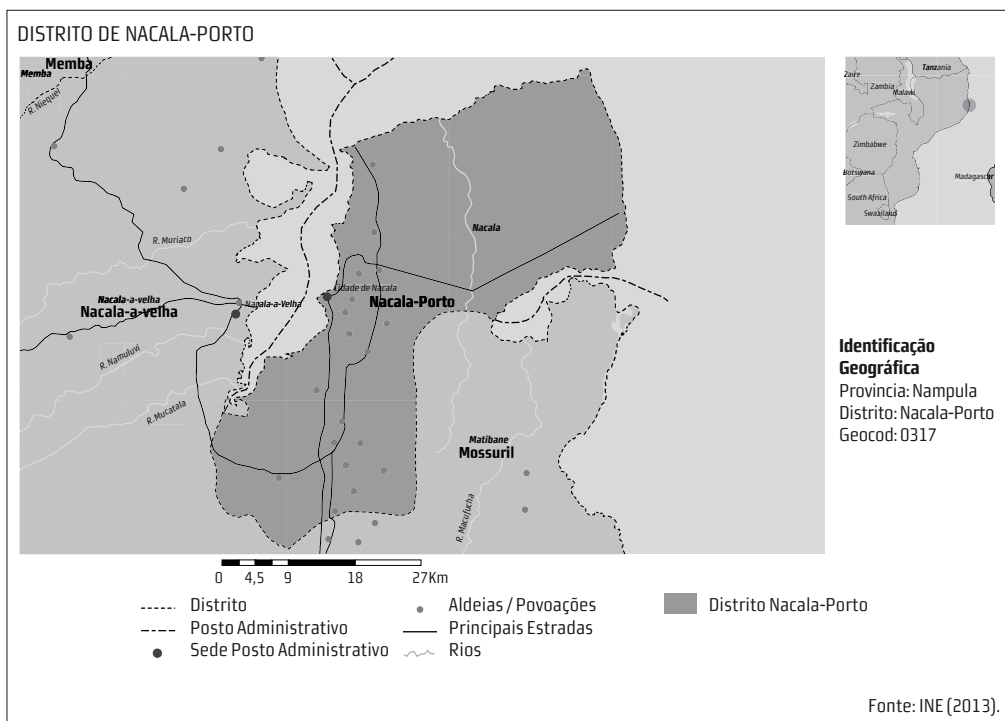
Realizámos entrevistas individuais em duas fases, nos bairros de Triângulo, Ribaué, Mahelene, Quissimajulo, Mathapwé, Naherenque, Matola de Nacala Porto. A escolha destes bairros foi determinada pela carência e, em alguns casos, pela existência de fontes de água. Para além das entrevistas, observámos directamente, nos mesmos locais, processos de entrega e de inauguração de novas fontes de água, sobretudo nos bairros Mathapwé, Triângulo, Ribaué e Quissimajulo.

No concernente às entrevistas, interceptámos os responsáveis dos municípios, responsáveis pela gestão das fontes de água e dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-Estruturas (SDPI); responsáveis do sector da água de Nacala, artesãos, secretários de bairro e influentes locais para discutir a problemática dos processos de escolha dos lugares onde são instaladas as fontes de água, e a implicação que este processo tem na prestação de serviços públicos locais.

As entrevistas foram realizadas em dois períodos de 21 dias cada, com os mesmos actores e com um interregno de três semanas. O período de tempo entre as duas fases de entrevistas serviu não só para ver se a posição dos actores mudava ou permanecia a mesma em relação à problemática dos processos de prestação de serviços de água mas também para ver até que ponto as mudanças rápidas e constantes ao nível económico, social e político provocadas pela subida dos distritos de Nacala Porto à categoria de «zona económica especial» influenciaram as visões dos actores sobre a problemática da prestação de serviços públicos locais e, sobretudo, de água ao nível local.

Para uma melhor estruturação e apresentação dos resultados da problemática em questão, este artigo está dividido em duas partes: (i) a primeira, que é a presente, a introdução; (ii) a segunda, em que, a partir da apresentação do caso de Nacala Porto, tentamos perceber a influência que as práticas instantâneas e quotidianas de interacção entre os diferentes actores (privados, individuais e estatais) desempenham no processo de gestão de água (*timing* e decisão de investimento em projectos), como essas práticas são mobilizadas para expandir a distribuição da água e, simultaneamente, a reconstrução da força do Estado e, por consequência, a máquina partidária. Mas antes de mostrarmos como esse processo se desenrola, faremos uma breve apresentação do objecto de estudo.

NACALA PORTO: MIGRAÇÕES E CONSTRUÇÃO DE UM SOBREPOVOAMENTO



A cidade de Nacala Porto tem uma história recente, ligada à construção do caminho-de-ferro e do porto de Nacala nos anos 1950. A construção destas duas infra-estruturas provocou o abandono da circunscrição de Nacala-a-Velha, à qual muitos administradores coloniais tinham augurado grande futuro, não só devido à sua situação geográfica e extensão territorial mas também devido ao papel que ocupava na economia agrária do distrito. Analisando os efeitos negativos provocados por esta mudança, um inspetor colonial escrevia:

Entre os diversos problemas que afectam esta povoação, uma das sedes mais antigas e importantes do distrito de Moçambique, figura o problema de fornecimento de água, que é crucial (...). Não vimos nenhum esforço das autoridades para resolver este problema (...), contudo, os seus habitantes continuam a lutar: (...) Não compreendemos porque esta povoação se encontra em piores condições em relação a outras sedes de postos administrativos que beneficiam do serviço de água (Raposo, 1972: 18).

A construção do caminho-de-ferro e do porto de Nacala assinala o começo da ocupação maciça da região pelos europeus e provoca uma transformação na organização socioeconómica das comunidades africanas mais próximas do núcleo colonial (Pereira-Leite, 1983).

De facto, nos anos 1970, tinha registado um crescimento demográfico fora do comum. De uma modesta povoação de uma centena de europeus em 1955, a população de Nacala tinha passado a 11 mil habitantes em 1970, tornando-se assim a vila com a maior densidade populacional do distrito de Moçambique. A actual densidade da província de Nampula é de 58,8 habitantes/km² e a de Nacala é de 713,3 habitantes/km² (INE, 2013).

Na zona suburbana, o crescimento da população era justificado pela chegada de imigrantes de diferentes grupos étnicos, religiões e crenças, oriundos principalmente do interior dos distritos de Moçambique (Nampula, Zambézia e Cabo Delgado), que procuravam não só emprego nos caminhos-de-ferro e no porto mas que fugiam também dos conflitos linhageiros que devastavam as suas comunidades de origem⁹. Contudo, este crescimento populacional não foi acompanhado pelo crescimento de infra-estruturas de água, que constituíram sempre um problema grave na região. O *Boletim Geral das Colónias* dizia, a propósito da gravidade da situação da água na região:

O problema do abastecimento de água é grave de tal forma que nenhum governo municipal pode resolver este problema. O Estado deve garantir este serviço. O sistema de abastecimento de água dos Caminhos-de-Ferro de Moçambique (CFM) cobre apenas uma parte da população, a outra deve ser fornecida pela comissão municipal, mas ela é incapaz de resolver este problema (Boletim Geral das Colónias, 1966: 294)

Apesar de em 1971 o governo da província ter investido na construção da barragem de Nacala, com capacidade para fornecer água a cerca de 30 mil pessoas, o esforço das autoridades apenas minimizou o problema, ainda mais porque o rápido crescimento da população local, aliado à contínua incapacidade do Estado, ao nível local, de suportar a demanda pelos diversos serviços, nomeadamente os de água, continuava.

OS EFEITOS DA «REVOLUÇÃO» SOBRE «A CIDADE COLONIAL»

Com a independência em 1975 e a partida de colonos, os factores de atracção à fixação das populações foram melhorados (Conselho Executivo de Nacala, 1992), mas o governo local mostrou-se incapaz de gerir as infra-estruturas públicas. Esta incapacidade traduzia-se não só pela falta de quadros como também pela forte centralização do sistema administrativo, caracterizado por uma forte

⁹ O carácter multiétnico e multirreligioso das populações de Nacala leva a que o conceito de «filho da terra» seja menos homogéneo, na medida em que engloba não somente os primeiros a chegar mas também todos aqueles que chegaram do interior e do litoral próximo e que ocuparam terras na cidade. O carácter de marginalidade a que foram submetidos nas suas zonas de origem, e acentuado depois no período da independência, levou a que os «verdadeiros estrangeiros» fossem os Changanes vindos do Sul de Moçambique, cuja maior parte tinha sido transferida para trabalhar no Projecto Integrado de Nacala, nos anos 1980.

dependência dos então conselhos executivos¹⁰ em relação aos governos provincial ou central, o que, aliás, criou dificuldades na procura de respostas locais aos problemas. Desde os anos 1977/78, o Conselho Executivo de Nacala funcionava mais como um órgão político e não administrativo. Com efeito, o início da guerra civil em Nampula entre 1983 e 1984, opondo o Estado-Frelimo e a Renamo, colocou a província de Nampula a ferro e fogo (Vieira Pinto, 1984), provocando um êxodo maciço da população para a cidade de Nacala (uma das mais seguras), aumentando a população residente e reforçando a incapacidade do Estado em produzir e fornecer bens e serviços à população¹¹. Por exemplo, em 1985, existiam em Nacala cerca de 99 919 pessoas (Instituto Nacional de Planeamento Físico, 1985), o que incrementou, sobremaneira, as dificuldades de fornecimento e gestão dos serviços básicos locais.

A GESTÃO DE ÁGUA EM CONTEXTO MULTIPARTIDÁRIO

A aprovação em 1990 de uma nova constituição multipartidária em 1990 em Roma e a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) em 1992 entre a Frelimo e a Renamo representaram o início de uma nova era em Moçambique. Em 1994, realizam-se as primeiras eleições gerais e multipartidárias ganhas pela Frelimo e pelo seu candidato, Joaquim Chissano. Contudo, na província de Nampula, a Renamo conseguiu 40,6% dos votos, contra 25,8% da Frelimo. Em Nacala Porto, a Renamo obteve 65,2%, e a Frelimo, 23,3%; e em Nacala-a-velha, a Renamo obteve 63,7% dos sufrágios, contra 15,2% da Frelimo (Mazula, 1995).

A Frelimo, sentindo-se ameaçada pela legitimidade democrática ganha pela Renamo neste local, começa um processo de «reconstrução» do Estado e da economia a seu favor. A descentralização política foi uma das principais medidas administrativas tomadas. Em 1998, realizam-se as primeiras eleições locais em 33 cidades e vilas, que, à luz da Lei n.º 2/97, se tinham tornado municípios. Em Nacala Porto, com o boicote da Renamo em resultado das contradições, especificamente, do quadro legal referente ao processo de autarquização, as eleições locais de 1998 foram ganhas pelo candidato da Frelimo, José Caetano (75,4%), contra João Mussa (24,6%), da OCINA (CNE, 1998). As segundas eleições autárquicas de 2003 foram ganhas pela Renamo e o seu candidato com 57,4%, contra 36,6% da Frelimo.

É sobretudo neste contexto que a água começa a ser usada como um instrumento político mesmo nas negociações eleitorais. Por exemplo, uma grande parte da justificação da derrota eleitoral da Frelimo em Nacala Porto foi encontrada na instrumentalização política da água. Durante a

¹⁰ Os conselhos executivos advêm da extinção das câmaras municipais, que eram estruturas das colónias. Os conselhos executivos desenvolviam funções estritamente administrativas de gestão das cidades.

¹¹ É preciso recordar que o carácter rural do desenvolvimento desta guerra obrigou as populações rurais a abandonar as suas residências e a instalarem-se nas zonas urbanas, onde as condições de segurança eram relativamente estáveis.

reunião do Comité Central convocada para o balanço do processo eleitoral, os responsáveis da Frelimo acusam o candidato da Renamo, antigo director das Águas de Nacala Porto, de ter interrompido não só o fornecimento de água à cidade, três dias antes das eleições, o que levou a maioria dos seus simpatizantes a suportar longas filas em busca de água, em detrimento das filas nas assembleias de voto (Domingo, 2003) – como se só os eleitores da Frelimo precisassem de água e os dos outros partidos, não –, como também de ter prometido, caso fosse eleito, resolver o problema de água naquela cidade. Aisse Sumane, primeiro-secretário da cidade de Nacala da Frelimo, dizia:

Durante a campanha eleitoral, o candidato da Renamo prometeu resolver o problema de água nos diferentes bairros da cidade, (...) enganaram a população e até agora nada fizeram. O presidente do município foi a Naherenque, tendo encontrado lá uma motobomba a funcionar, disse às populações que tinha ido mostrar que cumpria suas promessas eleitorais, e iria continuar a inaugurar outros sistemas de abastecimento de água em outros bairros. (...) Pelo contrário, as pessoas que compraram as motobombas, camiões-cisternas para abastecer de água as populações dos bairros de Nacala Porto são os empresários Gulamo Moti e Gulamo Raju Ussene, membros do partido Frelimo (Zambeze, 2003).

As acções de «caridade» dos empresários locais ligados à Frelimo, nomeadamente Gulamo Moti e Gulamo Rassul, que ofereciam água às populações de Nacala, sobretudo nas vésperas dos períodos eleitorais, intensificaram-se em 2008 e atingiram o seu apogeu em 2012 com a entrada em cena política do empresário local de sucesso Rui Chong Saw, proprietário de uma frota de camiões, que desde 2011 possui um contrato permanente com o Corredor de Desenvolvimento do Norte (CDN). Este empresário viria a tornar-se candidato da Frelimo nas eleições locais de 2013. Durante a campanha eleitoral, Rui Chong Saw havia prometido que, caso fosse eleito, uma das prioridades seria a solução da problemática da escassez de água de que enfermam os bairros de Nacala Porto (Notícias, 2013). Para além de transportar jovens para assistir a jogos na cidade de Nampula, este empresário custeava as cerimónias fúnebres de famílias desfavorecidas e transportava, com regularidade, com os seus camiões, água potável para bairros que ainda careciam deste precioso líquido (entrevista com um grupo focal de jovens, Nacala, Julho de 2012).

Ao distribuir água à população em nome do partido Estado-Frelimo, os empresários Gulamo Moti, Gulamo Ussene e Rui Saw contribuíam não só para ajudar este partido a chegar e a consolidar o seu poder de dominação sobre a população local como usavam também essas alianças políticas com as elites da Frelimo, local e centralmente estabelecidas, para penetrarem em áreas estratégicas e assegurar o controlo do porto de Nacala, umas das instituições mais fortes do Estado ao nível regional. O privilégio oferecido a estes empresários na utilização do porto permitiu-lhes fazer contrabando de mercadorias importantes (Diário de Notícias, 2010),

consolidando os seus negócios ao nível local e expandindo-os para as cidades de Nampula e Pemba. É, portanto, uma troca de favores entre um «Estado malfeitor» (Bayart, Ellis e Hibou, 1999) e «agentes privados camuflados» que têm ambos um fim. Seja para o primeiro se fazer presente no meio da população a partir de uma «privatização do Estado» seja para o segundo alastrar os seus negócios aos clientes por meio de «estatização» dos negócios privados. O que nos permite, no entanto, observar uma lógica de recomposição e de negociação da estruturação das relações de poder.

A fluidez entre o público e privado, nestes termos, não deve ser vista como elemento enfraquecedor da presença do Estado, uma vez que este último se redefine a cada instante conforme as relações que nutre com a população e com os empreendedores privados em contextos determinados. Aliás, em termos práticos, conforme temos vindo a demonstrar, se de um lado o Estado se aproveita das acções dos privados para fortalecer a sua presença na população, por outro as suas relações imbricadas com os agentes privados permitem-lhe regular a acção pública, controlando assim as actividades dos seus parceiros. *In fine*, como veremos nas próximas páginas, a existência de actores privados a operar no sector da água não significa a autonomia destes em termos de fins das suas actividades.

NACALA PORTO: A ÁGUA COMO RECURSO POLÍTICO CAPITAL

Em Nacala Porto, a problemática da água potável ultrapassava largamente as estruturas municipais; tratava-se de uma questão nacional cuja resolução dependia exclusivamente da vontade das autoridades centrais. De facto, o governo central, através da Direcção Nacional de Águas do Ministério de Obras Públicas e Habitação e em coordenação com o representante do Estado em Nacala Porto¹², aproveitando-se do período eleitoral das eleições presidenciais e legislativas de 2004, tinha aberto um concurso público para a construção de três sistemas de abastecimento de água, nomeadamente de M'Tuzi, de M'Pago e de Naherenque, com uma capacidade de dez mil metros de água por dia, que iriam, segundo as estruturas centrais, minimizar os problemas de água em Nacala (MOPH/DNA, 2004).

Definidos como de emergência, estes projectos deviam ser executados em cinco meses; contudo, a derrota eleitoral da Frelimo nas eleições gerais de 2004, a nível local, adiou a conclusão do projecto para Outubro de 2005, alegadamente por falta de recursos financeiros (Zambeze, 2005). Contudo, a possibilidade de realização das primeiras eleições provinciais, durante o ano de 2007, obrigou o Estado-Frelimo a estender o projecto de abastecimento de água em Nacala Porto para esse ano, continuando o abastecimento a ser feito através de camiões-cisternas, e a construção de

¹² O representante do Estado em Nacala Porto foi nomeado pelo Decreto n.º 65 /2003, de 31 de Dezembro de 2003.

fontes de água nos bairros suburbanos a ser feita por empresários locais ligados à Frelimo, de acordo com suas agendas. A inauguração destas fontes de água era feita com forte presença de secretários dos bairros ligados à Frelimo e/ou a outras estruturas político-partidárias de nível local. O presidente do município de Nacala Porto, Manuel dos Santos, dizia a propósito:

A problemática da água constitui uma acção premeditada para fazer sofrer as populações que votaram no nosso partido, e por via de consequência desacreditar a Renamo (...). O problema da água é mais político que financeiro (...). A falta de água será catastrófica para a população, se não chover este ano aqui em Nacala (...). A reserva de água da barragem do rio Mecula está vazia (Zambeze, 2005).

Se, por um lado, a barragem construída nos anos 1960 para uma população de cerca de 30 mil pessoas estava longe de assegurar o abastecimento de água às 207 894 pessoas que habitavam Nacala em 2013 (INE, 2013); por outro, a seca que atingiu a região a partir dos finais dos anos 1990 até os princípios dos anos 2000 originou interpretações de ordem mágico-religiosa associadas a tentativas de manipulação política pelos homens da Frelimo ao nível local, em torno da problemática de água.

Segundo os secretários de bairro da Frelimo, a chuva não caía mais em Nacala porque os espíritos dos antepassados estavam zangados com a população, que tinha escolhido a Renamo para governar a cidade (J. Habibo, secretário do Bairro Triângulo, Outubro de 2014). De facto, depois da vitória eleitoral nas eleições de 2003, a Renamo não foi agradecer à rainha local, considerada "proprietária" de todas as fontes naturais de água e detentora de um poder mágico-religioso capaz de fazer chover e ou mandar parar a chuva. Era então necessário voltar a votar novamente na Frelimo para voltar a chover em Nacala e para a barragem ter água o tempo suficiente de modo a abastecer as populações (J. B. Mussa, Junho de 2013).

Os secretários da Frelimo instrumentalizavam os espíritos dos antepassados, prática surpreendente, tendo em conta que ao longo de toda a sua trajectória, o Estado-Frelimo tinha combatido fortemente estas práticas, consideradas obscurantistas e socialmente estranhas à elite dirigente da Frelimo. Para a Renamo e alguns sectores da população, a questão da água em Nacala não era uma questão espiritual, mas política, e dependia exclusivamente da vontade do Estado-Frelimo.

O desenvolvimento de Nacala é condicionado ao processo político. Tudo é adiado para as próximas eleições municipais de 2008, mesmo a solução do problema de água (Magazine Independente, 2007: 4-5).

A realização das terceiras eleições locais de 2008 constituiu o clímax deste processo de extensão da «dominação» através da água. Se desde 2004, o Estado-Frelimo tinha adiado a inauguração dos projectos de abastecimento de água de M'Tuzi e M'Pago por falta de recursos financeiros, e/ou

porque a Renamo estava no poder, fê-lo justamente depois da vitória do seu candidato na primeira volta das eleições municipais de 2008. O jornal *Notícias*, pró-governamental, escrevia a propósito:

Curiosamente, ontem, o dia do anúncio dos resultados eleitorais, todas as torneiras jorravam água com abundância, o que não acontecia desde há muito tempo, e foi visto pelos habitantes da cidade de Nacala como bom presságio para a governação municipal de Chale Ossufo (Notícias, 2009: 1).

A mobilização de fontes alternativas com ajuda de empresários locais para fornecer água no dia da «vitória» constituiu uma estratégia política da Frelimo, instrumentalizando a extensão deste recurso para obter fins políticos e recuperar uma cidade que «era gerida de forma catastrófica, ruínosa e desastrosa, por gente que não tem instrumentos para fazer política» (Tomé, 2009) e estender a sua dominação sobre uma população que lhe é historicamente hostil¹³.

De facto, uma das primeiras medidas anunciadas pelo novo presidente do Conselho Municipal da Frelimo, Chale Ossufo, (eleito com 54,67% dos votos, contra 45,33% do candidato da Renamo – Manuel dos Santos), alguns dias depois da sua investidura, foi o anúncio de grandes investimentos de expansão da rede de água para os bairros periféricos mais populosos de Nacala Porto. Estes investimentos foram materializados não só com apoio de empresários locais, mas também com a entrada em cena de um dos maiores fundos que operam em Moçambique nas infraestruturas de água, o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) e o Millennium Challenge Corporation (MCC)

Por exemplo, as obras de expansão da rede de água em M'Pago e M' Tuzi adiadas desde 2005, altura em que a Renamo exercia o poder ao nível local, foram retomadas (Rosário, 2011). Em 2011, o Fundo de Investimento e do Património de Água investiu cerca de dez milhões de dólares para operacionalizar os dois sistemas, com capacidade para fornecer dez mil metros cúbicos de água/dia, e equipá-los com electrobombas de grande potência, e para construir condutas adutoras, de modo a abastecer as populações residentes nos bairros de Bloco 1, Triângulo e Cidade Baixa (CMCN, 2012).

Em 2012, o governo de Moçambique anuncia, em parceria com a Millennium Challenge Corporation (MCC), anunciou um investimento global de 30 milhões de dólares para reabilitação, extensão e modernização da barragem de Nacala, de modo a melhorar o abastecimento de água à população da cidade e minimizar a pobreza absoluta no seio das comunidades locais (Aly, 2012). Prevista para ser entregue em Abril de 2013, sete meses antes das eleições autárquicas, o atraso da obra tinha sido registado aquando da visita do então primeiro-ministro, Alberto Vaquina, que chamou a atenção ao empreiteiro para a questão da qualidade e do cumprimento dos prazos, face ao compromisso que o governo tinha de levar o precioso líquido aos

¹³ Para compreender as razões históricas da hostilidade da população de Nacala Porto em relação à Frelimo, *vide* Rosário, (2009).

consumidores de Nacala (AIM, Julho de 2013). Após as frequentes e persistentes visitas do ministro Ayuba Cuereneia ao projecto, ficou finalmente provada a incapacidade de a sociedade indiana Technofab Goam, encarregada de reabilitar a extensão do sistema, terminar as obras nas datas previstas, forçando o Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) a rescindir o contrato com a empresa indiana.

A barragem foi inaugurada quatro meses depois das eleições autárquicas de 2013, ganhas pela Frelimo e seu candidato Rui Chang Saw. Contudo, até aos dias de hoje, a barragem não se encontra completamente operacional, o que tem obrigado o presidente do município a recorrer às dinâmicas autóctones para expandir a «distribuição da água» a mais bairros de Nacala.

Se, destes factos, é evidente que o problema de gestão de água está longe de ser superado e ultrapassado, as pequenas práticas dos momentos de concessão, da mobilização dos diversos actores (até centrais) para a ritualização da gestão deste serviço ao nível local demonstra uma tentativa de disciplinarização das comunidades a incorporarem os jogos de poder. Aliás, como ficou claro, os discursos e narrativas dos múltiplos actores políticos participam sem cessar na gestão das expectativas dos locais, o que é simultaneamente acompanhado pela produção de soluções autóctones relativas ao acesso à água. A produção destas soluções deve, portanto, ser vista não só como reprodutora do sentido do Estado mas também como continuidade da ritualização da gestão do serviço de água.

FONTES MÓVEIS DE ÁGUA COMO MECANISMO DE MATERIALIZAÇÃO DAS DINÂMICAS AUTÓCTONES

A inoperacionalidade da barragem de Nacala obrigou o actual presidente do Conselho Municipal, Rui Chang Saw, a procurar alianças com outros empresários locais, no sentido de encontrar sistemas alternativos de abastecimento de água e, desta forma, responder não só às promessas eleitorais feitas para as eleições autárquicas de 2013 mas também renovar a campanha da sua formação política, a Frelimo, durante as eleições gerais presidenciais, legislativas e provinciais de 2014. É nesse contexto que, durante o mês de Junho de 2014, numa das visitas efectuadas aos bairros de Nacala, Rui Chong Saw anuncia que o «Município de Nacala iria encontrar formas inovadoras para resolver o problema de água, através das denominadas «fontenárias móveis», enquanto a barragem não estivesse a funcionar de forma efectiva» (CMCN, 2014a).

De facto, dois dias antes do dia das eleições gerais presidenciais e legislativas de 2014, foram inauguradas, as primeiras 16 das 60 fontenárias móveis a instalar até finais de 2015 (CMCN, 2014b). Estas eram compostas por um sistema de tanques de água disponibilizado pelo município, e montado em pontos «estratégicos» dos bairros de Ribaué, Mocone, Ontopaia, Nebulusa, Muanona e Mucuaipa e gerido pelos secretários dos bairros – tradicionalmente próximos do partido Frelimo.

Com capacidade para disponibilizar cerca de 7500 litros de água, para abastecer 40 mil pessoas, os camiões-cisternas fornecidos pelo município deviam fornecer água três dias por semana (segunda, quarta e sexta-feira) (*Notícias*, 2014). Discursando no acto da entrega das primeiras fontes, no bairro de Mucuaipa, o presidente do município, acompanhado da sua equipa e dos empresários que se associaram à iniciativa, afirma:

A nossa aposta é colocar estas fontes nos 41 bairros que constituem Nacala Porto que ainda enfrentam o problema de escassez deste precioso líquido (...). Envidaremos todos os esforços durante o nosso mandato no sentido de fornecer mais água e de melhor qualidade à população, sobretudo carenciada, como a de Mahelene e Lille, que nunca beneficiaram de água potável, (...) e acabar com o problema de escassez de água que se faz sentir aqui no município. (...) Para isso contamos com o apoio técnico do FIPAG, de forma a alcançar este objectivo (CMCN, 2014b).

Se é verdade que esta iniciativa minimizou, durante alguns dias, o problema de escassez de água em algumas zonas dos bairros beneficiados, e fez acreditar aos cidadãos locais «que desta vez o Estado tinha conseguido, com as suas últimas intervenções, resolver a problemática de falta de água em Nacala Porto» (L. Alberto, munícipe de Nacala, entrevista realizada a 18 de Novembro de 2014), esta iniciativa não se apresentava sustentável, devido a dois factores: por um lado, as populações de Nacala Porto terem votado na Renamo e no seu candidato, Afonso Dhlakama, nas eleições presidenciais, legislativas e provinciais de 2014; e, por outro, demandar avultados meios financeiros, equipamentos e grande capacidade organizacional e institucional, capacidades que a actual administração municipal não possui, e que leva alguns entrevistados a duvidar da expansão da iniciativa das fontes móveis para os restantes bairros do município, (entrevista a O. Buana, Nacala, 19 de Novembro de 2014) e, desta forma, expandir o abastecimento da água.

Em certa medida, esta é uma das evidências de como a gestão de água em Nacala não é, fundamentalmente, uma acção que visa (apenas) a resolução dos problemas de acesso à água, mas que participa, e sobremaneira, na forma como a população reproduz, o sentido (*policy framing*) das «capacidades» de acção do Estado. Aliás, o que chamamos «soluções autóctones» releva, por um lado, das iniciativas de as autoridades locais procurarem tácticas de entretenimento quotidiano (De Certou, 1990) de oferta deste serviço, que, como ficou claro, coincidem com os ajustes eleitorais. E, por outro, incide igualmente nas formas de incorporação e de produção de novas repostas de mecanismos de gestão de água pelas populações.

De facto, na prática, os mecanismos de uso de água pelas populações de Nacala é reveladora destes efeitos. Por exemplo, a água fornecida, seja das torneiras seja das fontenárias móveis, é normalmente de uso mais cuidado, ou seja, ela é usada para beber, cozinhar e para outros usos caseiros mais delicados. Enquanto o recurso às águas dos rios e baixas locais –

nomeadamente do rio «Monte Chalaua», rio «Maiaia», ou a condutas de abastecimento de água que atravessam o bairro Triângulo, e das baixas de M'Tuzi e M'Pago, para as populações que vivem nos bairros de Kissimajulo, Mahelene, Janga e Lille, por exemplo – é para tomar banho e lavar roupa, e é transportada em *bidons* para armazenamento e para respostas imediatas em casos de crise de água das fontenárias e torneiras. Portanto, a água fornecida pelas autoridades públicas locais (ou em parcerias com agentes privados) é a «água de confiança». Adicionalmente, as autoridades públicas locais não só antecipam estas acções como também participam na gestão destas soluções autóctones, na medida em que distribuem produtos de purificação da água, como o cloro, e simultaneamente propagam mensagens de como esta água deve ser usada, para evitar doenças ligadas à não purificação, como é o caso da cólera.

Finalmente, estas lutas diárias de produção de soluções de acesso e gestão de água não só refletem os desafios de sobrevivência das populações como também da sua apropriação aos princípios do Estado.. O que revela a existência de uma imbricação entre as formas pelas quais as populações de Nacala Porto produzem as suas respostas de acesso e gestão da água e as capacidades de as autoridades públicas fornecerem este serviço. Os ensaios das reformas da gestão deste serviço, neste termos, representam negociações (ritualizações) permanentes pelas quais as autoridades públicas procuram gerir as expectativas das populações e garantir, por consequência, a gestão do exercício de poder.

CONCLUSÃO

No final desta reflexão procuramos mostrar que, mais do que avaliar o Estado pelos grandes «sucessos» ou «insucessos» que obtém no processo de implementação de políticas públicas, podemos avaliá-lo pela sua capacidade tem negociar com os diferentes actores públicos, privados e individuais para se legitimar como provedor de serviços públicos.

No caso específico de Nacala Porto, vimos como é que numa era de neoliberalismo, caracterizada por uma pluralidade e complexidade de actores, e numa situação de falta de separação clara entre partido e Estado, a negociação e a captura das acções dos actores privados permitiram ao partido-Estado não só expandir os serviços de água às populações dos diferentes bairros da cidade de Nacala Porto mas também expandir a sua dominação sobre uma população que lhe é historicamente hostil.

Sem ser nossa ambição discutir a capacidade do Estado, ficou evidente, pelas nossas observações empíricas, que, em resposta às limitações no fornecimento dos serviços públicos, duas formas caracterizam a renegociação do Estado a partir das acções quotidianas: descentralização e privatização do fornecimento dos serviços de água.

É nestes processos que o Estado se reinventa. Esta reinvenção é feita a partir do controlo tático das acções descentralizadas e privatizadas. No caso da água, há uma forte pressão mais ou menos informal, mais ou menos coordenada e mais ou menos dirigida de constituir redes com os fornecedores de água, influenciando a definição dos modos de acção e as práticas quotidianas de gestão de água.

REFERÊNCIAS

- AIM (Agência de Informação de Moçambique) (2013). *Repairs to Nacala Dam almost Complete*. Maputo.
- Aly, A. (2012). *Discurso do Primeiro-Ministro da República de Moçambique durante a Visita às Obras da Barragem de Nacala*. Maputo.
- Balandier, G. (1980). *Le Pouvoir sur Scènes*. Paris: Balland.
- Bayart, J.-F. (1989). *L'État en Afrique*. Paris: Fayard.
- Bayart, J.-F., Ellis, S. & Hibou, B. (1999). *The Criminalization of the State in Africa*. London: J. Currey.
- Bierschenk, T. & De Sardan, J.-P. (2014). *State at Work: Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden: Brill.
- Boletim Geral das Colónias* (1966). N.º 497/498, Novembro/Dezembro.
- Cahen, M. (1985). État et Pouvoir Populaire dans le Mozambique Indépendant. *Politique Africaine*, 19, 36-60.
- CMCN (Conselho Municipal da Cidade de Nampula) (2012). *Relatório e Balanço das Actividades Realizadas no Primeiro Semestre de 2012*. Nacala, Julho.
- CMCN (2014a). *Discurso de Inauguração das Fontes Móveis no Bairro de Mucuaiça*. Nacala, Outubro.
- CMCN (2014b). *Relatório da Visita do Presidente do Conselho Municipal aos Bairros de Nacala Porto*. Nacala, Junho.
- CNE/STAE (1998). *Resumo da Votação 1998*. Maputo: STAE.
- Darbon, D. (2003). Réformer ou réformer des administrations projetées en Afrique. *Revue Française de l'Administration Publique*, 105/106, 135-152.
- De Certou, M. (1990). *L'Invention du Quotidien: Arts de Faire*. Paris: Gillimard.
- Diário de Notícias* (2010). Empresário moçambicano nega ligação ao narcotráfico. Lisboa: *Diário de Notícias*, 9 de Dezembro.
- Diploma Ministerial n.º 16 346, de 16 Novembro de 1952, da criação do Conselho e Junta de Fernão Veloso.
- Domingo* (2003). Eleições autárquicas em Angoche: a dor da traição. Maputo: *Domingo*, 30 de Novembro.
- Domingo* (2006). Anciã acusada de afugentar chuva ao longo da barragem de Nacala. Maputo: *Domingo*, 19 de Março.
- Dubois, V. (2010). *La Vie au Guichet: Relation Administrative et Traitement de la Misère*. Paris: Economica.
- Enguélénguélé, M. (2008). Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique Subsaharienne. *Politique et Sociétés*, 27(1), 3-28.

- Forquilha, S. (2013). Não basta introduzir reformas para ter melhores serviços públicos: subsídios para uma análise dos resultados das reformas no subsector de água rural em Moçambique. In Luís de Brito, *et al.* (org.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 331-355.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et Punir*. Paris: Éditions Gallimard.
- Giddens, A. (1987). *La Constitution de la Société. Elément de la Théorie de la Structuration*. Paris: PUF.
- Gonçalves, E. (2013). O tempo das visitas da governação aberta em Moçambique. In Luís de Brito, *et al.* (org.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 55-77.
- Goodsell, Ch. (ed.) (1981). *The Public Encounter: where State and Citizen Meet*. USA: Indiana University Press.
- Hagmann, T. & Péclard, D. (eds.) (2011). *Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Halpern, Ch., *et al.* (dir.) (2013). *L'Instrumentation de l'Action Publique*. Paris: Science Po. Presses.
- INE (2013). *Estatísticas do Distrito de Nacala Porto-2013*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística, Novembro.
- INE (2008). *Resultados Definitivos do Censo Geral da População 2007*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto Nacional de Planeamento Físico (1985). *Plano Director de Nacala*. Maputo.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'État en Action, Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris: PUF.
- Lei n.º 6/87, de 25 de Abril de 1987, *Boletim da República*, 1.ª série, 2.º suplemento.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Magazine Independente* (2007). O governo tenta ofuscar o nosso trabalho. Maputo: *Magazine Independente*, 19 de Setembro.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. (2000). Understanding policy networks: towards dialectical approach. *Political Studies*, 48, 4-21.
- Mazula, B. (1995). *Moçambique, Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Embaixada do Reino dos Países Baixos.
- Mbembe, A. (1995). Notes provisoires sur la postcolonie. *Politique Africaine*, 60, 76-109.
- MOPH/DNA (2004). *Relatório da Situação das Bacias Hidrográficas na Província de Namúla*. Maputo: DNA.
- Notícias* (2009). Eleições autárquicas em Nacala Porto: contagem intermédia dá vitória a Ossufo. Maputo: *Notícias*, 14 de Fevereiro.
- Notícias* (2014). Nacala instala fontes móveis de água. Maputo: *Notícias*, 17 de Outubro.
- Padioleau, J.-G. (1982). *L'État au Concret*. Paris: PUF.

- Pereira-Leite, J. (1983). *Quelques Réflexions pour l'Étude des Communautés de Pêcheurs, Islamisés, du Littoral Nord du Mozambique*. Paris.
- Vieira Pinto, M. (1984). *Conferência Episcopal-CEM*. Nampula, 26 de Abril.
- Pitcher, A. (2002). *Transforming Mozambique: the Politic of Privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PNUD (2014). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013*. New York: PNUD.
- Raposo, A. M. (1972). *Relatório da Inspeção Ordinária à Câmara Municipal de Fernão Veloso*. Arquivo Histórico de Moçambique/Fundo do Governo Geral, Caixa 2170.
- Rosário, D. M. (2011). A descentralização em contexto de partido dominante. O caso do município de Nacala Porto. In Luís de Brito, *et al.* (org.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 55-90.
- Rosário, D. M. & Guambe, E. (2013). *Percepções e Atitudes dos Servidores Públicos em relação à Disponibilização de Informação Pública aos Cidadãos em Moçambique*. Maputo: CODD.
- Rosário, D. M., (2009). *Les Mairies des «Autres». Une Analyse Politique, Socio-Historique et Culturelle des Trajectoires Locales. Les Cas d'Angoche, de l' Île de Moçambique et de Nacala Porto*. Tese de doutoramento em Ciência Política, França, Bordeaux: Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux.
- Stewart, F. & Brown, G. (2009). *Fragile States*. Working Paper (51). Oxford: University of Oxford.
- Tomé, M. (2009). Segunda volta eleitoral autárquica: Chale Ossufo virtual vencedor em Nacala. *Notícias*, 13 de Fevereiro.
- Uandela, A. (2012). Gestão descentralizada dos sistemas de abastecimento de água: desafios de eficiência e sustentabilidade, três estudos de caso. In Benhard Weimer (org.), *Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE. pp. 395-422.
- UNICEF (2015). Quase 750 milhões de pessoas ainda não têm acesso à água potável. Disponível em: [www. http://nacoesunidas.org](http://nacoesunidas.org), consultado a dia 25 de Março de 2015
- Weber, M. (1971). *Économie et Société*. Paris: Plon.
- Zambeze (2005). Nacala: água é questão política e não financeira! Maputo: *Zambeze*, 26 de Maio.
- Zambeze (2006). Em Nacala Porto, Renamo e Frelimo acusam-se em torno da água. Maputo: *Zambeze*, 28 de Dezembro.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

LISTA DE ALGUNS DOS PRINCIPAIS ENTREVISTADOS

- J. Habibo, secretário do Bairro Triângulo, Outubro de 2014.
- O. Buana, residente em Nacala, Novembro 2014.
- L. Alberto, residente em Nacala Porto, Novembro de 2014.
- J. B. Mussa, residente em Nacala Porto, Junho de 2013.

PARTE II

ECONOMIA

«CAPITALIZANDO» O CAPITALISMO DOMÉSTICO

POROSIDADE E ACUMULAÇÃO PRIMITIVA DE CAPITAL EM MOÇAMBIQUE

Carlos Nuno Castel-Branco

O Governo do Estado moderno é apenas um comité para gerir os negócios comuns de toda a burguesia.

(Karl Marx & Friedrich Engels (1848), *Manifesto Comunista*)

INTRODUÇÃO

A economia de Moçambique tem estado a crescer a uma média anual superior a 7% ao longo das últimas duas décadas, e o País tornou-se um dos três principais destinos de capitais privados externos na África Subsariana, em conjunto com a África do Sul e a Nigéria. No entanto, Moçambique tem sido ineficaz e ineficiente a reduzir a pobreza e a criar um padrão de desenvolvimento mais amplo, diversificado, articulado e inclusivo, e tem gerado dinâmicas aceleradas de endividamento público. Este aparente paradoxo pode ser mais bem explicado num quadro analítico de economia política que se foque no sistema social de acumulação e que forneça uma narrativa unitária das dinâmicas de crescimento e dos seus aparentes paradoxos.

Este artigo argumenta que o traço dominante da economia política de Moçambique é o seu foco na formação de oligarquias financeiras nacionais, num processo clássico de acumulação primitiva de capital. Dadas as condições históricas específicas, este processo foca-se em três elementos fundamentais e inter-relacionados, nomeadamente: a maximização de influxos de capital externo, em forma de investimento directo estrangeiro ou empréstimos comerciais sem condicionalismos políticos; o desenvolvimento de ligações entre estes influxos e o processo doméstico de acumulação primitiva de capital; e a reprodução de um sistema de relações de trabalho em que a força de trabalho é remunerada abaixo do seu custo social de subsistência, e as famílias são responsabilizadas por alimentar os trabalhadores assalariados e manter as reservas de força de trabalho baratas através da produção para autoconsumo. Crescimento económico não é um objectivo em si, mas é, por um lado, o resultado da expansão resultante dos influxos de capital e, por outro, uma necessidade para manter as expectativas

dos investidores altas e reproduzir os influxos de capital. Igualdade ou pobreza não são enfoques reais deste processo socioeconómico e político, mas a diferenciação social, a reprodução de reservas de força de trabalho, a deterioração das condições e o afunilamento das oportunidades de emprego fazem parte orgânica do processo de acumulação. Endividamento público é tanto o resultado de um processo de expropriação do Estado como é um instrumento de rápida expansão de uma economia de bolha. Este artigo foca-se na problemática da porosidade da economia, que, argumenta-se, é o mecanismo principal através do qual as ligações entre capital doméstico e multinacional são desenvolvidas, com o estímulo e o apoio do Estado.

A porosidade económica pode ser, em parte, criada e mantida devido às limitadas capacidades institucionais – de colecta de impostos, negociação de contratos, planificação e previsão fiscal, gestão da dívida, controlo da fuga de capitais, entre outros – mas também pode ser uma componente central na relação tripartida entre o Estado e o capital financeiro multinacional e doméstico. A porosidade é não apenas um perda absoluta de rendimento para corporações estrangeiras fora da economia, mas também pode ser parte do processo de expropriação social (incluindo do Estado) com o objectivo de desenvolver classes capitalistas nacionais, ou seja, pode ser um mecanismo de transferência de recursos entre grupos sociais e sectores da economia, representando uma perda para a sociedade no seu conjunto e um ganho para determinadas facções do capital. As dinâmicas históricas e sociais que criam porosidade podem, portanto, ser as mesmas que criam uma economia com estruturas afuniladas de produção e comércio, um desenvolvimento de um sistema financeiro especulativo e opções e escolhas, no que diz respeito às finanças e despesa públicas, que são consistentes com o acelerado endividamento.

O artigo começa com uma discussão sobre porosidade e a sua relação com a acumulação privada de capital. Em seguida, descreve e discute os mecanismos e magnitude da porosidade. A secção posterior discute a relação entre porosidade e o sistema financeiro, em especial como estimula o desenvolvimento de um sistema financeiro cada vez mais especulativo que, por sua vez, ajuda a reproduzir as condições económicas da porosidade. A última secção chama a atenção para as implicações gerais da porosidade económica e para o debate sobre opções de política para mudança.

POROSIDADE ECONÓMICA COMO ESTRATÉGIA DE ACUMULAÇÃO PRIVADA DE CAPITAL

Esta secção estabelece o quadro para a discussão da relação entre porosidade económica e acumulação privada de capital em Moçambique. Começa com uma discussão sobre porosidade,

seguida por uma definição do conceito de acumulação de capital, terminando com um breve resumo histórico que contextualiza o papel da porosidade económica na formação das classes capitalistas nacionais em Moçambique.

POROSIDADE ECONÓMICA

A porosidade económica é a ineficiência na retenção de excedente *não cometido*, que poderia ser utilizado para o *desenvolvimento da economia como um todo* (Castel-Branco, 2010, 2014). A retenção de excedente para a reprodução simples da mesma actividade – por exemplo, compra de matérias-primas, peças sobressalentes, combustíveis ou, mesmo, novo equipamento para a mesma actividade – não liberta capacidades para a expansão alargada da base produtiva. Se cada empresa absorver todo o excedente produzido na sua reprodução simples, a economia e a sociedade não adquirem recursos para se desenvolver para além dos interesses e objectivos específicos de cada corporação. Portanto, a retenção de recursos «livres» que possam ser usados para transformação económica e social é central na discussão sobre porosidade.

A porosidade pode ser entendida de duas formas. Por um lado, pode ser vista como uma perda de excedente que sai da economia para o exterior (por exemplo, na forma de repatriamento de lucros, transferências fiscais ou fuga ilícita de capitais) e que poderia ser usado para o desenvolvimento da economia doméstica como um todo (chamemos-lhe «porosidade de tipo 1»). Neste caso, a porosidade favorecerá apenas capital estrangeiro, em vez de dinâmicas domésticas de acumulação. Esta forma de porosidade seria captada, *ceteris paribus*, pela diferença positiva entre o Produto Interno Bruto (PIB), que regista o valor acrescentado realizado no território nacional, e o Produto Nacional Bruto (PNB), que é o PIB calibrado pelas transferências líquidas com o exterior. Se o PIB for maior que o PNB, pelo que ($PIB - PNB > 0$), a economia produz mais excedente dentro do seu território do que retém. Logo, a forma 1 de porosidade deve existir. Como é evidente, esta comparação entre PIB e PNB é apenas o primeiro passo na identificação de porosidade de tipo 1, sendo importante colocar estas grandezas no contexto de estruturas económicas (produtivas, de emprego, fiscais e financeiras) em períodos e fases históricos concretos.

Por outro lado, a porosidade pode ser um mecanismo de transferência de recursos e rendimentos públicos para promover acumulação privada de capital, particularmente nas suas fases iniciais (acumulação primitiva de capital) ou em períodos de crise (Fine, 2009, 2012; Marx, 1976). Chamemos-lhe «porosidade de tipo 2». Neste caso, a porosidade pode ser definida mais clara e geralmente como um mecanismo de expropriação do Estado e da sociedade em geral para promoção de ganhos privados, requerendo a submissão das políticas públicas mais gerais aos interesses do mercado capitalista, em especial os do capital financeiro (Fine, *op. cit.*). A porosidade 2 pode não ser captada pela diferença entre PIB e PNB se parte da perda social de excedente for para capitalistas nacionais que o aplicam na economia doméstica. É mais prová-

vel que a forma 2 de porosidade seja captada pelo seu impacto nas condições fiscais e monetárias, pela incapacidade do Estado em prosseguir objectivos sociais e económicos amplos apesar do aumento significativo do excedente disponível (Fine, *op. cit.*), e pelo padrão afunilado das ligações e dos focos de investimento públicos e privados (Castel-Branco, 2010, 2014).

O impacto mais óbvio da porosidade é a dificuldade de mobilizar recursos para o desenvolvimento social e económico alargado, o que contribui para o «paradoxo» comum do desenvolvimento desigual do capitalismo entre e dentro de economias (Lenin, 2010; Bukharin, 2003). No entanto, outro impacto da porosidade pode ser a criação de oligarquias financeiras domésticas (Marx, 1981; Lenin, *op. cit.*), independentes ou dependentes de capital multinacional, ao mesmo tempo que se expandem as áreas de mercantilização e as oportunidades de geração de lucros privados, abrangendo actividades de natureza pública ou comunitária, como a saúde, a educação, os transportes, a segurança social, a justiça, a segurança pública, o saneamento e o acesso a água potável, entre outras (Luxemburg, 2003).

Deste modo, é importante entender as dinâmicas sociais e económicas da porosidade, porque estas podem não ser simples falhas técnicas e institucionais no sistema de gestão económica, ou alguma forma conhecida de extracção de rendas especulativas e/ou ilícitas pelas multinacionais à custa da economia doméstica (que resultem de incentivos fiscais, fuga ilícita de capitais, baixas taxas de reinvestimento de lucros, preços de transferência, etc.). Mas mais interessante, sério e complexo, é que a porosidade pode ser predominantemente uma estratégia mais geral de acumulação capitalista, tanto nas suas fases primitivas como nas fases de reestruturação durante crises de acumulação.

ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

Nesta fase, é importante introduzir o conceito de acumulação de capital. Como foi mencionado anteriormente, os aparentes paradoxos da economia de Moçambique podem ser mais bem explicados num quadro analítico de economia política que se foque no sistema social de acumulação e que forneça uma narrativa unitária das dinâmicas de crescimento e das suas contradições. A acumulação não se restringe ao crescimento económico e às suas estruturas, mas refere-se à relação dialéctica entre o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, das capacidades, logística, tecnologias e técnicas de produção, e as relações sociais de classe que evoluem com o desenvolvimento das forças produtivas e que estruturam a produção, a distribuição e a utilização do excedente. Portanto, a acumulação capitalista diz respeito à expansão do modo capitalista de produção para todas as esferas da sociedade e, por consequência, à expansão da produção de mercadorias, da mercantilização de novas áreas de actividade económica e social e da proletarização da força de trabalho (Marx, 1976; Luxemburg, 2003).

Marx (*op. cit.*) descreve o processo de acumulação primitiva de capital como nada mais do que a separação dos produtores dos meios de produção. Isto é, a acumulação primitiva de capital

é um processo social, económico e político que opera duas transformações fundamentais na sociedade: por um lado, os meios sociais essenciais de subsistência e de produção são transformados em capital e, por outro, os produtores directos são transformados em trabalhadores assalariados, separados da posse desses meios sociais de subsistência e produção. Este processo começa com a expropriação da terra e da população agrícola, o controlo das condições de trabalho e de contratação para aumentar lucros remunerando a força de trabalho abaixo do seu custo de subsistência, a reprodução de um exército de desempregados e subempregados disponíveis mas cujos custos de reprodução social são suportados pelos próprios e pelas suas famílias ou por organizações de caridade, e não pelo Estado ou pelo capital. Historicamente, a revolução agrária é uma parte central deste processo de acumulação primitiva, devido a quatro factores: (i) a «libertação», ou separação, da força de trabalho em relação à terra e aos meios de produção da sua subsistência, criando as «reservas» de força de trabalho assalariada; (ii) a produção dos meios de subsistência a baixo custo que permitam a reprodução social da força de trabalho barata; (iii) a provisão de um mercado doméstico para a produção industrial emergente e de matérias-primas para a indústria; e (iv) a transformação da terra em capital.

A porosidade económica, especialmente a de tipo 2, é associada à expropriação e mudança de propriedade dos recursos (terra, água, recursos minerais, rendas públicas, força de trabalho, etc.) e à distribuição, apropriação e disponibilização, ou aplicação, de excedente. A porosidade não gera mais-valia mas distribui-a dentro de relações de classe que estruturam o processo de acumulação. Em condições históricas específicas, a expropriação do Estado, com a ajuda do Estado, dos bens e rendas públicos para benefício privado pode tornar-se uma característica dominante de um processo mais geral de reestruturação da economia e de acumulação de capital, transferindo poder, propriedade e rendas do público mais geral para a formação, ou capitalização, de facções específicas do capitalismo.

POROSIDADE E ACUMULAÇÃO PRIMITIVA EM MOÇAMBIQUE NA ERA DA FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Moçambique está numa fase inicial de formação das suas classes capitalistas nacionais. O colonialismo directo, com base na migração em grande escala de colonos portugueses e comerciantes da Ásia do Sul e do Leste, associado à penetração de grande capital das plantações, subjugação ao grande capital mineral-energético da região, e envolvendo maciça expropriação de terras e restrições no acesso a finanças em condições competitivas, «conspiraram» para criar uma base empresarial nacional fragmentada, de pequena escala e financeiramente fraca. Na maior parte do período colonial, as formas dominantes de diferenciação social dependeram do trabalho migratório, do acesso a condições de trabalho assalariado permanente nos grandes pólos de emprego dentro da economia (plantações, caminhos-de-ferro, serviços comunitários e aparelho do Estado) e das condições comerciais e dos termos de troca

ao longo das fronteiras. O posicionamento anticapitalista do primeiro governo moçambicano pós-independência, assim como o bloqueio económico de que Moçambique foi alvo pelo regime do *apartheid* na África do Sul – que afectou o recrutamento de força de trabalho migratória e os níveis de emprego no porto de Maputo e nos caminhos-de-ferro da zona sul, na época os maiores empregadores de força de trabalho moçambicana –, desencorajou ou impediu o desenvolvimento de uma classe de capitalistas moçambicanos com base produtiva, mas encorajou a emergência de acumulação especulativa, particularmente no que diz respeito ao comércio rural, que na época era dominado por moçambicanos de origem asiática (CEA, 1979; Mackintosh, 1987; O’Laughlin, 1981, 1996; Wuyts, 1981, 1989).

A introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE),¹ em 1987, foi a primeira oportunidade sistemática e em grande escala para o desenvolvimento de classes capitalistas nacionais, através da privatização maciça de activos do Estado, na medida em que mais de 1200 empresas públicas e acções do Estado em outras tantas empresas foram privatizadas. As empresas maiores e mais viáveis foram negociadas directamente com potenciais investidores estrangeiros, de modo a relançar a produção em áreas-chave da economia, geradoras de receita fiscal (como as cervejas e os tabacos) e de moeda externa (açúcar e camarão), empregadoras (como as açucareiras e as têxteis) e produtoras de bens para apoio à expansão e viabilização da comercialização agrária (pneus, utensílios agrícolas, vestuário e têxteis). Firms mais pequenas e obsoletas, que representaram cerca de 80% dos activos privatizados, foram vendidas, a baixo custo, a um grupo de empresários moçambicanos emergentes que, na sua quase totalidade, era formado por gestores de empresas públicas, veteranos da luta de libertação nacional e comerciantes. O processo de privatização para este grupo de pequenos capitalistas nacionais emergentes foi subsidiado pelo Estado de três formas: os preços dos activos eram baixos; a maioria dos compradores pagou não mais do que 20% do valor negociado pelos activos adquiridos; e um grupo específico de compradores, veteranos da luta de libertação nacional, beneficiou de fundos públicos concessionais para estas aquisições. No mesmo período, a reestruturação e privatização acelerada da banca pública, em nome da eficiência e da eficácia económicas, encorajou uma fraude financeira maciça, cuja investigação conduziria ao assassinio do maior jornalista investigador do período pós-independência em Moçambique, Carlos Cardoso, e do gestor bancário António Siba-Siba Macuácuca, e que foi mais tarde coberta pelo Estado com dívida pública contraída junto do FMI (Hanlon, 2001).

¹ O PRE foi um programa clássico de ajustamento, liberalização e estabilização económica, em linha com o chamado Consenso de Washington, liderado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Este programa, na sua forma extrema de terapia de choque, terá decorrido entre 1987 e 1991. A partir de 1992, foi introduzido o PRES, Programa de Reabilitação Económica e Social, que reconhecía os efeitos sociais nocivos do PRE, introduzia limitados sistemas de segurança social para as camadas sociais mais negativamente afectadas pela austeridade social do programa e tentava, igualmente, responder à enorme crise humanitária que emergiu da guerra e do retorno dos cerca de quatro milhões de deslocados de guerra.

No entanto, além dos subsídios implícitos da privatização, do acesso a fundos públicos e do «assalto» aos restos da banca estatal, não havia estratégias, políticas e mecanismos específicos para apoiar a reabilitação e o desenvolvimento das firmas privatizadas – o Estado privatizou rendas e activos seus e absorveu custos, mas sem uma contrapartida produtiva. Assim, cerca de 40% das firmas privatizadas faliram nos primeiros cinco anos pós-privatização, e mais de metade das restantes foram transaccionadas por dinheiro ou acções em novas firmas, ou transformadas em armazéns. Naturalmente, o Estado não conseguiu nem mobilizar recursos financeiros (da venda dos activos e do potencial fiscal que existiria se as firmas tivessem sido desenvolvidas), nem gerar empenho produtivo, nem reabilitar a base produtiva (Castel-Branco & Cramer, 2003; Cramer, 2001; UTRE, 1996, 1999; World Bank, 1996). Combinada com a fraude bancária (Hanlon, *op. cit.*), a privatização de activos do Estado a aspirantes a empresários moçambicanos foi, sobretudo, uma estratégia para acomodar pressões sociais crescentes de elites económicas e políticas em emergência, de modo a promover a formação de novas classes nacionais de proprietários privados de activos económicos. Portanto, esta privatização maciça de activos produtivos e financeiros do Estado, com enormes perdas sociais e alguns ganhos privados, foi a primeira onda sistemática, e em grande escala, de expropriação do Estado para benefício especulativo privado.

Nos princípios dos anos 1990, o colapso do regime do *apartheid* e a vitória do movimento de libertação na África do Sul conduziram à remoção das sanções económicas contra o capitalismo sul-africano, que, dada a oportunidade, se lançou num esforço de globalização. A interacção entre as economias de Moçambique e África do Sul começou a transformar-se: Moçambique deixou de ser uma economia predominantemente fornecedora de serviços de transporte e força de trabalho migrante, para se tornar predominantemente receptora de investimento directo estrangeiro (IDE), através do sistema financeiro sul-africano, ligado ao complexo mineral-energético; e a África do Sul tornou-se o maior parceiro comercial de Moçambique (Castel-Branco, 2002b, 2003). Esta transformação da integração económica de Moçambique no chamado espaço económico sul-africano representou dois importantes desafios para os capitalistas moçambicanos emergentes. Por um lado, passaram a enfrentar uma competição intensa e crescente dos bens e serviços disponibilizados por firmas sul-africanas em Moçambique, que eram geralmente mais baratos e de melhor qualidade, tinham melhor reputação, eram fornecidas com maior fiabilidade e beneficiavam de melhores serviços aos clientes. Por outro lado, a penetração do capital sul-africano, via IDE e investimento de agências públicas sul-africanas, em todas as esferas da actividade económica – no complexo mineral-energético (com os grandes investimentos na fundição de alumínio Mozal, na sua fornecedora de energia, Motraco, nas reservas de gás natural de Pande e Temane), nos portos e caminhos-de-ferro, em sectores industriais com características oligopolistas na região e com grandes economias de escala (açúcar, cimento, bebidas, moagens de cereais, entre outros), cons-

trução, comércio retalhista, turismo e finanças –, tornou-se rapidamente muito significativo. Além disso, o sucesso do IDE sul-africano encorajou investimento externo adicional de outras origens, inicialmente associado a empresas e capital financeiro sul-africanos, que se expandiu em linha com as expectativas de um *boom* de recursos em Moçambique – terra e água para a expansão da produção de açúcar e biocombustíveis e, mais tarde, minerais e energia (carvão, hidrocarbonetos, areias pesadas, fosfatos e outros). Em relação com estes desenvolvimentos, expandiram as ligações com firmas sul-africanas fornecedoras de bens e serviços para os grandes empreendimentos e, onde as economias de escala fossem pouco significativas e as vantagens locacionais mais importantes, surgiu investimento estrangeiro na base logística orientada para os grandes projectos de IDE. Portanto, objectivos oligopolistas internacionais, concretizados por via de IDE e de outras formas de financiamento externo, estruturaram a economia nacional, formando as bases de uma economia extractiva como modo de acumulação de capital. Mas estes objectivos e processos também se tornaram uma ameaça para as oportunidades e para o espaço de expansão de uma classe de aspirantes a capitalistas nacionais, sem capital, proprietários de activos obsoletos e sem experiência empresarial.

De modo a transformar estes desafios e ameaças em oportunidades para capitalistas nacionais emergentes, o governo lançou a segunda onda de expropriação do Estado visando maximizar influxos de capital externo privado, nomeadamente: a aceleração da disponibilização de reservas de recursos minerais, carvão e hidrocarbonetos no mercado; a adjudicação de enormes concessões destes recursos para empresas multinacionais; a privatização da gestão de algumas infra-estruturas públicas para reduzir os custos marginais dos grandes investidores e criar novas oportunidades de lucros, mercantilizando áreas de serviços públicos; a introdução e manutenção de um sistema de benefícios fiscais para grandes corporações, redundantes em termos de atracção e alocação de investimento mas importantes como moeda de troca, para garantir acesso à estrutura accionista e a lugares nos conselhos de administração das corporações para representantes da elite económica e política nacional; a aceleração e utilização da dívida pública e de parcerias público-privadas (PPP) para financiar grandes projectos de infra-estruturas e serviços, gerando oportunidades de negócios para facções de capitalistas domésticos, mas comprometendo os hipotéticos fluxos de rendimentos dos hidrocarbonetos no futuro com o financiamento do investimento e subsídios implícitos de curto prazo (Castel-Branco, 2010, 2014, 2015; Machel, 2011, 2012; Nhachote, 2010).

Em resumo, as classes capitalistas emergentes moçambicanas resultam, na generalidade, de dois diferentes processos de expropriação do Estado para benefício privado. Primeiro, foi a transferência maciça e subsidiada de empresas e acções do Estado para elites políticas e económicas nacionais que basicamente criou uma classe não produtiva de proprietários de activos obsoletos, sem capital nem experiência industrial e de gestão. Os interesses destes grupos foram, então, desafiados e ameaçados pela penetração de IDE em sectores oligopolistas ou com base em

recursos e pela expansão da liberalização do comércio com o mundo, em especial com a África do Sul. A resposta estratégica do Estado a esses desafios e ameaças foi o lançamento da segunda grande onda de expropriação do Estado, de modo a maximizar os influxos de capital externo e a garantir a absorção de uma parte dos lucros desses influxos por facções das classes capitalistas nacionais emergentes.

De facto, a palavra de ordem da III República, liderada por Guebuza, «combater o deixa andar», pode ser mais bem entendida neste contexto – se não for possível acumular sem fortes ligações, e dependência, em relação ao capital multinacional, em vez de deixar andar é melhor chamar as grandes corporações, para grandes projectos, de preferência caros, porque implicam maiores influxos de capital, e juntar-se a elas para extrair uma proporção dos lucros para «capitalizar» o capitalismo doméstico.

A economia que resulta deste processo é extractiva, afunilada e porosa, dadas as condições históricas específicas em que se desenvolve a acumulação primitiva de capital em Moçambique.

MECANISMOS E MAGNITUDE DA POROSIDADE ECONÓMICA

O debate sobre a apropriação do excedente dos megaprojectos, sobretudo associado ao complexo mineral-energético, capta uma parte essencial das dinâmicas da porosidade. O debate tem sido intensificado à medida que novos recursos naturais são postos à disposição do mercado, e o público vai ficando mais consciente dos custos sociais (expropriações, deslocações de comunidades, impactos ambientais, destruição de actividades produtivas locais, entre outros), e do rendimento potencial e real gerado com recurso, supostamente, à propriedade do público (através do Estado) e à expropriação desse Estado para ganhos privados à custa de perdas sociais. A resposta do governo e das autoridades monetárias e fiscais, perante a pressão crescente da opinião pública acerca da renegociação dos contratos com os megaprojectos e da maior transparência na gestão dos recursos públicos, varia e é contraditória: por vezes apoia estas ideias incondicionalmente – como quando o governador do Banco de Moçambique e o presidente da Autoridade Tributária de Moçambique apelaram à renegociação dos contratos dos megaprojectos para relaxar a pressão na política monetária, reduzir a velocidade do endividamento público e libertar recursos para diversificar a base produtiva (Canal de Moçambique, 2011; *O País*, 2011a, 2011b) –, outras hesita, e, em alguns momentos, caricaturiza estas ideias e depois critica e rejeita essa caricatura (Guebuza, 2012; AIM, 2012a; Lusa, 2012; *O País*, 2012). No seu conjunto, a preferência do governo pela porosidade económica, pela apropriação privada do excedente e pela socialização dos custos; a preferência do capital internacional por grandes concessões e especulação com recursos naturais, obras públicas e dívida; e a preferência de facções do capital nacional pela logística, pela especulação da dívida pública, pelos

recursos e pelo acesso à estrutura accionista dos grandes projectos sem realizar a sua participação financeiramente sugerem que a porosidade económica joga um papel estratégico na aceleração da acumulação privada de capital, de forma centralizada e concentrada. Este argumento é apoiado por um vasto leque de informações postas a circular pelo Centro de Integridade Pública (CIP), através da sua base de dados sobre elites e recursos naturais (Machel, 2011, 2012; Nhachote, 2010).

Um argumento comum do governo é que os megaprojectos ainda não geram excedente tributável, pelo que é irrealista e, por vezes, até antipatriótico fazer demandas sobre a socialização dos benefícios da sua actividade.

Ironicamente, ao mesmo tempo que apela à gestão e à redução das expectativas e demandas dos cidadãos e comunidades, o governo cria, exagera e usa expectativas sobre rendimentos futuros de futuras explorações de minerais, carvão e hidrocarbonetos como garantia para atracção de mais capital externo, incluindo em forma de dívida pública comercial galopante, que favorece a expansão do capital de grande escala. Estes recursos, cuja exploração ainda não começou, mas com base nos quais as expectativas de rendimento são criadas para atrair capital, ainda estão longe de gerar qualquer rendimento, e há grande incerteza sobre os rendimentos líquidos que vão ser gerados, pois a avaliação comercial de muitos destes projectos ainda não está concluída, os custos logísticos são elevados e os preços mundiais são voláteis. Quanto mais longe no tempo, mais incerto será o rendimento líquido. Logo, os investidores procuram protecção de curto prazo para o seu investimento, e os instrumentos de segurança variam: acesso aos recursos e infra-estruturas públicas a baixo custo, por via da expropriação do Estado; garantias de financiamento público para a logística e para as infra-estruturas destinadas a grandes projectos privados, com base em dívida pública e PPP; adjudicação, pelo Estado, de grandes concessões de recursos, que podem ser renegociados especulativamente entre corporações, refinanciando-as; protecção da propriedade, do investimento, dos contratos e do *statu quo* fiscal e cambial; entre outros. Estas dinâmicas de formação de expectativas e protecção de expectativas de rendas geram um processo de expansão com características de bolha económica (Castel-Branco, 2015).

Esta secção pretende atingir dois objectivos principais. Primeiro, demonstrar que já existe excedente tributável em alguns megaprojectos. Nestes casos, a tributação efectiva poderia contribuir significativamente para a receita pública, reduzindo pressões sobre a política monetária, desacelerando o endividamento e libertando recursos para o desenvolvimento mais amplo, articulado e diversificado da base produtiva e comercial e, por consequência, ajudando a substituir importações, gerando empregos produtivos e diversificando e multiplicando a base fiscal. Segundo, demonstrar quais são os mecanismos e a magnitude da porosidade.

Há custos muito difíceis de calcular, quer por causa do acesso aos dados quer porque a avaliação depende de pressupostos sobre ligações e efeitos multiplicadores que podem ou não

acontecer, tornando os indicadores muito subjectivos. Estudos de caso permitirão acumular evidência para tratar deste tipo de custos. Por isso, esta secção foca-se em três áreas apenas, mais mensuráveis a partir de dados macroeconómicos: tributação, fuga de capitais e dívida pública.

INCENTIVOS FISCAIS

REDUNDÂNCIAS, INEFICIÊNCIAS E PERDAS DE RECEITA CORRENTE

Esta discussão é feita com dados de apenas três grandes corporações multinacionais ou empresas detidas por corporações multinacionais que operam em Moçambique, ligadas ao complexo mineral-energético, que já vêm realizando lucros economicamente tributáveis há pelo menos quatro anos. Esta selecção foi feita para evitar o contra-argumento de o debate sobre renegociação dos contratos e socialização dos ganhos dos megaprojectos ser irrealista por não haver, ainda, matéria economicamente tributável (estes projectos diferem claramente da situação dos recursos minerais e energéticos, ainda em prospecção ou cativos, que ainda não produzem um fluxo de rendimentos seguro, mas com base nos quais se constroem expectativas que garantem o contínuo e acelerado endividamento público).

A principal destas corporações é a Mozal, fundição de alumínio, localizada em Beluluane, que produz mais de 500 mil toneladas de alumínio por ano, importa o grosso das matérias-primas (da Austrália) e energia (da África do Sul), representa cerca de 99% da produção da indústria metalúrgica e pouco mais de 60% do produto industrial, contribui com cerca de 40% das exportações de bens do País e emprega cerca de 1500 trabalhadores. O principal accionista da Mozal é a BHP Biliton, que domina o mercado mundial de metais não preciosos, seguido pela Mitsubishi, pela IDC (para-estatal sul-africana), e pelo governo moçambicano. Na altura em que foi realizado (entre 1996 e 2003), o investimento de raiz na Mozal representava entre 40% e 50% do PIB de Moçambique. A sua actividade comercial iniciou-se em 2000. A segunda corporação é a Sasol, de origem sul-africana, que controla uma fracção significativa do mercado de combustíveis líquidos na África Austral, sendo a única empresa regional que converte combustíveis sólidos e gasosos em líquidos. Em Moçambique, a Sasol detém e explora as reservas de gás natural de Pande e Temane, bem como o gasoduto que transporta o gás para Seconda, na África do Sul, onde é realizada a sua liquefação. A operação comercial da Sasol iniciou-se em 2004. A terceira corporação é a Kenmare, originalmente irlandesa, que mudou recentemente a sua base para as Maldivas, um paraíso fiscal. Esta corporação explora as areias pesadas de Moma, de onde extrai ilmenite, rutile e zircon. A operação comercial da Kenmare iniciou-se em 2009. Estas companhias beneficiam de incentivos fiscais significativos de vários tipos – isenções de impostos sobre valor acrescentado corporativo, impostos de superfície insignificantes, depreciação acelerada, entre outros, por períodos variáveis mas não inferiores a dez anos. Além destes incentivos, estas empresas são compensadas pelo investimento que tenham feito em infra-estru-

tura supostamente pública (como vias de acesso), não pagam impostos sobre lucros, mesmo depois de expirado o período de férias fiscais, antes de recuperarem 125% do seu investimento inicial, não pagam tarifas aduaneiras sobre a importação de matérias-primas e equipamentos e beneficiam de repatriamento livre dos seus lucros. Os períodos de incentivos podem ser estendidos a pedido das empresas, dependendo de factores como flutuações cambiais ou dos preços internacionais destas *commodities*, que podem afectar a rentabilidade dos projectos.

Entre 2008 e 2012, estas três corporações contribuíram com mais de 20% do PIB e menos de 2% das receitas fiscais. O seu contributo fiscal combinado (impostos corporativos, sobre o rendimento dos trabalhadores, de superfície e *royalties*) correspondeu a apenas 3% do valor total das suas vendas. Os *royalties*, em dinheiro e em géneros, foram a principal fonte do contributo fiscal destas empresas (54% do total do seu contributo), seguidos de impostos sobre o rendimento dos trabalhadores (26%), impostos sobre os rendimentos corporativos (15%) e impostos de superfície (5%) (BdM, 1995-2012; GdM, 2010). A Tabela 1 mostra as diferentes formas de contributos fiscais [impostos e taxas de diferentes tipos e contributos para responsabilidade social corporativa (RSC)] apenas para a Sasol e a Kenmare, e somente para o período 2008 e 2009, como percentagem das vendas destas companhias. Estes dados são confirmados e oficialmente publicados como parte da iniciativa de transparência da indústria extractiva em Moçambique (ITIE) (Boas & Associates, 2011; BDO, 2011; Ernst & Young, 2012; Ossemame, 2012), que somente cobre empresas da indústria mineira e de hidrocarbonetos, e, à data da produção deste artigo, apenas para os dois anos mencionados. Não estão disponíveis dados desagregados sobre as contribuições de outras empresas por tipo de taxa ou tarifa. Por isso, a Tabela 1 é limitada àquelas duas empresas e àquele período.

TABELA 1: PESO RELATIVO DAS DIFERENTES FORMAS DE CONTRIBUTO SOCIAL DA KENMARE E DA SASOL (DADOS COMBINADOS DE 2008 E 2009), EM PERCENTAGEM DAS VENDAS DE CADA UMA DAS EMPRESAS

	TOTAL	IMPOSTOS DIRECTOS		ROYALTIES		RSC	IMPOSTOS DE SUPERFÍCIE
		IRPC	IRPS	CASH	ESPÉCIE		
Kenmare	5%	0,3%	3%	1%	0%	1%	0,1%
Sasol	5%	0,003%	0,3%	1,5%	2,5%	1%	0%
Total	5%	0,07%	1%	1%	2%	1%	0,02%

Fonte: Boas & Associates (2011); BDO (2011); Ernst & Young (2012); Ossemame (2012).

No total, o contributo social das duas empresas corresponde a 5% das suas vendas (4% de vários tipos de contribuições fiscais e *royalties* e 1% de RSC). Em ambos os casos, o contributo do imposto sobre rendimentos do capital (IRPC) é irrelevante (0,3% das vendas da Kenmare e 0,003% das vendas da Sasol), o mesmo acontecendo em relação ao contributo dos impostos de superfície (0,1% e 0,02%, respectivamente). Os contributos mais relevantes são do imposto sobre os rendimentos dos trabalhadores (IRPS) (3% das vendas, no caso da Kenmare) e *royal-*

ties (4% das vendas, no caso da Sasol, sendo 2,5 pontos percentuais, ou pouco mais de 60%, em espécie). No total, os impostos sobre os rendimentos (directos) correspondem a 1% das vendas das duas empresas nos dois anos, sendo o contributo do IRPC irrelevante. Outras acções de responsabilidade social corporativa contribuem com 1% das vendas, nos dois casos.

A Tabela 2 mostra o rácio (índice de base 100) entre a receita total do governo proveniente da colecta de impostos sobre rendimentos corporativos e sobre rendimentos dos trabalhadores, com e sem isenções fiscais em dois megaprojectos, Mozal e Sasol. O rácio, $i = \frac{iIRPC}{iIRPS} * 100$, mede o contributo relativo dos dois tipos de impostos directos para as receitas totais do governo. Se ambos contribuírem com o mesmo peso, o rácio será igual a 100. Quando o rácio é inferior a 100, o contributo dos rendimentos dos trabalhadores excede o dos rendimentos corporativos. Normalmente, se as receitas fiscais sobre impostos corporativos forem inferiores às dos impostos sobre rendimentos dos trabalhadores, o capital estará a ser subsidiado com incentivos fiscais. No caso em análise na Tabela 2, o rácio real é o que inclui incentivos sobre IRPC para a Mozal e Sasol (portanto, com as isenções reais de que estas empresas beneficiam), enquanto o rácio sem incentivos (quando os incentivos são eliminados e os impostos pagos) é, obviamente, uma simulação (com base na desagregação dos dados da conta geral do Estado). A Tabela 2 ilustra dois fenómenos combinados. Primeiro, para a maior parte do período, onze dos doze anos, o rácio é inferior a 100 quando os incentivos (isenções de IRPC) são aplicados (situação real); se os incentivos forem eliminados, o rácio é superior a 100 em oito dos doze anos, apesar da crise dos preços mundiais do alumínio nos últimos quatro anos do período discutido. O espaço fiscal e, por equivalência, a ociosidade fiscal (ou porosidade fiscal) são consideráveis. Segundo, o impacto da variação dos incentivos fiscais corporativos é significativo, apesar de apenas se fazer esta variação sobre dois projectos. Ou seja, dois projectos de grande dimensão podem mudar significativamente a dinâmica fiscal da economia como um todo.

TABELA 2: COMPARAÇÃO DO CONTRIBUTO RELATIVO DO IRPC E DO IRPS DA MOZAL E SASOL, COM E SEM INCENTIVOS FISCAIS SOBRE OS RENDIMENTOS DE CAPITAL (ÍNDICE DE BASE 100)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRPC/IRPS com incentivos	88	60	55	50	40	42	53	67	91	96	96	114
IRPC/IRPS sem incentivos	na	na	na	na	43	107	127	149	173	149	135	128

Fonte: GdM, 2000-2011.

Resumindo, o cenário real é aquele em que os rendimentos dos trabalhadores têm contribuído geralmente mais para as receitas fiscais do que os do capital, apesar de cerca de 55% da população viver na pobreza, menos de 10% da população activa ter emprego formal, sobre a qual são colectados os impostos sobre rendimentos do trabalho, e de a economia estar, há duas décadas, a crescer a um ritmo médio anual de mais de 7%. A partir de 2010, o rácio começou a inverter-se devido a dois fenómenos: melhorias na administração fiscal que tendem a reduzir a evasão

fiscal e receitas extraordinárias sobre capitais resultantes da tributação da especulação com recursos naturais entre multinacionais. A contínua presença de incentivos fiscais ainda mantém, e tem aumentado, a ociosidade fiscal das grandes corporações. Por exemplo, o governo está a negociar com duas companhias, Anadarko e ENI, a provisão de um regime fiscal especial com incentivos fiscais ainda maiores, para que estas empresas estabeleçam uma fábrica de liquefacção de gás em Cabo Delgado. De modo a acelerar estas e outras negociações com empresas multinacionais, sem ter de passar por qualquer processo de monitoria independente dos contratos, o governo pediu e obteve, do Parlamento, autorização para legislar por decreto nesta matéria. Portanto, a renegociação dos contratos de grandes projectos, em operação há tempo suficiente para gerarem massa tributável, continua a ser a fonte potencial principal de mais rápido crescimento da receita do Estado que o governo pode utilizar, se o decidir fazer (Ossemame, 2011). A legislação por decreto nestas matérias vai obscurecer os processos negociais entre o governo e multinacionais, sobre a utilização de recursos públicos estratégicos, abrindo oportunidades para potencial aumento da porosidade económica fiscal (CIP, 2014).

Como resultado das isenções e de outros incentivos fiscais praticados apenas a favor destas três empresas, isto é, excluindo o que outras possam estar a receber como incentivos, entre 2003 e 2011 o Estado perdeu, cumulativamente, receita fiscal equivalente a 1,6 biliões de dólares americanos (USD)², a uma média anual de 170 milhões USD. Somente com a Mozal, o Estado perdeu, no mesmo período, um acumulado de 720 milhões USD, a uma média de 80 milhões USD por ano (GdM, 2000-2011). É de salientar que, entre 2008 e 2010, por causa da crise internacional, os preços do alumínio caíram em cerca de 40%, tendo afectado as receitas da Mozal e minimizado as perdas fiscais do Estado. Se os preços do alumínio tivessem permanecido os mesmos de 2007, os lucros da Mozal teriam sido substancialmente maiores, o que teria aumentado a sua massa tributável, que não é tributada por causa dos incentivos fiscais. Logo, as perdas do Estado com incentivos fiscais teriam sido mais altas sem a crise dos preços do alumínio (BdM, 1995-2012, 2003-2010).

RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS DE CAPITAL E ESPECULAÇÃO COM RECURSOS NATURAIS – SERÁ ESTA A TERCEIRA ONDA DE EXPROPRIAÇÃO DO ESTADO?

A tributação dos ganhos extraordinários de capital, relacionados com a tributação das transacções entre multinacionais de acções das concessões recebidas do governo para exploração de recursos naturais, é uma outra componente interessante das dinâmicas de porosidade. Dado o nível de desinformação e omissão de informação, é quase impossível conhecer a totalidade das transacções realizadas entre mineradoras e entre estas e indivíduos com activos produtivos nacionais. Segundo a então ministra de Recursos Minerais, muitos dos operadores moçambicanos

² Neste artigo, um bilião é equivalente a mil milhões.

negoceiam as suas licenças e concessões com operadores estrangeiros assim que as recebem (Bias, 2010). Além disso, são conhecidas algumas transacções de activos mineiros entre grandes multinacionais, a mais mediática das quais envolveu duas corporações no carvão.

A Riversdale vendeu 51% das suas acções na sua concessão de carvão à Rio Tinto por quatro biliões de dólares americanos, 4,5 vezes superior ao valor que a empresa tinha na bolsa antes de receber a concessão. Durante os dois anos em que manteve o controlo da concessão, esta corporação, que se extinguiu depois da venda das acções, não fez nenhum investimento significativo (alguns antigos sócios mantêm-se como accionistas na Rio Tinto). A transacção entre a Riversdale e a Rio Tinto não foi tributada e, entretanto, o governo está a negociar a tributação da Rio Tinto, como parte solidária no negócio, o que implicaria o aumento de cerca de um terço do custo da concessão para esta empresa. Em Julho de 2014, depois de dois anos em Moçambique, foi anunciado que a Rio Tinto vendera as suas concessões no carvão em Tete a uma empresa indiana, a International Coal Venture Private Ltd. (ICVL), por 50 milhões USD, isto é, oito vezes menos do que teria pago à Riversdale pela mesma concessão. A transacção ocorreu antes de quaisquer impostos devidos do negócio com a Riversdale terem sido pagos. Depois de dois anos de hesitação, o governo começou a tributar os ganhos extraordinários de capital (ou mais-valias). Inicialmente fê-lo negociando cada caso individualmente – por exemplo, no caso da tributação da venda de 20% das acções da empresa italiana ENI da sua concessão de gás natural na área 4 da bacia do Rovuma à empresa chinesa CNPC, em que o Estado colectou 400 milhões USD de uma venda que rendeu à ENI cerca de 4,2 biliões USD. Mais tarde, uma tarifa fixa, de 32% do valor das transacções, acabou por ser introduzida pelo Estado para a tributação destas mais-valias, a qual deverá ser aplicada em futuras transacções (por exemplo, quando a ENI executar a venda, em preparação, de mais 15% das suas acções). Uma estimativa bruta indica que, implementando um sistema de tributação de ganhos extraordinários de capital desde o início das negociações com as grandes companhias multinacionais, usando as tarifas que o governo viria a fixar mais tarde, teria sido possível colectar, até 2011, cerca de 1,6 biliões USD. Além do seu impacto na receita pública, esta medida teria o efeito de desencorajar a especulação com recursos naturais, tanto por parte das corporações multinacionais como por parte de especuladores domésticos, privilegiando o investimento produtivo. Entretanto, a Vale Moçambique, a primeira das grandes multinacionais de carvão a estabelecer-se em Moçambique na actual onda de corrida aos recursos, e que recentemente adquiriu a gestão privada de linhas férreas do porto de Nacala, também anunciou que estaria a vender uma parte das suas acções nas suas concessões de carvão (Savana, 2014: 4-5). Portanto, a especulação com recursos naturais continua. Por sua vez, em 2015 foi anunciado que a ICVL estaria a negociar a venda de uma parte da concessão, por esta ser de baixo valor comercial. A Autoridade Tributária (AT) indicou que tem sob controlo, para efeitos de tributação, quinze operações comerciais deste tipo, das quais cinco já renderam ao fisco 1,5 biliões USD (Catembe.com, 2014).

A que se deve esta contínua especulação com os recursos naturais de Moçambique? Será simplesmente parte das dinâmicas estabelecidas de porosidade e de geração de rendas improdutivas, uma forma de incentivo especulativo para atrair capital externo, com base na expectativa de que quem chega primeiro recebe a concessão maior, que depois pode especular no mercado mundial? Será uma defesa das grandes corporações em face da incerteza sobre as expectativas de fluxos futuros de rendimento da exploração destes recursos (dados os custos, a volatilidade dos mercados e as preferências temporais das empresas)? Será um sinal de a bolha económica moçambicana estar a chegar ao limite, podendo implodir ou explodir a qualquer altura? Será, esta especulação, uma resposta de curto prazo aos ajustamentos mundiais relacionados com a crise económica internacional? E quais são as implicações desta contínua especulação? Estas perguntas, entre outras, exploradas em mais detalhe em Castel-Branco (2015), são certamente relevantes, não podendo, no entanto, ser completamente respondidas de forma não especulativa sem mais investigação.

Num quadro económico extractivo e poroso, as receitas extraordinárias de capital são usadas para financiar despesas extraordinárias do Estado, como substituto para a receita fiscal ordinária que poderia provir de uma redução significativa dos incentivos fiscais por via da eliminação dos incentivos redundantes. No actual quadro institucional, em que a obtenção e o uso de receitas extraordinárias não estão legislados sistemática e transparentemente, as rendas de especulação estão a ser usadas para financiar e sustentar mais especulação. Num certo sentido, o Estado pode começar a desenvolver interesse na especulação dos recursos, na medida em que estes representam receita a curto prazo que pode ser usada para «despesas extraordinárias» ao prazer do executivo, dado o quadro institucional actual. O capital multinacional pode ser atraído por esta especulação pela possibilidade de reter activos gratuitos, na medida em que os paga especulando com as concessões. Mesmo que venham a perder concessões por falta de investimento dentro dos prazos definidos, as multinacionais terão mais do que recuperado o investimento inicial feito na aquisição dos activos. As facções mais extractivas do capital doméstico poderão também beneficiar, porque o valor especulativo dos activos que detêm aumentará. Assim, é possível que a especulação com activos una os interesses rendeiros de curto prazo do Estado, do capital multinacional e de facções financeiristas do capital doméstico numa nova dinâmica especulativa que alimenta a porosidade da economia, com significativas perdas sociais para ganho privado.

SERÁ POSSÍVEL RENEGOCIAR CONTRATOS E ELIMINAR INCENTIVOS REDUNDANTES?

Neste ponto, é importante levantar uma outra questão, o papel dos incentivos fiscais em atrair investimento (até ao momento, só foi discutido o papel dos incentivos fiscais como forma de expropriar o Estado e de garantir a partilha de lucros entre o capital internacional e as facções do capital doméstico). Será que o investimento teria acontecido sem os incentivos fiscais? Duas linhas de aná-

lise são usadas para demonstrar a redundância dos incentivos fiscais para os megaprojectos. Do ponto de vista teórico, os incentivos fiscais não podem ser determinantes para projectos com as características dominantes do investimento em Moçambique: megadimensão, altos custos de insucesso, implementações por firmas multinacionais que dominam mercados regionais ou mundiais e com base em recursos locais (gás, carvão, areias pesadas, etc.), ou outras vantagens locais estratégicas (como a relação entre a localização da Mozal e os interesses da Eskom no controlo da rede regional de energia). Estas firmas operam com estratégias corporativas de grande dimensão, e não com base em rendas marginais de curto prazo. Por isso, as suas decisões de investimento respondem a interesses de localização dentro de estratégias globais. Estes interesses estratégicos das empresas multinacionais são parte do poder negocial do Estado moçambicano – dado que as empresas têm interesses locais estratégicos, elas não são atraídas por incentivos fiscais, e o Estado pode negociar melhores contratos (Castel-Branco, 2010).

Do ponto de vista empírico, Bolnick (2004, 2009a, 2009b) demonstrou os altos níveis de redundância dos incentivos fiscais, especialmente para projectos de grande dimensão, em Moçambique e na África Austral. No caso de Moçambique, um estudo aleatório de 60 empresas mostrou que, para atrair investidores, 73% das firmas não consideram os incentivos aduaneiros relevantes, e 83% consideram os incentivos sobre o rendimento pouco relevantes. No que diz respeito às suas próprias decisões de investimento, 78% das firmas declararam que não foram (nem, geralmente, são) influenciadas por incentivos fiscais sobre os rendimentos, enquanto 67% afirmaram que teriam realizado o investimento mesmo sem isenções aduaneiras.³ Castro *et. al.* (2009) e Kuegler (2009) mostram que, num contexto de acordos de protecção contra dupla tributação, em que a empresa multinacional recebe um crédito fiscal no país de origem, correspondente aos impostos pagos em Moçambique, os incentivos fiscais são contraproducentes do ponto de vista do montante total de incentivos que a empresa recebe globalmente. Logo, o que a firma não paga em impostos sobre o seu rendimento em Moçambique pagará no país de origem, a não ser que fuja ao fisco (por exemplo, refugiando-se num paraíso fiscal, como as Maurícias).

Será que o Estado perderia credibilidade perante os investidores estrangeiros e os mercados por tentar renegociar os contratos? A experiência internacional mostra que os contratos são renegociados para corrigir erros e desequilíbrios nos ganhos entre as partes, ou para os adaptar a novas circunstâncias. Há renegociações mais ou menos difíceis, com mais ou menos sucesso, mas a iniciativa de renegociar contratos, que deve provir do Estado, nem descredibiliza o Estado nem afugenta investidores. Para o investidor, há problemas maiores do que renegociar contratos (como a deficiente infra-estrutura, o débil tecido industrial e tecnológico, a falta de

³ Neste estudo, as isenções aduaneiras, apesar de largamente redundantes, são mais importantes do que as isenções de impostos sobre o rendimento, devido à dependência da economia moçambicana de importações de bens de investimento.

trabalhadores qualificados, a dificuldade de adquirir comida a baixo custo e com qualidade a nível local, um sistema financeiro especulativo e caro), sobretudo se os termos dos contratos forem parte dos problemas, e se a renegociação for parte da solução. Nas circunstâncias económicas, políticas e sociais de Moçambique, pior do que renegociar contratos é não os renegociar. Será que vale a pena gastar capital político do Estado renegociando contratos quando existe a expectativa de as futuras receitas do gás e do carvão serem suficientemente grandes para cobrir quaisquer défices correntes e futuros? Primeiro, projecções do FMI indicam que os ganhos fiscais do gás e do carvão só começarão a beneficiar a economia dentro de dez anos, mas em montantes significativamente mais pequenos do que inicialmente previstos, devido aos elevados custos das infra-estruturas associadas a estas indústrias (Melina & Xiong, 2013). Segundo, enquanto as perdas de receita fiscal devidas a incentivos redundantes estão a ser compensadas por acções que têm retornos decrescentes, tais como o aumento da carga fiscal sobre os sectores da economia que pagam impostos e a afinação da máquina fiscal para minimizar a evasão fiscal dos cidadãos e de pequenas e médias empresas, pela austeridade em relação aos serviços públicos e despesas sociais, que se reflecte na crescente degradação da qualidade e disponibilidade dos serviços do Estado ao cidadão, e pelo endividamento público, em particular doméstico, com impacto directo no mercado de capitais e nas opções e possibilidades fiscais do futuro. Terceiro, será social e politicamente justo e justificável que o Estado continue a subsidiar multinacionais, especialmente quando tais subsídios são redundantes para efeitos de mobilização de investimento, têm custos elevados para a economia e para a sociedade e são discriminatórios por favorecerem, sistematicamente, um grupo específico da sociedade (o grande capital) pelas suas características específicas (ser grande capital)?

O governo tem a possibilidade de construir ou de fazer parte de uma plataforma nacional e internacional de apoio à renegociação dos contratos, que envolva organizações não-governamentais, comunitárias ou sindicais, associações empresariais, deputados do parlamento nacional e, até, parlamentares e organizações sociais de países doadores e algumas instituições financeiras internacionais. É possível pressionar a implementação das «boas intenções» da Cimeira do G8, de Junho de 2013, no Reino Unido, que destacou a importância de lidar com os paraísos fiscais, de limitar os incentivos fiscais e de renegociar os contratos com as multinacionais nas economias subdesenvolvidas (*The Guardian*, 2013; *Sky News*, 2013; *The Independent*, 2013). Um governo inteligente e interessado pode construir tal plataforma e usá-la para fortalecer a sua posição negocial.

TRANSFERÊNCIAS LÍCITAS E ILÍCITAS DE CAPITAIS

Dados da balança de pagamentos (BdM, 2003-2011) mostram que as megaempresas reinvestem, em média, entre 3% e 5% dos seus retornos na economia moçambicana. O repatriamento de lucros e os custos de serviços contratados das grandes empresas são os mais importantes

determinantes do saldo negativo da balança de capitais de Moçambique. Dados os incentivos fiscais, a liberdade de repatriamento de lucros e a baixa taxa de reinvestimento de lucros na economia, as transferências de capitais para o exterior aumentam proporcionalmente aos lucros das empresas. Esta perda lícita de capitais, permitida por lei, corresponde a 3%-4% do PIB ao ano, dependendo das condições comerciais que as megaempresas enfrentam (BdM, 1995-2012; Castel-Branco, 2010, 2015).

A fuga ilícita de capitais é outra dimensão do problema de descapitalização da economia. Usando dados do FMI sobre a balança de pagamentos para estimar operações comerciais ilícitas envolvendo multinacionais, o Global Financial Integrity calculou que a economia moçambicana perde 3%-5% do PIB ao ano com fuga ilícita de capitais (Fjeldstad & Heggstad, 2011; Froberg & Waris, 2011; Vestergaard & Hojland, 2009).⁴ Um estudo levado a cabo pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) comparou as declarações de exportações de Moçambique e de importações nos países importadores e, depois de ajustar as diferenças para acomodar efeitos contabilísticos (taxas de câmbio, preços FOB/CIF, etc.), identificou uma sistemática subvalorização das exportações de uma das megaempresas do complexo mineral e energético na ordem dos 10% ao ano (Castel-Branco, 2012b).

Embora seja muito difícil combater a fuga ilícita de capitais em que as multinacionais se especializam, é possível minimizar este problema criando a capacidade para monitorizar a informação relevante dos projectos, melhorando a capacidade do banco central para controlar as transacções comerciais e financeiras, promovendo o recrutamento e a capacitação de fornecedores domésticos para minimizar *transfer pricing*, eliminando incentivos redundantes, fiscais e outros. As multinacionais têm as capacidades, o poder financeiro e a experiência para atingirem os seus objectivos. Por isso, só vale a pena convidá-las para explorarem os recursos nacionais, se essa for a opção de política, à medida do desenvolvimento da capacidade do Estado para gerir os recursos e as relações com as multinacionais em benefício da economia como um todo. Os custos de montar tais capacidades seriam mais do que compensados pela redução significativa da fuga de capitais e outras perdas. Em resumo, a soma da saída lícita (transferências legais e autorizadas) e da fuga ilícita de capitais totaliza entre 6% e 9% do PIB, anualmente. Isto é, a economia perde entre 700 milhões USD e 1,2 bilhões USD, o que é equivalente ao crescimento médio anual do PIB, devido às várias componentes da porosidade da economia, incluindo as ilícitas.

DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública é contraída para financiar despesas do Estado, sejam elas correntes ou de investimento, ou despesas associadas à garantia pública de dívida privada. A dívida surge quer pela

⁴ Esta estimativa exclui todas as outras formas potenciais de fuga ilícita de capitais não captáveis por via da análise dos dados da balança de pagamentos.

incapacidade de financiar a despesa por meios próprios quer por se julgar que, dadas as condições económicas, é vantajoso contrair dívida para financiar um certo tipo de despesa (por exemplo, em projectos de alto retorno financeiro) para realocar recursos próprios e mais soberanos noutros tipos de despesa (por exemplo, para projectos de alto retorno social mas de baixo retorno financeiro). Existem rácios de sustentabilidade da dívida estritamente financeiros, que são *proxys* para a capacidade de servir a dívida sem necessidade de reescalonamento ou risco de insolvência e de não cumprimento das obrigações.⁵ Dentro dos limites de sustentabilidade financeira, a questão central é a dinâmica económica da dívida e não o seu tamanho.

Segundo dados recentes do Ministério das Finanças (Chang, 2014) e do Banco de Moçambique (BdM, 1995-2012), a dívida pública total ascendia, em 2013, a cerca de sete biliões de dólares americanos, dos quais cerca de seis biliões em dívida externa e um bilião em dívida interna. Este nível de dívida está dentro dos parâmetros de sustentabilidade financeira que, segundo o então ministro das Finanças, Manuel Chang, constitui o critério de contracção de dívida. Entretanto, a análise das dinâmicas da dívida revela um rápido crescimento nos últimos dez anos (com a dívida pública interna a crescer 19 vezes e a externa a duplicar), com predominância para a dívida comercial, o que é determinado por duas grandes opções do Estado, nomeadamente a de manter os níveis de porosidade fiscal e a de co-financiar o desenvolvimento do grande negócio. Estas opções obrigam ao endividamento interno (essencialmente por via de venda de títulos de dívida pública) e ao recurso crescente a crédito comercial externo (para compensar a redução dos fluxos de ajuda externa, mobilizar capital privado para investir em áreas de interesse público e tirar proveito do modo de operação das economias emergentes, China, Brasil e Índia, que usam a dívida como instrumento de promoção das suas estratégias industriais e dos interesses comerciais das suas multinacionais).

A questão da dívida pública é detalhadamente discutida em Castel-Branco (2014, 2015) e Mas-sarongo & Muianga (2011). Portanto, esta secção abordará apenas a relação da dívida com a porosidade e as suas implicações económicas.

Naturalmente, a porosidade fiscal empurra o governo para a dívida, devido ao potencial fiscal não realizado. As perdas do governo com a ociosidade fiscal, com a não tributação inicial das receitas extraordinárias de capital e com a saída lícita e ilícita de capitais excedem o cresci-

⁵ Para países de nível médio do índice de CPIA (Country Policy and Institutional Assessment), como Moçambique, os rácios de sustentabilidade são os seguintes: valor actual líquido da dívida como percentagem das exportações (150% como limite), do PIB (40%) e das receitas do governo (250%); serviço da dívida como percentagem das exportações (20%) e das receitas do governo (30%). Ver Ossemame (2010) para uma discussão mais detalhada dos indicadores de sustentabilidade da dívida e da sua validade e aplicabilidade a Moçambique, nas condições de economia extractiva e porosa. Ossemame (*op. cit.*) questiona a adequação destes rácios à economia de Moçambique, chamando a atenção para duas questões se o objectivo dos rácios for indicar a capacidade da economia, criar e mobilizar recursos próprios para servir a dívida e desenvolver-se: a necessidade de excluir ajuda externa da análise de sustentabilidade da dívida em relação às receitas do governo; a necessidade de relacionar a dívida com o saldo da conta corrente e não com o saldo comercial, para ter em conta a capacidade de absorção da economia.

mento da dívida pública interna e externa dos últimos dez anos. Por sua vez, a dívida pública resulta em porosidade adicional por quatro motivos, nomeadamente: estrutura os incentivos e a alocação de recursos na economia a favor da especulação financeira (como será discutido mais adiante), impõe ao Estado a necessidade de austeridade social a favor do subsídio ao capital extractivo e especulador, resulta em perda adicional de excedente a favor do sistema financeiro doméstico e internacional por via do serviço da dívida, e compromete o potencial fluxo futuro de recursos com a dívida corrente (Castel-Branco, *op. cit.*).

O rápido crescimento da dívida comercial do Estado tem implicações estruturantes para a economia. Por um lado, torna o capital mais escasso e caro para a pequena e média empresa, nacional ou estrangeira, pelo efeito que tem em exacerbar o carácter especulativo do sistema financeiro doméstico e em reduzir a credibilidade financeira internacional da economia moçambicana. Por outro lado, redefine as prioridades de política pública em linha com retornos financeiros de curto prazo em vez dos ganhos sociais de longo prazo. Adicionalmente, estimula a mercantilização de serviços sociais, restringindo, portanto, o acesso e favorecendo o aumento da desigualdade. Finalmente, favorece dinâmicas conducentes à criação de uma bolha económica, especialmente pelo seu papel em criar e especular com expectativas acerca de fluxos de rendimento ainda não existentes como garantia para dívida corrente, bem como a dependência que acaba por criar, a curto prazo, da especulação com activos de recursos naturais, em especial minerais e hidrocarbonetos (Castel-Branco, *op. cit.*). A secção seguinte, que discute o sistema financeiro especulativo em Moçambique, apresenta um aspecto particular e estruturante relacionado com o papel da dívida pública, num contexto de economia extractiva e porosa que expande como bolha especulativa.

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, FINANÇAS E FINANCEIRIZAÇÃO

Esta secção discute a interacção entre o sistema financeiro e o resto da economia, que se desenvolve num contexto extractivo e poroso, que resulta numa expansão económica com características de bolha, com o objectivo de ilustrar um dos impactos mais estruturantes da porosidade na economia nacional. A secção foca-se num ponto paradoxal, a rigidez da resposta do sistema bancário comercial às tentativas do banco central de promover uma política monetária mais expansionista. Este tema capta três dimensões da problemática do desenvolvimento financeiro em Moçambique, nomeadamente como este é afectado pelas dinâmicas de acumulação de capital, como ajuda a estruturar essas dinâmicas e como funciona perante a inconsistência entre diferentes fases da política monetária e entre esta e a política fiscal.

A bancarização, definida como expansão da cobertura bancária do território e da relevância do sistema bancário nas transacções financeiras e comerciais, é um enfoque recente da política monetária

em Moçambique. Associada ao interesse dos bancos pelas oportunidades de negócio em expansão (no núcleo extractivo da economia, na rede de serviços e infra-estruturas que o rodeia, no negócio imobiliário e no consumo de bens duráveis e na especulação com a dívida pública e privada), a estratégia de bancarização contribuiu para que o sistema bancário crescesse a uma média anual de 10% (pouco mais de dois pontos percentuais acima da taxa média anual de crescimento do PIB), ao longo dos últimos oito anos. Apesar desta expansão, 47% dos balcões de atendimento bancário situam-se na cidade e província de Maputo (que constituem menos de 5% do território nacional e que contêm cerca de 15% da população), e 40% dos distritos continuam a não possuir qualquer representação bancária (BdM, 1995-2012; Amarcy & Massingue, 2011; Massarongo, 2013).

A estratégia de expansão financeira também tem em vista, para além da cobertura territorial, o aumento da relevância do sistema financeiro para a expansão da base produtiva através da disponibilização de capital, a baixo custo, para financiamento de operações económicas. Para atingir este objectivo, o Banco de Moçambique começou a reduzir as taxas de referência (ou directoras) a partir de 2011, de modo a encorajar e a viabilizar a redução das taxas de juro dos bancos comerciais. No entanto, a resposta dos bancos comerciais à redução das taxas de referência foi significativamente mais lenta do que o esperado pelas autoridades monetárias. A redução das taxas de referência pelo banco central foi oito vezes mais rápida do que a das taxas de juro comerciais (que, em termos reais, se mantiveram próximas dos 14%), com um intervalo temporal, entre ambas, superior a um ano (Massarongo, 2013). Portanto, a melhoria da cobertura territorial do sistema bancário não está a ser acompanhada pela melhoria das condições de acesso a financiamento para as empresas dependentes da mobilização doméstica de crédito. Porquê? Massarongo (2013), Massarongo & Muianga (2011), Amarcy & Massingue (2011) e Castel-Branco (2012a, 2013) exploram três possíveis factores explicativos.

Primeiro, *inconsistência na política monetária (objectivos, sequências e instrumentos) e entre política monetária e fiscal*. Para fazer face ao impacto da inflação importada, em especial de produtos alimentares, derivada da combinação do aumento da dependência de importações (criada pela quebra da produção alimentar per capita para o mercado doméstico) com a crise internacional de alimentos, o banco central adoptou medidas de política monetária restritiva em 2010 e 2011: injectou moeda externa na economia, no total de cerca de 1,4 biliões USD nos dois anos, limitou o crescimento da base monetária a uma taxa que foi a mais baixa dos quatro anos anteriores, aumentou a taxa de reservas obrigatórias e as taxas de referência, conduzindo à apreciação da taxa de câmbio, à redução dos preços, em meticais, dos produtos importados e, por consequência, à redução da inflação importada. Num certo sentido, foi adoptada uma «política cambial antiprotesto».⁶ As taxas de juro

⁶ Em 2008 e 2010 ocorreram grandes protestos de rua, envolvendo alguma violência, contra a subida dos preços dos bens básicos de consumo, em especial alimentares, e dos combustíveis domésticos e transportes públicos. O impacto político e social destes protestos, que abalaram momentaneamente o *establishment* político nacional, foi ampliado por terem decorrido no mesmo período das «primaveras árabes» (de contestação política mais profunda) e de dezenas de outras ondas de protesto, em todo o mundo, contra a crise alimentar e energética e contra a austeridade associada à crise financeira.

comerciais reais aumentaram em linha com a subida das taxas de referência e a redução da moeda nacional em circulação. Neste contexto, a introdução de medidas de política monetária expansivas em 2011, nomeadamente a redução das taxas de referência, não teve credibilidade entre os bancos comerciais, que optaram por ser cautelosos, porque as condições estruturais que haviam levado o banco central a adoptar medidas monetárias restritivas não haviam sido alteradas, e porque as expectativas de incremento de IDE e do potencial de inflação e volatilidade associado a fortes influxos de capitais, em condições de porosidade, se mantinham. Portanto, as condições estruturais da economia, o risco, a expectativa e o hábito agiram contra a eficácia de medidas monetárias expansionistas.⁷

A aceleração do endividamento público doméstico foi financiada, em 2011 e 2012, pela maior emissão de títulos públicos que havia sido feita até essa altura. O *stock* de Obrigações do Tesouro e de Títulos do Tesouro aumentou em 48% e 36%, respectivamente, entre 2010 e 2012. A venda de títulos de dívida pública, promovida com taxas de retorno atractivas e risco reduzido, contraiu a quantidade de moeda nacional disponível para o sector privado. Portanto, a incoerência entre políticas fiscal e monetária retirou eficácia à segunda na prossecução de objectivos expansionistas.

Em conclusão, as medidas monetárias expansionistas foram introduzidas em contexto de significativa redução de liquidez disponível, o que deve ter contribuído para retirar eficácia a essas medidas e aumentar os seus custos.

Segundo, a *estrutura subdesenvolvida e não competitiva do sistema financeiro e o impacto da financeiraização*. Os bancos comerciais são responsáveis por 90% do crédito e dos depósitos no sistema financeiro formal. A bolsa de valores corresponde a apenas 6% dos valores transaccionados no sistema financeiro, e 80% deste montante são títulos de dívida pública. Além dos bancos, apenas duas empresas (Cervejas de Moçambique e Empresa Nacional de Hidrocarbonetos) estavam cotadas na bolsa até 2013. Portanto, as dinâmicas do sector bancário comercial são determinantes no comportamento do sector financeiro.

Por sua vez, o sistema bancário tem características oligopolistas: 17% dos bancos (ou 9% das instituições de crédito⁸) detêm 80% dos balcões e são responsáveis por 77% do crédito e 79% dos depósitos. Os dois maiores bancos, através dos quais o Estado realiza as suas operações financeiras, controlam 62% dos depósitos, 72% das operações de crédito e 53% dos balcões. O poder destes bancos sobre o mercado permite-lhes manter uma estrutura de preços socialmente ineficiente, ao mesmo tempo que a concentração do sistema bancário cria uma procura de crédito quase inelástica, para cada banco, reduzindo o incentivo para baixar as taxas de juro.

⁷ Será interessante observar como é que a expectativa de a bolha económica implodir ou explodir afectará o comportamento do sistema financeiro doméstico.

⁸ Em 2012, as instituições de crédito em Moçambique incluíam 18 bancos, oito microbancos, uma sociedade de investimento e sete cooperativas de crédito (BdM, 1995-2012).

Os bancos são controlados por accionistas que, por sua vez, são bancos estrangeiros, predominantemente portugueses ou sul-africanos, que detêm acima de 70% das acções nos quatro maiores bancos. Estes accionistas estão mais directamente expostos aos efeitos da crise internacional e às dinâmicas de financeirização, sendo provável que estejam mais interessados em responder às suas estratégias globais de rentabilidade do que às taxas de referência do banco central em Moçambique.

Além disso, 40% dos depósitos à ordem e 20% dos depósitos a prazo são em moeda externa. A legislação limita a concessão de crédito em moeda externa, pelo que os bancos mantêm poupança ociosa que não podem rentabilizar, mas sobre a qual recaem custos. Assim, os bancos podem estar a compensar pela perda de rendimento com as contas em moeda externa, mantendo elevadas as taxas de juro das operações activas. Dados dos últimos cinco anos mostram que o peso dos depósitos à ordem em moeda externa se manteve estável, enquanto o dos depósitos a prazo reduziu para metade. Deste modo, os bancos devem estar a realizar operações em moeda externa *offshore* para capitalizarem nos depósitos em moeda externa.

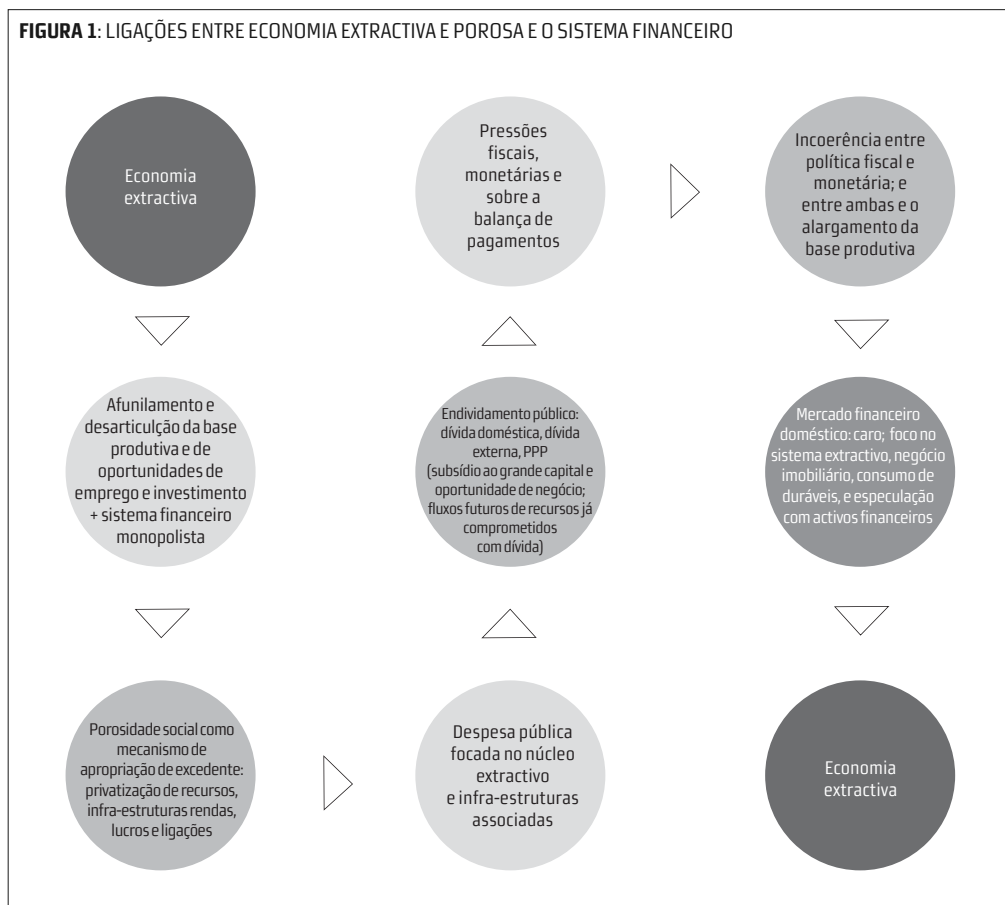
Finalmente, os maiores bancos estão a começar a especializar-se no comércio financeiro interbancário, emprestando dinheiro a outros bancos e transaccionando em títulos de dívida pública e privada, que são garantidos pelo governo e que têm retornos financeiros mais altos. Assim, não é surpreendente que a estrutura dos activos dos bancos se esteja a alterar, com o peso do crédito à economia (cerca de metade dos activos) a diminuir ligeiramente (2%) nos últimos três anos, enquanto o peso dos activos financeiros (investimento em títulos financeiros e noutras instituições de crédito) quase duplicou. Nos últimos três anos, cerca de 20% do crédito dos bancos comerciais foi usado para compra de títulos de dívida pública, excedendo a soma de todo o crédito para a indústria, agricultura e transportes e comunicações (BdM, 1995-2013). Os relatórios de contas de 2011 dos quatro bancos principais mostram margens financeiras elevadas e crescentes, o que faz dos bancos as empresas mais lucrativas da economia nacional. Entre 2004 e 2011, a margem financeira destes quatro bancos cresceu a uma média anual de 57%. Terceiro, *a estrutura extractiva da economia*. O sistema extractivo da economia limita as oportunidades de negócio a um leque afunilado de actividades no núcleo extractivo e na rede de serviços e infra-estruturas que o rodeia. Este sistema cria dificuldades específicas para o desenvolvimento de ligações (Langa, 2015; Mandlate, 2015; Langa & Mandlate, 2013; Castel-Branco, 2015). Portanto, as oportunidades de crescimento do mercado dos bancos são limitadas ao sistema extractivo, à especulação imobiliária, aos bens duráveis e aos títulos financeiros de dívida pública (o primeiro e o quarto são amplos e dinâmicos, mas o segundo e o terceiro são dinâmicos mas pequenos, dado o limitado tamanho da economia e do seu poder de compra).

A porosidade, associada ao sistema extractivo, gera oportunidades de especulação financeira devido à crescente utilização de títulos de dívida como modalidade de financiamento do Estado. Portanto, por um lado, a dívida pública gera negócios e lucros privados subsidiados pelo Estado,

no sistema extractivo da economia, e, por outro, a dívida, em si, é um negócio para o capital financeiro relacionado com os retornos, estabilidade e segurança dos títulos de dívida.

A estrutura do crédito está a mudar, com uma redução significativa do peso do comércio, da indústria e da agricultura ao longo dos últimos doze anos, e um aumento do peso da construção, dos transportes e das comunicações e outros sectores (em que se incluem recursos minerais e energéticos, florestas, energia, entre outros) e das actividades puramente financeiras. Esta mudança na estrutura do crédito é consistente com o padrão de crescimento e investimento focado no sistema extractivo de acumulação, conforme foi discutido anteriormente, e também reflecte a preferência dos bancos por títulos de dívida, devido às taxas atractivas e de baixo risco. A dependência da economia em relação a fluxos externos de capital (ajuda externa, IDE e dívida), combinada com o enfoque da política monetária nos alvos de inflação, provoca medidas monetárias restritivas (como, por exemplo, a esterilização da ajuda) que têm impacto na redução da quantidade de dinheiro em circulação.

FIGURA 1: LIGAÇÕES ENTRE ECONOMIA EXTRACTIVA E POROSA E O SISTEMA FINANCEIRO



Portanto, a ineficácia da política monetária em aumentar a disponibilidade de capital para investimento produtivo e reduzir os seus custos é o resultado de uma combinação de factores: inconsistências nos objectivos e sequências da política monetária e entre esta e a política fiscal; estrutura do sistema financeiro; dinâmicas mais gerais de acumulação e crescimento na economia; dinâmicas internacionais de financeirização. Os bancos estão a estruturar a economia real de acordo com os seus interesses, e a economia real, em geral, e as políticas económicas, em particular, estão a condicionar as opções que os bancos têm para definir e prosseguir esses interesses. Estas ligações estão resumidas, de forma esquemática, na Figura 1.

CONCLUSÕES

Como um todo, a economia de Moçambique expandiu-se consideravelmente na última década, acelerando a taxa de crescimento em relação à década anterior, que já era considerada elevada. Em especial, o PIB, o investimento estrangeiro, o comércio e o sistema financeiro cresceram rapidamente, tal como se expandiu o poder de compra de estratos particulares de uma classe média formada por trabalhadores qualificados, empregados no núcleo extractivo da economia e na sua periferia associada, gestores e donos de capital, assim como de facções de elites locais. Em contraste com este cenário, as vulnerabilidades estruturais da economia tornaram-se mais agudas e claras: a sua ineficácia em reduzir pobreza, a sua porosidade e afunilamento, o seu vício e a voracidade por dívida e recursos externos, a sua insustentabilidade.

O crescimento económico – acelerado e com um padrão extractivo – é fundamentalmente um subproduto e uma necessidade de um sistema de acumulação voraz por capital, mais do que um sucesso ou fim em si. Investimento é a forma específica de penetração de capital necessário para a capitalização de facções do capital doméstico, e pode ser meramente associado com aquisição e especulação de activos produtivos e financeiros, ou com expansão da base logística e produtiva extractiva. Portanto, a voracidade por mais capital, IDE ou empréstimos comerciais e dívida, a qualquer custo (desde que seja o Estado a pagar o custo), é lógica do ponto de vista da acumulação privada de capital, independentemente das consequências, a longo prazo, para a economia como um todo. Os padrões e estruturas de crescimento económico nem são acidentes de percurso nem paradoxos – pelo contrário, são consequências lógicas de um sistema de acumulação que depende de capital financeiro multinacional, que, no caso de Moçambique, está focado em recursos naturais (terra, água, minerais e energéticos), construção imobiliária e logística e bens de consumo duráveis e de luxo. Estes padrões e estruturas de crescimento criam oportunidades novas e adicionais para atrair capital do mesmo tipo, extractivo e especulativo. O uso intensivo e extensivo de recursos naturais e a porosidade da economia são factores históricos circunstanciais de

acumulação, isto é, dependem das condições históricas em que o capitalismo nacional moçambicano se desenvolve.

A imagem de que Moçambique é «rico» em recursos naturais deriva de o acesso privilegiado a estes recursos e de a oportunidade de os privatizar e renegociar com o capital multinacional serem o modo específico de acumulação do capital doméstico e internacional. A própria definição do que é o «recurso natural útil e prioritário» é feita em função dos interesses do grande capital. Por exemplo, a legislação prioriza as explorações mineiras e de hidrocarbonetos sobre qualquer outra utilização alternativa da terra, e esta prioridade justifica os reassentamentos, a destruição de modos de vida (alguns dos quais, como as dos oleiros de Cateme ou dos pescadores de Cabo Delgado, com base em recursos naturais), o dano ambiental, etc. Ou seja, é a definição económica do recurso e do seu uso, e de quem o usa, que tem valor. A porosidade é o mecanismo económico geral através do qual a apropriação dos recursos é feita e em que as negociações com o capital multinacional decorrem. A porosidade tem elevados custos sociais (das perdas de receita ao impacto estruturante no sistema financeiro, estruturas e oportunidades de produção e emprego, e prioridades de despesa pública), mas funciona com relativa eficácia e eficiência como canal de comunicação entre o capital internacional e as facções do capital nacional, dando ao capital doméstico acesso a recursos e excedentes a baixo custo, através da expropriação do Estado. A forma específica de organização do sistema poroso permite também seleccionar os grupos que mais beneficiam, com base em critérios que podem ser económicos (a base produtiva e financeira que partilham) ou político-sociais (ligações e lealdades políticas e familiares de que fazem parte).

A combinação das características porosa e extractiva da economia com um sector financeiro monopolista e com as dinâmicas internacionais de financeirização resulta num sistema financeiro focado em três dimensões da economia, nomeadamente: no núcleo extractivo e nas suas infra-estruturas e serviços adjacentes; no consumo de bens duráveis e de luxo e na especulação imobiliária; e na aquisição e gestão da dívida pública (ou especulação com activos financeiros). A porosidade fiscal e o foco do investimento público e privado no investimento em megaprojectos do complexo extractivo conduzem ao *crowding out* da pequena e média empresa nos mercados financeiros domésticos, devido ao negócio da dívida pública. As políticas fiscal e monetária são inconsistentes entre si, a segunda é ineficaz e ineficiente quando o seu foco é expansionista, e ambas são inadequadas para promover o alargamento da base produtiva e de acumulação. Os bancos estruturam a economia real de acordo com os seus interesses, e a economia real, em geral, e as estratégias económicas e sociais, em particular, definem a base de rentabilidade e as opções dos bancos para prosseguirem os seus interesses.

Para proporcionar a melhoraria substancial da qualidade de vida dos grupos sociais de menor rendimento, o padrão de crescimento económico deve reunir duas condições básicas. Primeiro, os custos sociais de subsistência e reprodução da força de trabalho têm de baixar. Segundo, os

salários ou outros rendimentos dos trabalhadores têm de exceder os custos sociais de subsistência e reprodução da força de trabalho. Estas duas condições têm de ser replicadas em toda a economia, e não apenas num núcleo dominante e afunilado. Ora, isto é inconsistente com o domínio da economia por um núcleo extractivo e requer um processo de acumulação assente em dinâmicas amplas, diversificadas e articuladas de industrialização, que também visem a satisfação das necessidades de consumo que correspondem aos ritmos, fases e padrões de acumulação.

A transformação do padrão de acumulação requer mobilidade de recursos. A economia extractiva e a sua porosidade concentram recursos, em especial financeiros, no sistema extractivo e impedem a sua disponibilização e transferência para o desenvolvimento da base alargada da economia. A remuneração do trabalho abaixo dos seus custos sociais de subsistência bloqueia a mobilidade da força de trabalho, a expansão do emprego e o aumento da produtividade. Portanto, para a economia poder gerar bem-estar para todos, é preciso resolver o problema da porosidade e do custo de subsistência dos trabalhadores. A solução para estes dois problemas pode, até, ser a mesma ou começar pela mesma base.

O ponto de partida para estas acções pode estar ligado à promoção das expectativas da sociedade sobre os actuais padrões de desenvolvimento. O discurso público enfatiza a necessidade de gerir as expectativas em torno do sistema extractivo, querendo dizer que as expectativas das comunidades e dos cidadãos devem ser reduzidas, adiadas ou abandonadas, para dar lugar a que as expectativas do capital se possam concretizar a curto prazo. A aceleração do retorno financeiro para os accionistas das empresas do sistema extractivo é muito mais relevante, no discurso público, do que a geração de emprego decente, a produção de comida a baixo custo, a diversificação articulada da base produtiva, a industrialização local, a protecção ambiental e o desenvolvimento de novos modos de vida para os expropriados. No entanto, a energia de mudança não pode vir do bloqueio das expectativas populares. Pelo contrário, deverá emergir da articulação política dessas expectativas como agenda de luta social.

Naturalmente, estes debates, lutas e questões são sociais e políticos e não apenas financeiros e económicos, pois são sobre opções de desenvolvimento e definições de prioridades, de medidas de sucesso e de perspectivas de curto e longo prazo, afectam a produção, a apropriação, o controlo e a utilização do excedente e, em última análise, as relações sociais e de poder. Logo, as questões que vêm à mente, ao discutir mudança e transformação e a consistência entre o curto e o longo prazo, são as seguintes: de que base social e em que condições históricas emergem e se tornam influentes, senão mesmo dominantes, os interesses de mudança, e como é que estes se articulam e definem as prioridades em torno de problemas a resolver e como os abordar?

REFERÊNCIAS

ARTIGOS, LIVROS E RELATÓRIOS

- Amarcy, S. & Massingue, N. (2011). Desafios da expansão de serviços financeiros em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE. pp. 185-205.
- BdM (Banco de Moçambique) (1995-2013). *Relatório Anual*. Maputo: Banco de Moçambique.
- BdM (2003-2010). *Balança de Pagamentos*. Maputo: Banco de Moçambique.
- Bias, E. (2010). *Indústria Extractiva em Moçambique*. Disponível em: <http://www.mirem.gov.mz/itie/IndustriaExtractivaMoc.pdf> (consultado a 1 de Novembro de 2011).
- BDO (2011). *Relatório de Revisão Limitada, as Demonstrações das Discrepâncias do 1.º Relatório da ITIE*. Maputo: ITIEM.
- Boas & Associates (2011). *ITIE Moçambique: Primeiro Relatório de Reconciliação – Ano de 2008*. Maputo: ITIEM.
- Bolnick, B. (2004). *The Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region*. Preparado pela Nathan Associates para a USAID ao abrigo do Projecto SADC-TIFI.
- Bolnick, B. (2009a). *Investing in Mozambique: The Role of Fiscal Incentives*. Maputo: USAID.
- Bolnick, B. (2009b). *The Motivation for Investments in Mozambique: The Role of Fiscal Incentives*. Preparado pela Nathan Associates, Inc. para o Projecto de Comércio e Investimento da USAID/Moçambique.
- Bukharin, N. (2003). *Imperialism and World Economy*. London e Sidney: Bookmarks.
- Castel-Branco, C. (2002a). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique*. Unpublished PhD Thesis. Univ. of London, London.
- Castel-Branco, C. (2002b). *Economic Linkages between Mozambique and South Africa (Research Report)*.
- Castel-Branco, C. (2003). Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana*, 3.
- Castel-Branco, C. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2012a). «Paradoxos» da economia de Moçambique – modo de acumulação extractivo como método de explicação. Presentation at the Sciences Academy of Moçambique (Julho). Maputo.

- Castel-Branco, C. (2012b). Fluxos financeiros ilícitos em África – recursos escondidos para o desenvolvimento: reflexões sobre Moçambique. Seminar organized by the A Politécnica University and the Embassy of Denmark (Maio). Maputo.
- Castel-Branco, C. (2013). Economia extractiva e desafios de industrialização: para além de rendas dos recursos naturais. Comunicação apresentada na Conferência Internacional sobre a Governação da Economia Extractiva, *Recursos Naturais: Bênção ou Maldição?* Organizada pela IBIS, Maio. Maputo.
- 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, S26-S48. DOI:10.1080/03056244.2014.976363.
- Castel-Branco, C. (2015). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique? In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. & Cramer, C. (2003). Privatization and economic strategy in Mozambique. In T. Addison (ed.), *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Castro, P. et al. (2009). *Evaluation of Reforms in Tax Policy and Administration in Mozambique and Related TA – 1994-2007*. IMF/IFAD, Setembro de 2009.
- CEA (Centro de Estudos Africanos) (1979). *O Desemprego e a Sua Ligação com o Campo*. Maputo: UEM.
- Chang, M. (2014). Respostas do ministro das Finanças da República de Moçambique, Manuel Chang, às perguntas dos deputados da Assembleia da República, 6 de Março. Maputo.
- CIP (Centro de Integridade Pública) (2014). Concessões no âmbito do LNG: governo insiste em legislar sem consulta pública e sem transparência. Serviço de Partilha de Informação, n.º 06/2014, Agosto.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento) (s.d). *Base de Dados do Investimento Privado Aprovado, 1990-2012*. Maputo: CPI.
- Cramer, C. (2001). Privatisation and adjustment in Mozambique: a «Hospital Pass»? *Journal of Southern African Studies*, 27(1), 79-103.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análises de Políticas) (2010). Terceira avaliação da pobreza: análise e resultados principais. Apresentação em PowerPoint.
- Ernst & Young (2012). *ITIE Moçambique: Segundo Relatório de Reconciliação – Ano de 2009*. Maputo: ITIEM.
- Fine, B. (2009). Financialisation and social policy. Comunicação na Conferência *Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries*, 12-13 de Novembro de 2009. Geneva: UNRISD. Disponível em: <https://eprints.soas.ac.uk/7984>.

- Fine, B. (2012). Neoliberalism in retrospect? It's financialization, stupid. In C. Kyung-Sup, B. Fine & L. Weiss (eds.), *Developmental Politics in Transition: the Neoliberal Era and Beyond*. London: Palgrave MacMillan.
- Fjeldstad, O.-H. & Heggstad, K. (2011). *The Tax Systems in Mozambique, Tanzania and Zambia: Capacity and Constraints*. CMI Report 2011: 3.
- Froberg, K. & Waris, A. (2011). *Bringing the Billions Back*. Stockholm: Forum Syd förlag
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2007). *Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis*. Washington DC.
- FMI (2008). *Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis*. Washington DC.
- FMI (2013). *Republic of Mozambique*. IMF Staff Report for the 2013 Article IV Consultation. Report 13/200, Julho.
- GdM (Governo de Moçambique) (1975-1994). *Anuário Estatístico*. Maputo.
- GdM (2000-2011). *Conta Geral do Estado*. Maputo.
- GdM (1999-2012). *Relatórios de Dívida*. Maputo.
- GdM (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo.
- GdM (2011). *Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Aprovado na 15.^a Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. Maputo: Governo de Moçambique.
- GdM (2013). *Republic of Mozambique: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Maputo.
- Guebuza, A. (2012). Informação anual do chefe do Estado à Assembleia da República sobre a situação geral da Nação, 21 de Dezembro.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (1995-2011). *Anuário Estatístico*. Maputo.
- ISP (Industrial Strategy Project) (1998). *Promoting Industrial Development in Southern Africa through Regional Integration and Co-Operation*. Univ. of Cape Town (Regional Research Project).
- Kuegler, A. (2009). Fiscal treatment of megaprojects. In C. Arndt, F. Tarp & S. Jones (eds.), *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York: Routledge.
- Langa, E. (2015). «Ligações Minadas»: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e Rio Tinto em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). Questões à volta de ligações a montante com a Mozal. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Lenin, VI. (2010). *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*. London: Penguin Classics.
- Louçã, F. & Mortágua, M. (2012). *A Dívidadura: Portugal na Crise do Euro*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Luxemburg, R. (2003). *The Accumulation of Capital*. New York: Routledge.

- Machel, M. (2011). O duplo papel do governo na migração da radiodifusão do analógico para o digital: um negócio da China para a família Guebuza. *CIP Newsletter*, 11, 1-5.
- Machel, M. (2012). Alianças com selo de tráfico de influências e conflitos de interesses. *CIP Newsletter*, 13, 10-16.
- Mackintosh, M. (1987). Agricultural marketing and socialist accumulation: a case study of maize marketing in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 14, 243-67.
- Mandlate, O. (2015). Capacitação das empresas nacionais e conteúdo local de megaprojectos em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Marx, K. (1976). *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 1. London: Penguin Classics.
- Marx, K. (1978). *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 2. London: Penguin Classics.
- Marx, K. (1981). *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 3. London: Penguin Classics.
- Massarongo, F. (2010). A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDELAS*, 30 (Junho). Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf (consultado a 12 de Junho de 2013).
- Massarongo, F. (2013). Porque é que os bancos privados não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique? Reflexões. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 161-184.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Melina, G. & Xiong, Y. (2013). Natural gas, public investment and debt sustainability in Mozambique. *IMF Working Paper*, 13/261, Novembro.
- Nhachote, L. (2010). Indústria de mineração atrai várias figuras da nomenclatura dominante. *CIP Newsletter*, 6, 6-7 (Junho). Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- O’Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3, 9-32. Maputo: CEA/UEM.
- O’Laughlin, B. (1996). Through a divided glass: dualism, class and the agrarian question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1-39.
- Ossemame, R. (2010). Quadro de análise da sustentabilidade da dívida nos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique. In L. de Brito et. al. (eds.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE. pp. 111-128.

- Ossemane, R. (2011). Desafios de expansão das receitas fiscais. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 133-160
- Ossemane, R. (2012). Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais? Uma análise crítica da experiência. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. pp. 145-164.
- The Oakland Institute (2011). *Understanding Land Investment Deals in Africa: Mozambique*. Country Report. The Oakland Institute. Disponível em: http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_country_report_mozambique_0.pdf (consultado a 26 de Março de 2014).
- UTRE (Unidade Técnica de Reestruturação Empresarial) (1996). *Mozambique: Evaluating the Impact and Effectiveness of the Enterprise Restructuring Program*. Republic of Mozambique, Maputo: Technical Unit for Enterprise Restructuring, Ministry of Planning and Finance.
- UTRE (1999). *Privatisation in Mozambique*. Republic of Mozambique, Maputo: Technical Unit for Enterprise Restructuring, Ministry of Planning and Finance.
- Vestergaard, J. & Hojland, M. (2009). Combating illicit financial flows from poor countries. Estimating possible gains. *DIIS Policy Brief*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- World Bank (1996). *Moçambique: Avaliação do Impacto e Eficiência do Programa de Reestruturação de Empresas*. Washington: World Bank.
- Wuyts, M. (1981). *Camponeses e Economia Rural em Moçambique*. Relatório 81/8. Maputo: CEA (Centro de Estudos Africanos).
- Wuyts, M. (1989). *Money and Planning for Socialist Transition: the Mozambican Experience*. Gower: Aldershot.

ARTIGOS DE IMPRENSA E BLOGUES

- Africa Confidential* (2013). Frelimo's gold rush. 54 (8), 9.
- AIM (Agência de Informação de Moçambique) (2012a). Governo admite renegociar mega projectos – admite Primeiro Ministro Aires Ali. 11 de Maio.
- AIM (2012b). Mega projectos: governo confirma renegociação pontual – afirma Ministro das Finanças Manuel Chang. 27 de Dezembro.
- Canal de Moçambique (2011). Mega-projectos criam contradição entre governador do Banco Central e membros do Governo. 2 de Fevereiro.
- Catembe.com (2014). Fazenda pública encaixa mais de USD 1,3 mil milhões. Edição n.º 7, 5. 2 de Abril.

- Hanlon, J. (2001). Mozambique's banking crisis: killing the goose that laid the golden eggs. Series of 12 parts published in the fax newspaper *Metical*, 17-09-2001 a 03-10-2001.
- Lusa (Agência Portuguesa de Notícias) (2012). Governo vai renegociar benefícios fiscais das multinacionais – Ministro das Finanças Manuel Chang, 27 de Dezembro.
- Notícias* (2011). Dívida externa privada em rápido aumento. Suplemento *Economia & Negócios*, 4 de Fevereiro.
- O País* (2011a). Gove diz que há condições para negociar com os mega-projectos. 31 de Janeiro.
- O País* (2011b). O que mantém os mega-projectos não é a isenção fiscal. Suplemento *O País Económico*, 14 de Janeiro.
- O País* (2011c). Venda de acções da Riversdale à Rio Tinto – o Governo teria ganho valor suficiente para subsidiar pão durante oito anos. 28 de Fevereiro.
- O País* (2011d). Mega-projectos conduzem populações ao empobrecimento. Suplemento *O País Económico*, 25 de Fevereiro.
- O País* (2012). Governo vai renegociar contratos com megaprojectos – Ministro das Finanças Manuel Chang. 14 de Dezembro.
- Savana* (2011). A nossa pobreza é rentável. 25 de Fevereiro.
- Savana* (2014). Caos no carvão. 4-5. 8 de Agosto.
- Sky News (2013). Tax evasion: G8 leaders vow tougher stance. 18 de Junho.
- The Guardian* (2013). G8: Cameron and Osborne to make final push for tax evasion crackdown. 17 de Junho.
- The Independent* (2013). G8 leaders must do more than talk a tough game on multinational tax avoidance. 19 de Junho.
- Vieira, S. (2011). Sobre batalhas pelo controlo dos recursos minerais. In *Domingo*, 6 de Fevereiro.

DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE DO CRESCIMENTO ECONÓMICO — UMA «BOLHA ECONÓMICA» EM MOÇAMBIQUE?

Carlos Nuno Castel-Branco

INTRODUÇÃO

Desde o fim da guerra de desestabilização, 1976-1992, o desempenho da economia de Moçambique tem sido considerado notável pelas instituições de Bretton Woods¹ e pela comunidade de países doadores de ajuda externa ao desenvolvimento. Mais recentemente, organizações de Bretton Woods e instituições financeiras internacionais elogiaram o desempenho económico de Moçambique no período da crise económica internacional, tendo-o considerado robusto e capaz de contornar e evitar os principais efeitos da crise (FMI, 2007, 2008, 2013; Banco Mundial, 1996, 2014).

A avaliação optimista da economia de Moçambique baseia-se em quatro factores. Primeiro, a taxa média de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), durante as últimas duas décadas, foi superior a 7%, quase o dobro da média para a África Subsariana no mesmo período, tendo o tamanho do PIB triplicado. Portanto, a economia, medida pelo PIB, cresceu a taxas relativamente elevadas e durante um período longo, recuperando da crise dos anos 1980, em que o PIB havia decrescido em quase 45% entre 1982 e 1987. Adicionalmente, a taxa de crescimento da economia acelerou no período da crise económica internacional, aproximando-se dos 8% ao ano. Segundo, a taxa de inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), diminuiu, em vinte anos, de mais de 50% ao ano para menos de 8%, tendo permanecido em torno de 7% ao ano na última década, apesar do rápido crescimento (em finais dos anos 1980, a taxa de inflação chegou a ultrapassar os 160% ao ano). Terceiro, os influxos de investimento directo estrangeiro (IDE) aumentaram de próximo de zero na primeira metade dos anos 1990 para cerca de cinco biliões de dólares americanos (USD)² em 2013, e Moçambique tornou-se um dos três principais destinos de IDE no continente africano. Nos últimos cinco anos, tanto o IDE como os empréstimos externos comerciais excederam os influxos de ajuda externa

¹ Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

² Neste artigo é adoptada a definição «um bilião = mil milhões»; «um trilhão = mil biliões».

ao desenvolvimento, revertendo as tendências do último quarto de século em Moçambique. Quarto, a pobreza, medida pela percentagem da população que vive abaixo da linha de pobreza, diminuiu de 69%, em 1996, para cerca de 54%, em 2003. No entanto, a estagnação dos índices de pobreza e o aumento do número total de pobres em dois milhões, entre 2004 e 2010,³ desencadearam o debate sobre o impacto social e as dúvidas sobre a abrangência, ou grau de inclusão, do crescimento económico em Moçambique. A estagnação dos níveis de pobreza tornou-se um dos aparentes mistérios ou paradoxos da economia moçambicana devido a quatro outros factores, a saber: os níveis de pobreza continuaram demasiado altos (acima dos 54%) para poder justificar-se a estagnação com recurso ao argumento de retornos decrescentes à medida da diminuição da pobreza; a taxa de crescimento real da economia acelerou neste período; a taxa de inflação média diminuiu; e o coeficiente de Gini, que mede a desigualdade na distribuição do rendimento nominal, apesar de elevado, 0,42, permaneceu estável. Apesar da chamada de atenção sobre o índice da pobreza, a análise das instituições financeiras internacionais sobre o desempenho económico no País continuou a ser predominantemente favorável e optimista. A crítica ao modelo moçambicano de crescimento económico continuou a ser interpretada, nos círculos oficiais e do capital financeiro internacional, nos termos do confronto entre optimistas, que vêem «o copo meio cheio», e pessimistas, que o vêem «meio vazio».

No último quinquénio, 2009-2014, a crise económica internacional e o meteórico crescimento da dívida pública comercial moçambicana, interna e externa, geraram uma análise mais cínica, entre as instituições financeiras internacionais, das dinâmicas económicas nacionais. Em 2014, o Standard & Poor's Rating Service reduziu o *rating* do crédito soberano de longo prazo de Moçambique de B+ para B, devido ao risco representado pelo rápido crescimento da dívida pública, garantida pela expectativa de influxos futuros de recursos associados com as receitas de hidrocarbonetos. O Fundo Monetário Internacional (FMI) começou a alertar para o perigo da dívida, para a incerteza associada aos mercados futuros de *commodities*, em especial de hidrocarbonetos, para a má qualidade da análise económica e da planificação da despesa pública, e para a sistemática falta de transparência na tomada de decisões de investimento público (FMI, 2013; Melina & Xiong, 2013; Rame *et al.*, 2015), ao mesmo tempo que o então ministro das Finanças, Manuel Chang, declarava que a dívida pública continuava dentro dos limites de sustentabilidade fiscal aceites internacionalmente (Chang, 2014). De todo o modo, o debate permaneceu dúbio e paradoxal, com elogios e críticas dentro de um paradigma de discussão dominado pelo exercício político de tentar equilibrar a análise entre as partes vazia e cheia do copo, e de enfatizar quão interessante, para o capital financeiro internacional, a economia de Moçambique continua a ser.

Por várias razões, este tipo de análise da economia de Moçambique é problemático. Por um lado, requer diferentes histórias e narrativas, frequentemente em conflito entre si, para explicar

³ As avaliações periódicas dos níveis de pobreza são realizadas por intermédio dos inquéritos aos agregados/orçamentos familiares, o mais recente dos quais refere-se a 2009/2010 (DNEAP, 2010).

os diferentes paradoxos aparentes da economia de Moçambique, dado que crescimento, pobreza e dívida não parecem organicamente relacionados em nenhuma forma sistemática e óbvia. Por outro lado, foca a crítica no que falta – alguma coisa está em falta, pelo que crescimento económico não é redutor da pobreza – em vez do que existe. Em termos da metáfora do copo, o foco fica em qual das metades enfatizar, a cheia ou a vazia, sem perceber o que enche o copo e como se relacionam as suas duas partes. Portanto, a questão fica reduzida ao que acrescentar ao que existe para cobrir as faltar, o que, em economia, pode ser problemático, sobretudo se houver um conflito entre as partes. Finalmente, este tipo de análise pode conduzir a conclusões erróneas, como, por exemplo, ao corte indiscriminado da despesa pública para reduzir a dívida, em vez da reorientação da despesa e dos recursos disponíveis, incluindo dívida, para investimento com solidez financeira, económica e social, para uma base mais alargada de desenvolvimento. O corte indiscriminado de despesa pública pode não só impedir a correcção do problema estrutural como até agravá-lo. Aliás, no seu discurso inaugural como novo Presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi enfatizou a necessidade de eliminar o despesismo no Estado, sem concretamente se referir a nenhum aspecto em particular ou ao processo político de decisão. É claro que o aumento rápido da dívida pública começa a tornar-se um factor de pressão política, interna e externa. Mas será o «despesismo» o problema central? Onde é que se localiza o despesismo no contexto da política pública? Na segurança social, financiamento do transporte público seguro e digno e de serviços de educação e saúde de qualidade, na promoção da pequena e média empresa e da produção de alimentos baratos para o mercado interno, ou na ponte da Catembe, na garantia da dívida da EMATUM, na compra das acções da HCB e outros projectos desta natureza que não beneficiaram de avaliação de qualidade nem tiveram impacto positivo na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos? Como alterar o padrão de despesa se cada decisão reflectir e implicar opções políticas sobre apropriação, distribuição e utilização do rendimento? Como é que o despesismo pode ser entendido no quadro das opções de política pública relacionadas com o modelo historicamente específico de formação das classes capitalistas nacionais e das lutas e tensões sociais e políticas dele derivadas?

Este artigo propõe-se olhar para o desempenho e para as dinâmicas da economia de Moçambique e para os seus aparentes paradoxos com uma única narrativa que una os diferentes contos, da aceleração do crescimento económico ao aumento da ineficácia na redução da pobreza e meteórico crescimento da dívida pública. O artigo foca-se num aspecto dessa narrativa unitária, nomeadamente no carácter especulativo do sistema social de acumulação em Moçambique, a que se chama a «bolha económica». O artigo começa por explicar o conceito de bolha económica, e como é aplicado no caso de Moçambique, para a seguir mostrar como a bolha económica emerge do padrão de acumulação extractivo e acelera a expansão do PIB, mas, para além de ser ineficaz a reduzir pobreza, é insustentável como modelo de desenvolvimento. Na parte final, o artigo identifica desafios específicos de transformação da economia nacional.

BOLHA ECONÓMICA

O conceito de bolha económica foi desenvolvido para analisar e descrever um padrão de crescimento económico sustentado por especulação financiada por dívida e por um sistema fiscal que premeia especuladores (Hartcher, 2005; Egan & Soos, 2014). A prazo, e dependendo do grau de especulação e da dimensão atingida pela bolha, este tipo de dinâmica de acumulação especulativa é insustentável e resulta em crise. Quando a credibilidade do sistema financeiro é afectada, os preços especulativos das propriedades caem, o Estado intervém para salvar especuladores e fá-lo à custa de cortes na procura interna que provocam desemprego, desinvestimento produtivo, austeridade social (com cortes severos na educação, na saúde, na habitação, na protecção social e transportes públicos, com o aumento dos impostos sobre o consumo, acompanhado por redução dos impostos sobre os lucros das grandes corporações e do sistema financeiro, etc.). A economia torna-se semelhante a uma bolha (de sabão, por exemplo), que dentro de si tem pouco mais que ar, que se expande rapidamente à medida que mais ar for bombado para dentro de si, mas cujas paredes se vão tornando mais finas e menos capazes de sustentar a pressão expansiva do ar. Para todos os efeitos, a bolha é efémera, independentemente de ser grande ou pequena ou de se replicar em ciclos periódicos ou aleatórios. Se a resposta à crise da bolha for a austeridade social indiscriminada, a bolha implode e depois explode em convulsão social. Se a resposta for a contínua expansão especulativa, para manter altas as expectativas e continuar a mobilizar capital especulativo e dívida, a bolha explode.

Quando a bolha implode ou explode, e, a prazo, todas implodem ou explodem, só ficam a dívida, o desemprego, a falência da pequena e média empresa, a deterioração da qualidade de vida dos trabalhadores e a concentração e a centralização ainda maiores do capital, geralmente com novas aplicações improdutivas. As bolhas económicas são, portanto, o resultado de construções económicas assentes numa aliança entre o Estado e o capital especulativo (financeiro e imobiliário e/ou ligado a recursos naturais), que favorece a rápida expansão do capital privado com base num sistema de porosidade social da economia, que drena o excedente, por via especulativa (políticas fiscais e de despesa pública pró-especulação, crescimento acelerado da dívida pública e mercantilização dos serviços públicos), da economia real para o capital oligárquico especulativo, à custa da expropriação dos trabalhadores e do Estado.

Em que sentido é que o conceito de bolha económica pode ser aplicado a Moçambique? Se a expansão económica em Moçambique for uma bolha, isto é, rápida mas sem sustentação real, e vulnerável a ponto de poder implodir ou explodir a qualquer momento, então o padrão dessa expansão económica deve estar significativamente relacionado com endividamento, especulação, perda de capacidade produtiva (ou seu afunilamento), e inconsistência entre a direcção da expansão económica e do emprego.

BOLHA ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE?

Na secção anterior, a bolha económica foi definida como um padrão de crescimento económico sustentado por especulação financiada, por dívida e por um sistema fiscal favorável a especuladores. Esta secção argumenta que o padrão de crescimento da economia moçambicana tem semelhanças com a expansão de uma bolha económica, pelas seguintes razões: o afunilamento da base produtiva e das oportunidades de emprego, o enfraquecimento de ligações económicas, a especulação com recursos naturais e investimento e a porosidade económica, incluindo o crescimento meteórico da dívida pública interna e externa, como mecanismo de expropriação do Estado, mercantilização das áreas sociais e promoção da acumulação privada de capital. A bolha económica é apenas um sintoma ou uma manifestação da natureza extractiva mais geral da economia moçambicana. Esta secção discutirá a possibilidade de a economia de Moçambique estar a expandir com características de bolha económica, começando por apresentar o argumento, seguido de uma discussão da evidência que o sustenta.

ARGUMENTO SOBRE INDÍCIOS DE UMA BOLHA ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE

Há indícios de bolha económica em Moçambique, isto é, de rápida expansão (insustentável) da economia com base em dívida e especulação, derivadas das estruturas, estímulos e inventivos da economia extractiva e da porosidade económica. Quais são estes indícios?

Embora a economia de Moçambique se tenha expandido rapidamente e se tenha tornado numa das três mais atractivas para fluxos externos de capital privado na África Subsariana, a uma eficácia na redução da pobreza diminuiu significativamente e o endividamento público tornou-se uma das suas mais importantes dinâmicas de crescimento e de crise.

Cerca de três quartos da taxa de crescimento do PIB e das exportações são determinados por uma dezena de grandes empresas intensivas em capital, focadas no complexo mineral-energético, e cujo capital é atraído pelas expectativas de acesso a recursos energéticos e minerais estratégicos, num contexto de competição oligopolista entre multinacionais, e de porosidade económica promovida pelo Estado para favorecer a aliança entre o capital financeiro doméstico emergente e as multinacionais.

As expectativas de fluxos de rendimentos futuros provenientes dos recursos energéticos e minerais estratégicos funcionam como garantia para o meteórico endividamento público (nos últimos dez anos, a dívida pública externa cresceu a uma taxa média anual 20% mais alta do que a do PIB, e a dívida pública interna cresceu a uma taxa média anual quatro vezes mais alta do que a do PIB). A «base material» da garantia deste processo de endividamento são expectativas – as quais anualmente são ajustadas para pior, tanto em termos temporais (quando é que os rendimentos começam a fluir) como em termos do valor dos rendimentos líquidos de facto disponíveis, depois de pagos os custos para que estas indústrias funcionem.

O endividamento público provém de quatro factores associados: (i) os subsídios fiscais, maioritariamente redundantes, aos grandes projectos, que se mantêm mesmo nos poucos casos em que tais empreendimentos entram em funcionamento e se tornam largamente lucrativos (como, por exemplo, nos casos da Mozal, da Sasol e da Kenmare); (ii) as expropriações, a baixo custo, tanto dos camponeses (terra) como, e sobretudo, do Estado (terra, infra-estruturas públicas, activos em diferentes empresas, e endividamento público); (iii) as prioridades de investimento público (caras, pouco efectivas do ponto de vista social e orientadas para as multinacionais); e (iv) o papel do Estado como avalista de dívida privada.

As expectativas de fluxos de rendimentos futuros provenientes dos recursos energéticos e mineiros estratégicos funcionam como garantia para o meteórico endividamento. Ao mesmo tempo, a incerteza sobre estas expectativas cria dinâmicas especulativas de três tipos: (i) com os recursos materiais: multinacionais requerem e recebem concessões tão grandes que podem revender largas parcelas para se recapitalizarem e ainda manterem controlo sobre largas quantidades de recursos; (ii) sistema financeiro: o peso da dívida pública é tão grande que estrutura a operação do sistema financeiro em torno das oportunidades criadas pela gestão e especulação com a dívida pública; e (iii) oligarquias financeiras nacionais: que emergem do acesso a acções e outras operações financeiras com multinacionais, a baixo custo financeiro, por causa do «subsídio implícito» dado pela expropriação do Estado a favor do capital.

Portanto, até este ponto a narrativa sugere que a economia de Moçambique tem dinâmicas de expansão insustentáveis e especulativas financiadas por endividamento e porosidade económica, em torno das quais se estrutura o processo de acumulação primitiva de capital em que assenta a emergência do capitalismo financeiro nacional. Estas dinâmicas especulativas de acumulação estruturam-se em torno de uma economia afunilada e especializada em *commodities* e outros produtos primários, dependentes de mercados internacionais particularmente voláteis. Logo, a insustentabilidade e carácter especulativo da expansão económica são organicamente relacionados com a essência e o carácter do modo de acumulação social de capital.

A pressão sobre a agricultura familiar para absorção da força de trabalho de modo a garantir a sua reprodução social, disponibilidade e baixos salários (por exemplo, fornecendo alimentos a baixo custo) aumentou num contexto de acelerada expropriação da terra e água e redução de oportunidades de emprego capazes de financiar essa mesma agricultura familiar. Emprego rural, sobretudo em torno da produção de *commodities*, é predominantemente eventual, mal remunerado e em difíceis condições de trabalho e de vida para os trabalhadores. Desse modo, as dinâmicas de expansão da economia podem pôr em causa a capacidade de manter uma base de rentabilidade empresarial assente na reprodução de força de trabalho barata, brigando à crescente mecanização, agravamento da crise de emprego e destruição da base familiar de produção alimentar. Na configuração económica actual, as actividades mais intensivas em trabalho não lideram o crescimento e transformação da economia, e as actividades líderes são intensivas em capital e não em trabalho.

Além disso, a economia não está focada em produzir e fornecer os bens e serviços básicos para reduzir o custo de vida e aumentar o bem-estar dos trabalhadores. Logo, tal economia torna-se mais ineficaz a reduzir pobreza, mesmo que a taxa de crescimento acelere, e o crescimento económico fica mais dependente da demanda externa por *commodities*, o que o torna mais extractivo, afunilado e volátil.

Portanto, a aceleração do crescimento económico, o endividamento galopante e a ineficácia da economia em reduzir pobreza são dinâmicas interrelacionadas que cristalizam o carácter e essência do sistema social de acumulação capitalista em Moçambique.

Em conclusão, a narrativa sugere a forte possibilidade de existência de uma bolha económica em Moçambique, isto é, de rápida expansão (insustentável) da economia com base em dívida e especulação, derivadas das estruturas, estímulos e inventivos da economia extractiva e da porosidade económica. A bolha económica em expansão cria incentivos especulativos que dificultam a mudança de estruturas e estímulos económicos, contribuindo para a volatilidade do crescimento económico, para a reprodução da pobreza e da desigualdade, e para a possibilidade de crise económica profunda por efeito da implosão ou explosão da bolha. As secções seguintes visam apresentar evidência que possa sustentar esta narrativa.

EVIDÊNCIA DE BOLHA ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE?

A evidência tratada nesta secção tem duas componentes. A primeira é a informação estruturada em séries de longo prazo, comprovada e sólida, da qual se extrai a análise do sistema extractivo de acumulação em Moçambique (Castel-Branco, 2002a, 2002b, 2010). A segunda é a ligação destas estruturas económicas com informação sobre as dinâmicas financeiras e especulativas da última década, que coloca a questão da porosidade económica, em especial as dinâmicas de endividamento público, no centro da análise (Castel-Branco, 2014). O estudo desta ligação é ainda um projecto em desenvolvimento, pelo que a evidência ainda não é tão sólida, em parte porque o acesso a informação é muito mais difícil, e também porque vários dos processos reais em discussão são recentes. A derivação da possibilidade de a expansão económica em Moçambique poder ser uma bolha depende desta conjugação e desta ligação entre processos em diferentes fases de desenvolvimento e com diferentes graus de conhecimento e certeza. De todo o modo, as tendências mostram que a bolha económica é consistente com os desenvolvimentos da última década em Moçambique.

AFUNILAMENTO DA BASE PRODUTIVA, LIGAÇÕES E EMPREGO

Ao longo das duas décadas em análise, o PIB real de Moçambique quadruplicou, crescendo a uma taxa média anual de 7,2%, enquanto o PIB real *per capita* aumentou 2,6 vezes, a uma taxa média anual de 4,9%. Assim, apesar de o PIB se manter comparativamente pequeno e de a economia

continuar na faixa das de baixo rendimento,⁴ a sua taxa de crescimento foi não só comparativamente elevada (quatro vezes superior à média mundial, 50% superior à média da África a Sul do Sara e alinhada com a média das economias emergentes) como permaneceu alta por um longo período, resistindo a duas crises financeiras internacionais (DNEAP, 2009, 2010; GdM, 2010, 2011a). Não é surpreendente, portanto, que o primeiro ponto de referência sobre o desempenho económico de Moçambique seja a sua robusta taxa de crescimento.⁵

No entanto, neste período a *base produtiva afinilou*, tendo reduzido o número e a variedade de produtos, em particular os de substituição de importações, aumentado a concentração em torno de produtos primários, minerais, energéticos e florestais e diminuindo o potencial de articulação doméstica da produção. Entre 2005 e 2013, os sectores que cresceram a taxas mais altas do que a do PIB foram a indústria extractiva (21%), os transportes e comunicações (12%), os serviços financeiros (10%), a agricultura (8%) e a construção (8%). Electricidade e água, cruciais para a expansão económica, cresceram a uma taxa média anual inferior à do PIB (6%). Os cinco sectores com taxas de crescimento mais altas contribuíram com mais de 70% da taxa média anual do crescimento do PIB (BdM, 1995-2012; INE, 1995-2011). Portanto, o crescimento da economia tem-se focado no seu núcleo extractivo (complexo mineral-energético e *commodities* agrícolas), nas infra-estruturas e nos serviços que o suportam (transportes e comunicações, energia, serviços de engenharia, estradas, portos e caminhos-de-ferro, etc.) e no sistema financeiro que mobiliza os recursos com base nas expectativas criadas em torno das hipotéticas «promessas» do núcleo extractivo, geradas através de mercados futuros ou projecções, e os aplica no financiamento desse núcleo e áreas adjacentes e periféricas extractivo, à custa do resto da economia. Esta é a estrutura e dinâmica do sistema extractivo de acumulação. Desde o fim da guerra, a produção do sector agrícola cresceu a uma média anual de 6% (tendo acelerado para 8% a partir de 2005), com enfoque na produção de *commodities* para exportação (açúcar, algodão, tabaco, madeira e bananas). Entre 2002 e 2012, a produção *per capita* de culturas alimentares para o mercado doméstico diminuiu a uma média de 0,5% ao ano, e o rendimento por hectare, nestas culturas, decresceu a uma taxa média anual de -2,7% (DNEAP, 2010; GdM, 2010; BdM, 1995-2012). A produção alimentar para o mercado doméstico recebeu

⁴ Em 2012, o PIB de Moçambique estava estimado em 14,2 biliões USD, e o PIB *per capita* em 564 USD (World Bank, <http://data.worldbank.org/country/mozambique>, consultado a 22 de Abril de 2014). Comparativamente, o PIB de Moçambique era semelhante ao da Namíbia (mas um décimo do seu PIB *per capita*), metade do PIB da Tanzânia (90% do seu PIB *per capita*), dois terços do PIB da Zâmbia (um terço do seu PIB *per capita*) e um oitavo do PIB de Angola (um décimo do seu PIB *per capita*).

⁵ A taxa de crescimento do PIB *per capita* é importante também pelo papel e pelo impacto que tem no modelo monetarista de gestão macroeconómica, assente na teoria quantitativa do dinheiro, que calibra a taxa de expansão da massa monetária, dada uma taxa de inflação desejada, pela taxa de crescimento do PIB. Por isso, a publicação da taxa de crescimento do PIB de Moçambique é, frequentemente, antecedida por um (quase) processo negocial entre o governo e o FMI, em que se $p = \frac{m}{y}$, então $y = \frac{m}{p}$, em que p , m , y se referem a taxas de variação dos preços, da massa monetária e do PIB, respectivamente. Assim, quanto maior for a taxa de crescimento do PIB maior será a possibilidade de expandir a massa monetária, mantendo constante a taxa de inflação, o que é importante para o processo de apropriação e acumulação privada e especulativa de capital, particularmente num contexto histórico em que acumulação primitiva de capital requer a capitalização do capital doméstico.

apenas 1% do investimento privado total da última década, tendo as *commodities* absorvido acima de 90% de todo o investimento no sector agrário (CPI, s.d.; Castel-Branco, 2010). Mais de 90% da terra alocada a grandes projectos agrícolas na segunda metade da década de 2000 foi para produção florestal, de biocombustíveis e outras *commodities* agrícolas para exportação, somente 6% se destinou à produção alimentar, e metade desta área foi para produtos alimentares para exportação (The Oakland Institute, 2011). Assim, não é surpreendente, como se verá mais adiante, que os custos do sustento da força de trabalho tenham aumentado e que isso se reflecta nas tensões e lutas associadas à base de rentabilidade das empresas, relações de trabalho e condições de emprego, e na ineficácia da economia em reduzir pobreza.

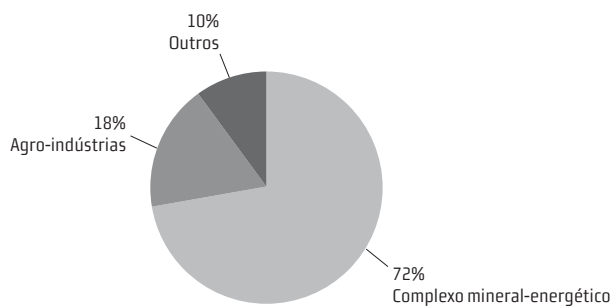
No que diz respeito ao sector industrial, o afunilamento da produção, em torno de um pequeno número de produtos primários, foi dramático. Em princípios da década de 1990, dez produtos industriais (de entre os quais se destacavam o vestuário e os têxteis, a moagem de cereais, as bebidas e produtos químicos diversos) representavam cerca de 50% da produção da indústria transformadora. Todavia, em finais da década de 2000, 67% da produção deste sector era gerada por um único produto, alumínio (envolvendo duas empresas – a fundição de alumínio Mozal e a sua central de energia eléctrica, a Motraco – de capitais multinacionais, empregando pouco menos de 2000 trabalhadores e gerando um produto primário com limitadas ligações internas). Entre 2005 e 2013, a produção industrial total aumentou a uma taxa média anual de 4,3% (2% anual *per capita*), se alumínio e gás natural forem incluídos; mas apenas 2,8% (ou 0,5% anual *per capita*), se aqueles produtos forem excluídos (Castel-Branco, 2010; BdM, 1995-2012; INE, 1995-2011).

Dez indústrias, metade das quais de substituição de importações, praticamente desapareceram.⁶ Nas restantes, o grau de concentração da produção num pequeno leque de produtos de baixo nível de processamento (quatro ou menos tipos de produtos) aumentou para 70% em três indústrias [alimentar, bebidas e tabaco; têxteis, vestuário e produtos de pele; e minerais não metálicos (cimento)], para 80% em duas indústrias [metalo-mecânica; químicos e derivados de petróleo (gás natural)] e para 99% numa indústria [metalurgia (alumínio)]. Em todos os casos, a redução do número de produtos foi acompanhada pela concentração nos produtos mais primários: descaroçamento e fiação do algodão, na indústria têxtil; lingotes de alumínio, na metalurgia; mistura de cimento, nos minerais não metálicos; extracção de gás natural, nos químicos e derivados; cerveja e refrigerantes, tabaco em folha e moagem de cereais importados, na indústria alimentar, bebidas e tabaco (Castel-Branco, 2010:38). Entre 1994 e 2004, cerca de 40% das pequenas e médias empresas industriais privadas domésticas encerraram ou foram transformadas em armazéns. Este desaparecimento de empresas industriais foi, ao mesmo tempo, consequência e causa do afunilamento da base produtiva industrial (World Bank, 1996; UTRE, 1996, 1999; Cramer, 2001; Castel-Branco, 2002a).

⁶ Estas indústrias foram as de ferro e aço, equipamento eléctrico e não eléctrico, cerâmicas, vidro, processamento de petróleo e derivados, copra, sisal, chá e caju processado.

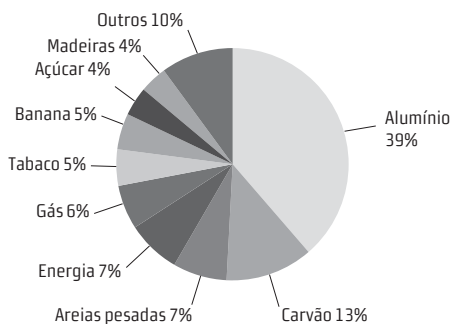
Naturalmente, o afunilamento da base produtiva reflectiu-se na estrutura do *comércio internacional* de Moçambique. As exportações concentraram-se, ainda mais, em produtos primários (Gráficos 1 e 2), fundamentalmente ligados ao núcleo extractivo da economia. As importações expandiram-se em quatro áreas dominantes: equipamentos, peças, produtos metálicos e materiais de construção ligados aos grandes projectos mineiros; combustíveis e energia relacionados com o aumento da intensidade de energia do padrão de crescimento determinado por mega-projectos do complexo mineral-energético; serviços relacionados com investimento de grande escala (nomeadamente construção, que, pela primeira vez em Moçambique, igualou e ultrapassou o peso dos transportes nas importações de serviços); e produtos alimentares, para uma economia em expansão mas incapaz de produzir a sua comida (Gráficos 3 e 4).

GRÁFICO 1: ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES DE BENS POR GRANDES UNIDADES AGREGADAS (MÉDIA DE 2005-2012), EM PORCENTAGEM DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS



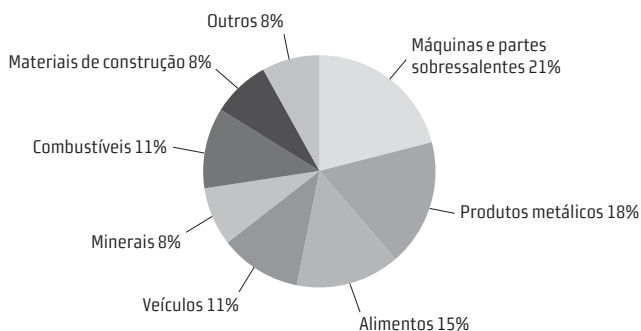
Fonte: BdM (1995-2012, 2003-2010, INE, 1995-2011).

GRÁFICO 2: ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES DE BENS POR PRINCIPAIS PRODUTOS (MÉDIA 2005-2012), EM PORCENTAGEM DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS



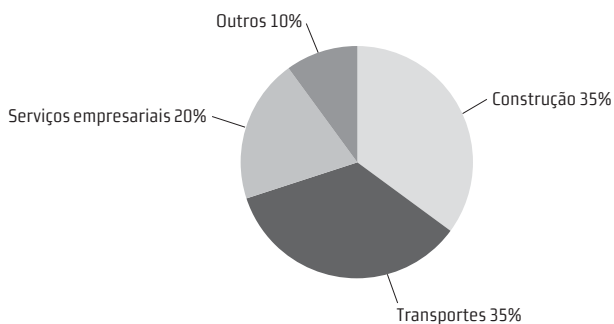
Fonte: BdM (1995-2012, 2003-2010, INE, 1995-2011).

GRÁFICO 3: ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES DE BENS (MÉDIA 2005-2012), EM PORCENTAGEM DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS



Fonte: BdM (1995-2012, 2003-2010, INE, 1995-2011).

GRÁFICO 4: ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES DE SERVIÇOS (MÉDIA DE 2008-12), EM PORCENTAGEM DO TOTAL



Fonte: BdM, 1995-2012, 2003-2010.

Uma economia com tendência para se afunilar e se especializar em produtos primários, dinamizada por um pequeno número de grandes projectos como pólos de demanda, cria problemas e desafios específicos para o *desenvolvimento de ligações*, tanto a montante como a jusante. Primeiro, o leque de opções, qualificações e capacidades (tecnológicas, financeiras e infra-estruturais), na economia e nos grandes projectos, é limitado, reduzindo e encarecendo as possibilidades de ligações. Segundo, as ligações tendem a ser descontínuas, pois os pólos de demanda, mesmo sendo grandes, são poucos e, em geral, com elevado nível de especificação tecnológica, fora do alcance das empresas nacionais. Terceiro, dada a tendência para a descontinuidade, as empresas domésticas têm contratos discretos (em vez de contínuos) de duração variável, com intervalos variáveis entre eles, o que não lhes dá nem segurança financeira nem a estabilidade para as encorajar a fazer investimento industrial de base. Quarto, as empresas domésticas tendem a concentrar-se em serviços gerais de menor especialização, para que as suas capacidades possam ser mais facilmente utilizadas em vários projectos, de modo a aumentarem as suas oportunidades; mas esta abordagem contribui para que as ligações sejam tecnologicamente pouco sofisticadas e não industrializantes.

Quinto, os padrões de qualidade exigidos pelos megaprojectos forçam as empresas a adoptar normas de gestão de qualidade e de segurança no trabalho acima das exigências gerais do mercado doméstico, que encorajam as empresas domésticas a atingirem *standards* internacionais de gestão de qualidade e segurança no trabalho mas que representam custos adicionais que o resto do mercado não está disposto a pagar. As empresas domésticas têm de optar entre: desenvolver uma organização interna dualista (em que uma parte trabalha com os *standards* de megaprojecto e o resto funciona com os baixos *standards* do mercado doméstico); abdicar da oportunidade de ganhar concursos com grandes projectos, por não serem capazes de, ou para elas não fazer sentido, investir tanto para atingir os *standards* de um mercado limitado; ou tentar alargar a sua carteira de contratos com megaprojectos, o que as obriga a diversificarem-se para actividades cada vez mais simples (da metalo-mecânica para a manutenção de equipamento, de serviços de electrónica para limpeza geral), perdendo qualificações e capacidades industriais em troca da possibilidade de expansão do negócio.

Sexto, a diversificação das firmas, substituindo capacidades industriais por oportunidades de expansão do negócio no mercado de megaprojectos, contribui para tornar a economia mais extractiva. As firmas transferem excedentes de outras actividades para financiarem as suas ligações com megaprojectos, perdem qualificações e capacidades industriais para diversificarem horizontalmente o leque de opções e atingem estruturas de custos inconsistentes com o resto do mercado, a não ser que tenham outro grande cliente (outro megaprojecto ou o Estado). Ao optarem por estas estratégias de negócios, ditadas pelas circunstâncias da economia, as firmas contribuem para aumentar os custos marginais de investimento para as outras empresas e piorar as oportunidades de negócio fora dos mercados de megaprojectos.

Sétimo, os custos adicionais do investimento em qualidade e segurança no trabalho e o intervalo de tempo entre o investimento e o alcance dos *standards* funcionam como barreiras à entrada de novas empresas nas ligações com megaprojectos. Assim, 90% das empresas domésticas que conseguem estabelecer contratos com megaprojectos têm ou tiveram o Estado como grande cliente num certo momento (pois o Estado era o único grande cliente antes da Mozal), o que lhes permitiu acumular capital, experiência, ligações institucionais e acesso a informação, que usam para planificar e financiar as relações com os grandes projectos. Logo, oportunidades de ligações, em economia extractiva, não são iguais para todas as firmas e não são independentes da sua história recente.

Oitavo, dada a volatilidade dos mercados internacionais de *commodities* e a porosidade da economia (ver mais adiante), os choques dos mercados internacionais são internalizados pela economia nacional através das ligações entre grandes projectos e empresas domésticas. Nos períodos de alta de preços, o mercado para empresas domésticas não aumenta significativamente, porque há limites tecnológicos – o megaprojecto pode comprar mais matéria-prima e energia, mas, a não ser que aumente a escala de actividade, não precisa de mais electricistas,

pessoal de limpeza ou motoristas. Nos períodos de baixa de preços, os megaprojectos cortam os custos mais fáceis e de menor impacto, que são as actividades menos nucleares e mais simples, ou os futuros contratos, com as empresas domésticas. Embora os megaprojectos planifiquem com base em acordos com clientes e mercados futuros, crises nos preços de *commodities* continuam a afectá-los.

Estas questões particulares das ligações em economia extractiva, investigadas e desenvolvidas em Castel-Branco & Goldin (2003), Langa (2015), Mandlate (2015) e Langa & Mandlate (2013), têm origem nas características dinâmicas estruturais da economia, e não apenas nas características específicas de cada empresa ou megaprojecto. A política pública poderia ajudar a corrigir ou a aliviar alguns destes problemas. A redução da porosidade económica (Castel-Branco, 2014) poderia ajudar a construir capacidades que reduzissem o custo de investimento para todas as empresas e a tornar o sistema financeiro mais capaz e interessado em apoiar o desenvolvimento de uma base económica ampla. A informação sobre os megaprojectos, que o Estado tem, poderia ser usada para promover estratégias industriais específicas e ajudar as empresas a desenvolver as suas estratégias de negócio e a garantir continuidades no investimento, modernização, produção e vendas com base numa escolha de actividades que maximize complementaridades. Os megaprojectos podem ser obrigados a revelar informação sobre as suas necessidades regulares de bens e serviços, de modo a fornecer uma base empírica para estratégia pública e planos de negócio das indústrias e firmas individuais a médio prazo. Estas acções não eliminariam a predominância de uma economia extractiva, mas poderiam ajudar a torná-la menos extractiva e mais útil para impulsionar o desenvolvimento alargado da base produtiva.

As estatísticas oficiais sobre o emprego limitam-se à categorização estática da ocupação profissional da população activa por sector vagamente definido. As estatísticas não captam informação sobre mercados de trabalho, diversidade de formas de recrutamento, emprego e dependência do trabalho assalariado, sobre o leque de actividades de sobrevivência das famílias rurais e a dependência que essa estrutura de ocupação e rendimento tem do trabalho assalariado, nem sobre as condições de emprego ou mobilidade ocupacional das pessoas (Ali, 2013; Cramer, Oya & Sender, 2008; Sender, Oya & Cramer, 2006). Portanto, a base estatística oficial não permite construir séries que permitam uma análise temporal da transformação estrutural do emprego.

A transferência de força de trabalho dos sectores de menor produtividade da economia, sobretudo quando estes sectores são vitais na produção de comida e matérias-primas, para os de maior produtividade, está associada a três condições: o aumento da produtividade do trabalho nos sectores onde a força de trabalho se concentra actualmente; a expansão da produção comercial de alimentos variados a baixo custo; e a expansão de uma base produtiva intensiva em trabalho nos sectores de maior produtividade. Por sua vez, esta transferência de força de trabalho é crucial para estimular e permitir o aumento da produtividade do trabalho em sectores de expansão mais lenta e de menor produtividade (Wuyts & Kilama, 2014a, 2014b; Islam

& Kinyondo, 2014). No entanto, uma das características da expansão económica com dinâmica de bolha é a incapacidade de transferir força de trabalho para as áreas mais dinâmicas do crescimento económico e a manutenção do grosso da força de trabalho em condições de emprego precário (trabalho casual, informal ou subemprego) e em actividades de baixa produtividade. Isto é, os sectores que impulsionam e lideram o crescimento são intensivos em capital, e os intensivos em trabalho permanecem «atrasados».

No caso moçambicano, por um lado, 75% da produção industrial e 72% das exportações de Moçambique são geradas por menos de uma dezena de grandes empresas, que empregam, aproximadamente, cerca de 0,1% da população em idade activa – assim, as actividades mais dinâmicas da economia são intensivas em capital e não em trabalho. Por outro lado, a produção alimentar *per capita* diminuiu nos últimos dez anos (cerca de 9% no total), mas menos do que a rentabilidade média por hectare das culturas alimentares para o mercado doméstico (que reduziu 31% no período), o que pressupõe que a quantidade e o peso da força de trabalho nestas actividades deverá ter aumentado em cerca de 28% (dado que a tecnologia de produção não se alterou fundamentalmente) – portanto, as actividades mais intensivas em trabalho não lideram a expansão da economia e oferecem condições precárias de emprego.

Adicionalmente, nas últimas duas décadas a inflação dos preços dos produtos alimentares foi sistematicamente superior, na ordem dos 40% a 55%, à inflação média dos bens de consumo, resultando na deterioração do salário real das classes trabalhadoras, e, subseqüentemente, no aumento das pressões sociais (incluindo o recurso a greves e manifestações violentas) para a subida dos salários nominais. Portanto, as dinâmicas estruturais de produção não favorecem nem a redução da pobreza nem o aumento da intensidade de trabalho nos sectores mais dinâmicos da economia (Wuyts, 2011a, 2011b). Finalmente, algumas das indústrias rurais, como as açucareiras, que têm sido as maiores empregadoras de força de trabalho nacional não qualificada, começam a negociar a substituição da força de trabalho por mecanização de fases do processo produtivo, dado o aumento de intensidade de conflitos laborais associados à quebra do poder de compra do salário dos trabalhadores. A redução de força de trabalho por via da mecanização, num contexto de limitadas oportunidades de emprego, poderá reduzir os fluxos financeiros, por via do fundo de salários, para o campo, o que poderá diminuir a capacidade de produção alimentar de autoconsumo e reduzir a disponibilidade de alimentos a baixo custo para os trabalhadores (O’Laughlin, 1981; CEA, 1979a, 1979b).

Se a rentabilidade do capital se mantiver dependente da remuneração da força de trabalho abaixo dos seus custos sociais de reprodução, os conflitos sobre as condições de emprego, a produtividade e o controlo da força de trabalho vão agudizar-se, a não ser que o custo de vida possa ser reduzido e a produtividade do trabalho aumentada (O’Laughlin, 1981; O’Laughlin & Ibraímo, 2013; Wuyts, *op. cit.*).

INVESTIMENTO PRIVADO

A base de dados do Centro de Promoção de Investimento (CPI, s.d.), sobre intenções de investimento privado, revela que nas últimas duas décadas foram aprovados mais de 3400 projectos de investimento, num valor superior a 35 biliões USD, a uma média anual superior a 1,6 biliões USD, com significativa aceleração na última década.⁷ Moçambique tornou-se um dos três países da África Subsariana mais apetecíveis para investidores privados, em conjunto com a Nigéria e a África do Sul. Deste montante, 37% são financiados por IDE, 6% por investimento directo nacional (IDN) e 57% por empréstimos do sistema bancário. Embora a informação do CPI não identifique a origem dos «empréstimos», o cruzamento desta informação com dados sobre os empréstimos do sistema bancário nacional permite concluir que cerca de 38% do investimento privado total é financiado por empréstimos da banca comercial externa e 19% pela banca comercial doméstica (BdM, 1995-2012; CPI, s.d.; Massingue & Muianga, 2013). Logo, do investimento privado total em Moçambique, 75% é financiado por fluxos externos de capital. A Tabela 1, mais adiante, mostra que os influxos reais de investimento directo estrangeiro (IDE) aumentaram em mais de 30 vezes entre 2006 e 2012, o que é consistente com a corrida ao carvão e aos hidrocarbonetos, a outros minerais e a terra.⁸ Os dados sobre investimento mostram que a economia de Moçambique é atractiva para o capital financeiro externo, mas também apontam para o tipo de estruturas, capacidades e dinâmicas que essa economia poderá ter no futuro, criadas pelo investimento, e revelam factores que, de facto, atraem o capital financeiro. Assim, é importante prestar atenção ao padrão de investimento.

Primeiro, o investimento é concentrado num número reduzido de megaprojectos⁹ em sectores e actividades primárias, viradas para a exportação de *commodities*, com limitadas ligações domésticas. Os 13 megaprojectos da lista do CPI representam 0,4% do total dos

⁷ «Investimento aprovado» é uma *proxy* para análise das tendências e dinâmicas de investimento. A utilização desta *proxy* deve-se à dificuldade de acesso a dados sistemáticos e de longo prazo sobre o investimento de facto realizado, desagregado por projecto e por fonte de financiamento. Esta *proxy* pode induzir a erros de análise de dois tipos. Primeiro, pode resultar no exagero do padrão de descontinuidade do investimento, porque um grande projecto de investimento pode ser aprovado num ano enquanto o investimento é realizado ao longo de vários. Segundo, na ausência de mais informação sistemática, é difícil estimar se o grande investimento estrangeiro tem uma taxa de realização maior ou menor que o pequeno investimento nacional. Por isso, é difícil estimar se os dados do investimento aprovado sobrestimam ou subestimam a concentração do investimento nos grandes projectos minerais e energéticos. No entanto, a análise do investimento aprovado, na ausência de dados melhores, dá informação útil sobre as intenções de investimento, tanto dos investidores como do governo, e sobre as implicações dessas intenções para os padrões de produção e comércio futuros. Estes dados também dão informação sobre as fontes de investimento, o que é um indicador de motivações e de capacidades e dinâmicas de mobilização de recursos. Apesar destas chamadas de atenção sobre o cuidado a ter com estes dados, a análise do investimento aprovado é geralmente consistente com o comportamento geral da economia, o que dá garantias sobre a sua validade.

⁸ Os dados sobre IDE, constantes na Tabela 1, são insuficientes para estudar padrões de investimento, pois não estão desagregados por sector e projecto, nem contêm informação sobre outras formas de financiamento do investimento aprovado, como investimento directo nacional (IDN) e empréstimos. Por isso, apesar da existência destes dados reais, esta secção do artigo vai também continuar a fazer uso, cauteloso, da base de dados do CPI, que contém intenções e não investimento realizado.

⁹ De acordo com a lei do investimento privado em Moçambique, um megaprojecto é definido por requerer 500 milhões USD ou mais de investimento inicial. Esta categoria de projectos beneficia de incentivos fiscais, cambiais e outros especiais, que excedem os benefícios das outras classes de projectos de investimento privado.

projectos aprovados, prevêem o emprego directo de não mais de 20 mil trabalhadores, mas equivalem a 58% do montante do investimento privado aprovado entre 1990 e 2012 (20,2 biliões USD). Deste montante, 42% pertencem a quatro projectos industriais [fundição de alumínio, (fases I e II), fundição de ferro e aço, e petroquímica], 25% a três projectos florestais, 14% a dois projectos mineiros (areias pesadas e carvão), 9% a uma barragem hidroeléctrica, 5% a um grande projecto turístico e outros 5% a dois projectos de transportes e comunicações (um pequeno porto para escoamento de minerais e um projecto de telefonia móvel). Portanto, 95% do valor de intenções de investimento em megaprojectos destina-se directamente ao núcleo extractivo da economia (complexo mineral-energético e florestal) ou à sua rede de serviços.

De um modo mais geral, do total de intenções de investimento aprovadas nas últimas duas décadas (incluindo todos os projectos), 30% destinam-se a recursos minerais e a energia, 25% a indústrias de fundição e petroquímica ligadas ao complexo mineral-energético, 20% a florestas e tabaco. Ou seja, 75% das intenções totais de investimento privado são para actividades do núcleo extractivo da economia orientadas para exportações de produtos primários. Pouco mais de metade do restante é alocado à rede de serviços e infra-estruturas que serve esse núcleo extractivo. Dado este padrão de intenções de investimento, a distribuição do investimento ao longo do tempo, por sectores e pelo território nacional, é desigual e descontinuada, dependendo dos megaprojectos. Na última meia década, as intenções de investimento aumentaram, coincidindo com a expansão do interesse de investidores em gás, carvão, florestas e infra-estruturas associadas, concentrando-se no Centro e Norte de Moçambique (CPI, s.d.; Massingue & Muianga, 2013).

Segundo, as intenções de investimento não são sempre concretizadas, pois há projectos cancelados ou atrasados, apesar de terem sido aprovados há vários anos. Oito dos treze maiores projectos aprovados, entre há quatro e treze anos, correspondentes a 60% do valor de investimento aprovado para megaprojectos, ainda não estão em execução, estão significativamente atrasados ou foram cancelados. Uma avaliação preliminar feita nas províncias de Gaza, Tete e Cabo Delgado indica que sensivelmente metade do total dos projectos de investimento privado aprovados e listados pelo CPI não está em execução, ou é desconhecida localmente (Massingue & Muianga, 2013).

Sem mais investigação sistemática não é possível padronizar as causas dos cancelamentos ou atrasos na execução de projectos de investimento privado aprovados. A informação existente permite, no entanto, formular algumas hipóteses. A crise internacional constitui um obstáculo à mobilização de finanças, sobretudo para grandes projectos de investimento intensivos em capital, num período de contracção ou crescimento lento de mercados mundiais de algumas *commodities*. Em Moçambique, paralisou projectos de investimento em biocombustíveis e florestas, reduziu a capacidade do governo de Moçambique de mobilizar investidores para o seu

ambicioso programa de liquefacção de gás (devido aos custos de capital e à competição de projectos idênticos já estabelecidos em economias maiores), serviu de justificação oficial para a entrega, pelo governo, e sem concurso público, do programa de digitalização da radiodifusão à empresa Chinesa Star Times,¹⁰ alegando que o banco chinês Exim¹¹ condicionou a concessão do crédito comercial ao governo de Moçambique à alocação do projecto a uma corporação chinesa. Outro factor são os estrangulamentos nas infra-estruturas, nos serviços, na logística e no acesso a força de trabalho qualificada, que encarecem e atrasam projectos. Por exemplo, a falta de energia eléctrica é uma das causas da transição lenta entre a aprovação de projectos e a sua execução nos parques industriais, do mesmo modo que o estado de operação e a capacidade das linhas férreas afecta o ritmo da extracção/exportação do carvão. Os mercados financeiros domésticos, postos sob pressão pelo endividamento público, focam-se no núcleo extractivo da economia, na especulação com a dívida, no consumo de bens duráveis e de luxo e no grande negócio imobiliário, não tendo interesse nem capacidade para expansão no sentido do financiamento do resto da economia real. A desarticulação das estruturas e actividades produtivas, que fragmentam mercados, infra-estruturas e linhas de abastecimento, dificulta a implementação de projectos ou torna-os inviáveis e de alto risco. A competição oligopolista entre investidores encoraja-os a obterem recursos e a mantê-los inactivos, ainda que protegidos dos seus concorrentes, à espera de melhores mercados financeiros ou de *commodities*. A especulação, entre multinacionais, com os recursos nacionais (terra, água, recursos minerais e hidrocarbonetos), permite a corporações realizar rendas significativas como intermediários na transferência de propriedade pública para o mercado mundial de recursos, como nos casos da Riversdale, concessões de gás natural, projectos de biocombustíveis e florestas e outros. Obtendo concessões para áreas muito superiores ao que pretendem explorar, estas companhias usam a especulação dos activos para se autofinanciar, mas garantindo o controlo de quantidade significativa de acções nos recursos naturais a baixo custo. Corrupção, incompetência ou decisões irregulares por parte de decisores políticos também pode afectar a implementação de projectos. Todas estas hipóteses são explicações possíveis, mas somente investigação mais sistemática poderá confirmá-las e esclarecer o grau de relevância de cada uma delas e como se combinam.

Terceiro, a dependência do financiamento externo contribui para que o padrão de investimento seja definido pelas corporações multinacionais e que os seus interesses corporativos dominem os interesses do capital doméstico e da banca. Assim, o IDE está concentrado (81%) no núcleo extractivo da economia, em que são também aplicados 69% dos empréstimos bancários e 58% do IDN. O capital privado doméstico é particularmente activo em quatro outros sectores: finan-

¹⁰ Em associação com a Star Times Moçambique, participada, em 15%, por empresas lideradas por familiares directos do então Presidente da República, Armando Guebuza (Machel, 2011, 2012).

¹¹ O Exim Bank é um dos três bancos estatais chineses encarregados de implementar a política industrial do governo chinês, dentro e fora do território da República Popular da China.

ceiro, turismo, transportes e comunicações e construção, que, no seu conjunto, absorvem 37% do IDN, 15% do IDE e 30% dos empréstimos. Ou seja, 96% do IDE, 95% do IDN e 98% dos empréstimos estão concentrados nos sectores nucleares da economia extractiva e nos serviços e infra-estruturas associados e adjacentes (CPI, s.d.; Massingue & Muianga, 2013). Resumindo, o IDE marca o ritmo e a direcção do investimento privado em Moçambique, as multinacionais definem a direcção do IDE e os empréstimos e o IDN complementam ou operam nas áreas de oportunidade em torno do IDE, em que haja espaço para acumulação privada.

Quarto, o papel do IDN também é interessante. Sendo mínimo (apenas 6% do investimento privado total), é aplicado predominantemente em áreas de retorno seguro, nomeadamente na margem do núcleo extractivo e nos serviços e infra-estruturas adjacentes. O núcleo extractivo é atractivo pela possibilidade de controlar e renegociar a exploração dos recursos naturais e de, por via de ligações com o Estado, ter acesso a expropriações a baixo custo e à estrutura accionista e directiva das grandes empresas do complexo mineral-energético (Machel, 2011, 2012). Os serviços e infra-estruturas adjacentes são atractivos devido aos clientes seguros, ao controlo do acesso a infra-estrutura pública, às parcerias público-privadas (PPP) e ao financiamento público, por via da dívida, de parte substancial da infra-estrutura económica – isto explica, por exemplo, o papel destacado do IDN no sector financeiro (compra e gestão da dívida pública e outros fundos do Estado, bem como o negócio imobiliário), na construção (sobretudo a participação em obras públicas e logística dos hidrocarbonetos) e nos transportes e comunicações (com duas vertentes dominantes, nomeadamente telefonia móvel e gestão privada do sistema ferro-portuário ligado às explorações mineiras). O controlo dos serviços também afecta o poder negocial com o grande capital investido nos sectores extractivos nucleares. Finalmente, a concentração do IDN nestes sectores influencia o foco da política pública, pois uma parte dos investidores nacionais constitui o grupo e a dinâmica de interesse nacional mais influentes sobre o Estado e a sua política económica (Machel, 2011, 2012). Portanto, mesmo sendo pequena, a participação do IDN nestes sectores garante a sua rápida reprodução, a penetração no mundo do grande negócio multinacional, a consolidação da sua relação e do seu controlo sobre a política pública e a aprendizagem sobre as dinâmicas do grande capital global (financeiro e de *commodities*).

Quinto, influxos de capital externo, em condições de porosidade económica, são acompanhados por saídas de capital na forma de repatriamento de lucros, serviço de dívida, serviços de investimento, entre outros. Enquanto a economia recebe quantidades maciças de capitais externos, os saldos da balança financeira e de capitais ficam positivos, mas, assim que abrandam o influxo de capital externo, podem tornar-se altamente negativos. A Tabela 1 mostra uma parte destes efeitos: até 2010, o saldo da balança financeira era mais positivo sem megaprojectos, apesar dos influxos de IDE. Em 2011 e 2012, os montantes de IDE cresceram de tal forma que a balança se tornou mais positiva com megaprojectos incluídos, apesar de ter aumentado a saída de capitais, pois os projectos mais recentes, em que foram aplicados os investimentos mais

recentes, ainda não estão a gerar retornos repatriáveis. Portanto, a não ser que a economia consiga substituir importações efectivamente e desenvolver e diversificar a base de exportações, fluxos tão maciços de capital externo, relativamente ao tamanho da economia, podem conduzir à «explosão» da bolha económica.

TABELA 1: IDE EM MOÇAMBIQUE E O SEU IMPACTO NA CONTA FINANCEIRA (MILHÕES USD)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo da conta financeira total	-1502	447	728	863	1131	2781	5044
Saldo da conta financeira excluindo grandes projectos	n.a.	n.a.	1000	936	1239	1562	2083
IDE em Moçambique	154	427	592	893	989	2663	5218

Fonte: BdM (1995-2012).

Portanto, a análise do investimento mostra seis elementos importantes na constituição de dinâmicas de uma bolha económica: (i) concentração em recursos naturais e necessidade de incorporação contínua de mais recursos para manter a expectativa de boom económico; (ii) baixa taxa de concretização do investimento, mesmo com adjudicação, pelo Estado, de grandes concessões mineiras e de hidrocarbonetos a empresas multinacionais; (iii) especulação com recursos como meio de obtenção e partilha de rendas e de refinanciamento das companhias envolvidas; (iv) financiamento da expansão do capital no núcleo extractivo da economia, nas infra-estruturas, nos serviços adjacentes e na especulação imobiliária com recurso à dívida pública (títulos do Tesouro, créditos comerciais e PPP), à expropriação das infra-estruturas do Estado (como os caminhos-de-ferro, por exemplo) e à expropriação de largas parcelas de terra a baixo custo; (v) dependência destas dinâmicas de investimento e especulação da expectativa de altos fluxos futuros de rendimento proveniente do complexo mineral-energético; e (vi) ligação especulativa e meramente pecuniária entre capital nacional e multinacional por via de diferentes formas de porosidade da economia. Isto é, o ritmo e a sustentabilidade da expansão económica dependem das expectativas sobre o rendimento que deverá acontecer daqui a uma década ou mais, e que será afectado pelo *lag* temporal para entrada em funcionamento dos empreendimentos, desenvolvimento da infra-estrutura, comportamento dos mercados internacionais e predisposição das autoridades nacionais de assumirem todos os riscos maiores.

POROSIDADE: LIGAÇÃO ORGÂNICA ENTRE SUBSÍDIOS FISCAIS, DÍVIDA PÚBLICA E ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

Porosidade é o grau de ineficiência da economia em reter e acumular, socialmente, o excedente produzido e não consignado, para utilização na reprodução da economia como um todo. A porosidade manifesta-se por via das perdas de rendimento social gerado na economia e pela minimização do poder de absorção social do excedente e dos fluxos externos de recursos. Estas

perdas são causadas por incentivos fiscais, repatriamento de lucros, incapacidade de efectivamente substituir importações de bens e serviços,¹² fuga ilícita de capitais, baixa taxa de reinvestimento do capital privado, privatização das rendas sociais da economia, fraqueza ou afunilamento da capacidade produtiva, ligações e logística, concentração do investimento em torno dos grandes projectos do complexo mineral-energético. A porosidade resulta, pois, de estruturas, instituições e políticas económicas específicas, e pode ser um mecanismo de transferência de recursos e rendas públicos para promoção da acumulação privada de capital, sobretudo nas suas fases iniciais, por via da expropriação do Estado e do papel do Estado na articulação triangular, «sagrada», entre o Estado, o capital financeiro doméstico emergente e o capital multinacional (Castel-Branco, 2014). Este artigo tem interesse particular em desenvolver o ângulo da porosidade económica que se relaciona com a bolha económica, pelo que o enfoque será posto na dívida pública, fiscalidade, natureza da despesa pública e implicações para o sistema financeiro.

Desde 2001, a dívida pública interna aumentou 19 vezes, a uma taxa média anual de 28% (ou quatro vezes mais depressa do que o PIB), e a dívida pública externa aumentou três vezes, a uma taxa média anual de 10% (40% mais depressa do que o PIB). O peso da dívida pública interna no *stock* total da dívida pública aumentou de 1% para 13%, e o seu peso no serviço da dívida passou de 2% para 90% desde 2009, por causa dos juros mais altos. O governo tem argumentado que a gestão da dívida tem sido feita de acordo com *standards* internacionais de sustentabilidade fiscal para economias semelhantes à de Moçambique, pelo que não existe motivo de alarme (Chang, 2014). No entanto, o argumento do governo é, no mínimo, insuficiente para tratar responsabilmente da questão da dívida pública, por várias razões.

Primeiro, os *standards* de sustentabilidade fiscal da dívida são discutíveis, particularmente no caso moçambicano: o *stock* da dívida não é bem conhecido e o endividamento comercial com a China não é transparente; o *stock* conhecido já ultrapassou o tecto indicador de risco, pondo instituições financeiras em alerta; o uso do PIB, das exportações ou da balança comercial como denominadores nos rácios de sustentabilidade não é adequado para uma economia de natureza extractiva, afunilada e com significativas perdas de excedente para o sector privado nacional e estrangeiro (o Produto Nacional Bruto, que reflecte melhor a retenção de excedente na economia nacional, ou a balança de transacções correntes, que já capta o efeito das transferências, poderiam ser denominadores mais adequados); medidas de sustentabilidade usam

¹² A substituição efectiva de importações está associada ao desenvolvimento de ligações e capacidades produtivas a montante e jusante que substituem importações. A «efectiva» substituição de importações difere, pois, de indústrias de montagem final de produtos, com base em e dependentes de importações e de força de trabalho pouco qualificada e barata, empregue em processos de produção altamente estandardizados e de pouco valor tecnológico (ver, por exemplo, Fine & Rustomjee, 1996; Chang, 1996).

pressupostos sobre volume e estrutura da despesa e receitas, e ambas resultam de decisões políticas e estruturas económicas, bem como expectativas sobre o comportamento da economia nacional e internacional. Portanto, uma economia afunilada e porosa e, por isso, particularmente vulnerável a pequenas alterações ou choques macroeconómicos deve manter-se cuidadosa e confortavelmente dentro de limites de dívida para que não entre em crise provocada por alguma súbita flutuação dos mercados de bens e serviços e financeiros internacionais, como, por exemplo, uma brusca subida dos juros sobre a dívida ou volatilidade dos preços de *commodities* (Castel-Branco, 2014; Ossemane, 2010).

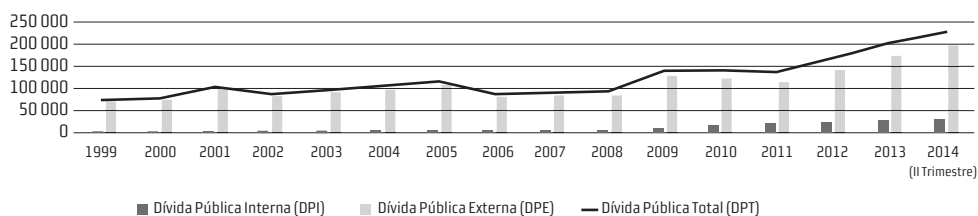
Segundo, na análise da dívida, a sua função económica é mais importante do que contestáveis rácios de sustentabilidade fiscal (o que não quer dizer que a análise de sustentabilidade fiscal não seja relevante). O facto de o governo parecer apenas usar o critério de sustentabilidade fiscal na análise da dívida sugere que está mais interessado na quantidade de dívida que tem espaço para mobilizar do que na função social e económica dessa dívida e o seu impacto estruturante. Por sua vez, esta conclusão sugere, ainda, que o espaço de dívida funciona como reserva, ou mina, para financiamento e subsídio, de curto prazo, de um *boom* económico construído em torno da mobilização de capital internacional em troca de recursos naturais a baixo custo, além de levantar dúvidas sobre a qualidade da planificação financeira e económica da dívida (Rame *et al.*, 2015; Castel-Branco, 2014).

Terceiro, dois outros factores são mais importantes do que os indicadores estáticos de sustentabilidade fiscal da dívida. Por um lado, a dívida está a crescer meteoricamente, por razões discutidas mais adiante (Gráfico 5). Por outro lado, a estrutura da dívida está a mudar, assistindo-se ao aumento do peso da dívida pública interna e da dívida comercial externa, substancialmente mais caras do que a dívida oficial concessional (Gráficos 5, 6 e 7). Daqui resultam pressões adicionais sobre o orçamento do Estado e as reservas externas, com o peso do serviço da dívida a duplicar em ambos, conduzindo a pressões adicionais para o corte da despesa (Gráficos 7 e 8). Dado o padrão extractivo de acumulação e o enfoque do Estado na mobilização de grande capital externo, a resposta política às pressões orçamentais são a contracção da despesa nas áreas públicas de maior impacto social (educação, saúde, segurança social, transporte público e saneamento),¹³ ficando estas áreas dependentes da ajuda externa ao desenvolvimento,¹⁴ e a concentração do investimento público nos grandes projectos de infra-estruturas ligados ao complexo mineral-energético (Massarongo, 2013; Massarongo & Muianga, 2011; Castel-Branco, 2014).

¹³ Educação, saúde, segurança social e transporte público não são prioridade para as classes capitalistas e médias emergentes, que geralmente têm acesso a serviços privados, mas são as únicas opções para as classes trabalhadoras, que não têm voz política autónoma, articulada e influente na política pública.

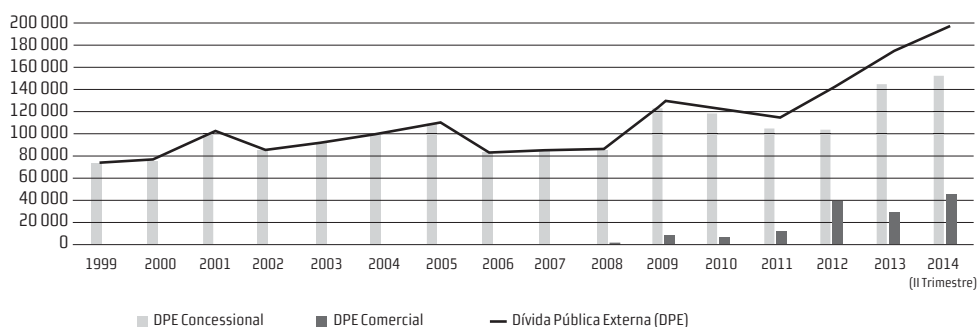
¹⁴ Neste contexto, a ajuda externa e os sistemas de protecção social vigentes são articulados como suporte ao processo de acumulação privada de capital, permitindo ao Estado subsidiar a aceleração e a intensificação da acumulação primitiva de capital e, ao mesmo tempo e com os mesmos objectivos, manter os altos níveis de porosidade.

GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE (EM MILHÕES DE METICAIS)



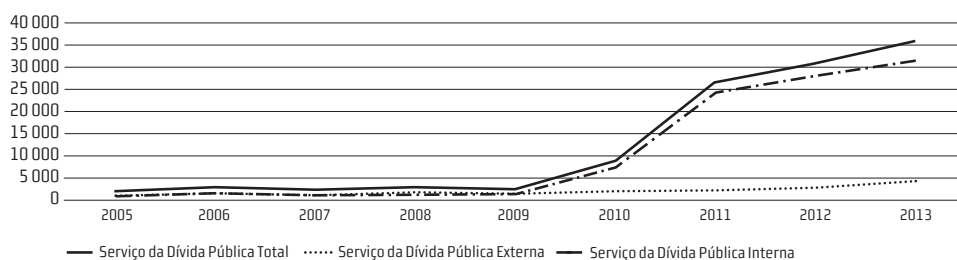
Fonte: GdM (2000-2011; 1999-2014).

GRÁFICO 6: ESTRUTURA DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE: DÍVIDA CONCESSIONAL E COMERCIAL (EM MILHÕES DE METICAIS)



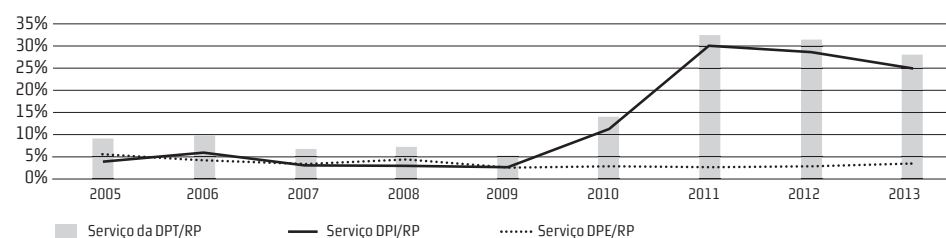
Fonte: GdM (2000-2011; 1999-2014).

GRÁFICO 7: SERVIÇO DA DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE (EM MILHÕES DE METICAIS)



Fonte: GdM (2000-2011; 1999-2014).

GRÁFICO 8: PESO DO SERVIÇO DE DÍVIDA PÚBLICA TOTAL (DPT), INTERNA (DPI) E EXTERNA (DPE), MEDIDO COMO PERCENTAGEM DAS RECEITAS PÚBLICAS (RP)



Fonte: GdM (2000-2011; 1999-2014).

Quarto, de onde vem a dívida? Esta pergunta parece retórica, pois a resposta parece óbvia – excesso de consumo relativamente ao rendimento. No entanto, esta resposta nada diz sobre o rendimento, a despesa e a relação entre os dois. A dinâmica de endividamento emerge de vários factores relacionados que fazem parte das dinâmicas da porosidade como mecanismo de subsídio do processo de acumulação privada de capital: incentivos fiscais o financiamento da logística e infra-estrutura para o grande capital, bem como a intensidade em capital e, por consequência, a dependência de importações da estratégia de investimento. Estes factores formam um pacote de subsídios para o grande capital multinacional, que, argumenta-se (Castel-Branco, 2010; 2014), garante o acesso das classes capitalistas emergentes em Moçambique às rendas da economia e do capital multinacional, sem terem de realizar financeiramente essa participação. A não tributação do capital multinacional, em especial das grandes empresas que já geram lucros há quatro ou mais anos, e a hesitação em tributar as transacções especulativas, entre multinacionais, das concessões em recursos naturais, implicaram a perda de entre 72 e 96 biliões de meticais em receita fiscal adicional, apenas no período 2005-2013 (9 a 12 biliões de meticais por ano),¹⁵ o que era equivalente a 13% da receita do Estado, 7% da despesa pública e 3% do PIB durante aquele período (Castel-Branco, 2014).¹⁶ Por outro lado, o investimento público financiado por dívida concentrou-se essencialmente num pequeno grupo de grandes projectos de infra-estruturas e serviços, em transacções financeiras, propriedade imobiliária do Estado e equipamento de defesa e segurança. Três quartos desta despesa não são justificáveis em termos de prioridades para alargamento e diversificação de oportunidades e capacidades produtivas, económicas e sociais, o que é deduzível pelos seus objectivos e utilidade. São os casos dos 950 milhões de euros, com financiamento do Banco Europeu de Investimento, para a compra das acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa, sem

¹⁵ Mesmo na presença da crise económica internacional, que, entre 2007 e 2011, provocou uma quebra significativa dos preços mundiais de alumínio (entre 30% e 40%), reduzindo os lucros da fundição de alumínio Mozal, que seria responsável por cerca de um terço dessa receita fiscal potencial mas ociosa.

¹⁶ A estas perdas fiscais sobre rendimentos de capital podem ser adicionadas as perdas relacionadas com a privatização da gestão e das rendas de infra-estrutura pública (por exemplo, os principais portos e linhas férreas), bem como com as tarifas sobre a terra atribuída a grandes explorações comerciais, que são irrisórias (0,40 USD por hectare) e que não são colectadas (The Oakland Institute, 2011), mas estes dados não estão facilmente acessíveis.

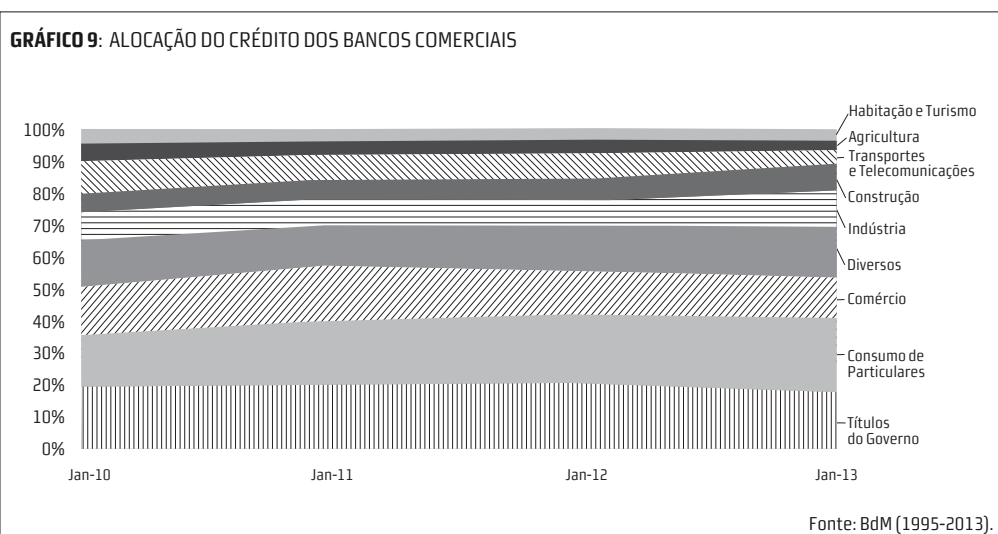
significativo impacto directo positivo no aumento da oferta e da qualidade de energia e na redução do preço; os 850 milhões USD gastos numa hipotética frota, supostamente de pesca de atum, que nem sequer foi ao parlamento para aprovação, violando a lei; os 750 milhões USD da Ponte da Catembe; os mais de 500 milhões USD gastos na zona económica especial de Nacala e no Parque Industrial de Beluluane, com limitado impacto no desenvolvimento industrial, e com limitado acesso a energia eléctrica; os mais de 100 milhões USD gastos nas infra-estruturas para os Jogos Africanos, uma parte das quais foi posteriormente privatizada a baixo custo e especulada, estando a outra dramaticamente subutilizada; os 100 milhões USD do aeroporto internacional de Nacala; os 40 milhões USD da ponte sobre o rio Rovuma, servida por vias de acesso de péssima qualidade; as várias parcerias público-privadas (PPP), como o projecto de digitalização da radiodifusão adjudicado, sem concurso público, à Star Times (calculado em 300 milhões USD), entre outros. Estes projectos de investimento público ou com garantia pública são úteis para o núcleo extractivo da economia, para o grande capital multinacional e para a especulação imobiliária e financeira, mas são pouco eficazes a promover a diversificação e a articulação da base produtiva, a substituir importações efectivamente e a gerar empregos decentes. Além disso, pela sua escala e dependência de importações, são potentes geradores de dívida. Segundo o Fundo Monetário Internacional (Rame *et al.*, 2015), uma parte considerável destes projectos não é sustentada por análise económica e financeira sólida, e uma parte dos investimentos em propriedade pública e PPP nem sequer tem a estrutura accionista clarificada e transparente.

Estes projectos podem ser prejudiciais para a capacidade de o Estado prosseguir políticas económicas e sociais amplas, devido às pressões que colocam sobre a disponibilidade e os custos de capital, energia e trabalhadores qualificados para o resto da economia, bem como pelo descrédito que podem criar nas instituições nacionais. Portanto, o endividamento do Estado resulta da sua expropriação como forma de promover acumulação privada de capital, não de um genérico excesso de consumo sobre o rendimento, ou despesismo não qualificado.

Quinto, a aceleração da dívida está a estruturar a economia em torno de um ciclo, ou vício, de dívida. A expansão da bolha económica requer mais recursos, que provêm da dívida, mas sem essa expansão as expectativas dos mercados financeiros podem alterar-se negativamente e fazer a bolha económica implodir (retirada do capital e recessão) ou explodir (entrar em crise de dívida). Portanto, há uma armadilha de dívida em construção. Além disso, a contínua expansão da bolha económica só é consistente, na fase histórica actual, com a contínua mobilização de capital privado externo, o que fortalece as dinâmicas sociais, políticas e económicas da economia extractiva e as pressões especulativas e de mobilização de capacidades para reduzir os custos e riscos do grande capital.

Adicionalmente, as pressões da dívida sobre o mercado doméstico de capitais exacerba o carácter especulativo do sistema financeiro, particularmente num contexto de elevada concentração

bancária, uma base produtiva afunilada e inconsistência entre as políticas monetária e fiscal. Assim, o sistema financeiro doméstico expande-se em torno do negócio da dívida, da especulação imobiliária e do financiamento de infra-estruturas e serviços em redor do núcleo extractivo da economia, e o capital torna-se escasso e caro para as pequenas e médias empresas, dificultando não só a sua emergência e desenvolvimento mas até a formação de ligações entre estas empresas e os megaprojectos (Castel-Branco, 2014; Massarongo, 2013; Massarongo & Muianga, 2011; Langa, 2015; Mandlate, 2015; Langa & Mandlate, 2013) (Gráfico 9). O endividamento acelerado conduziu, igualmente, à redução do *rating* do crédito soberano de longo prazo de Moçambique de B+ para B, pela Standard & Poor's Rating Service, em 2014, o que torna o acesso a capital externo mais caro.



Finalmente, os cortes nas áreas sociais – saúde, educação, segurança social, saneamento, transportes públicos, etc. – têm impacto directo no acesso e na qualidade dos serviços públicos e criam pressões para privatização e mercantilização de alguns deles. Em paralelo com a crise do sistema público, expandem-se os serviços privados em cada uma destas áreas. Portanto, ao mesmo tempo que se criam dinâmicas económicas e sociais que exacerbam desigualdade e agravam a pobreza, também surgem oportunidades de expansão do modo capitalista de organização social para novas áreas, confinadas às maiores cidades, onde é maior a concentração de grupos sociais de maior rendimento.

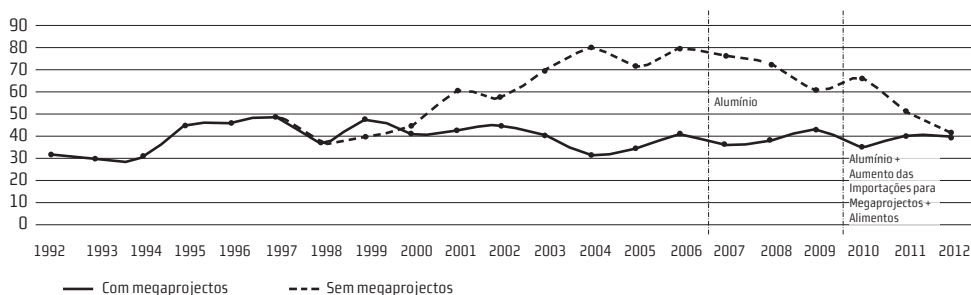
Sexto, estas dinâmicas de acumulação assentam na expectativa criada em torno de fluxos futuros de rendimentos provenientes do complexo mineral-energético, em especial dos hidrocarbonetos. A dívida do presente é justificada em termos do futuro (o governo contrai dívida para garantir a plena inclusão e exploração, no futuro, dos recursos naturais do País) e garantida com base na expectativa dos rendimentos no futuro (os investidores concedem dívida

com a garantia de acesso aos rendimentos dos hidrocarbonetos no futuro). Na prática, este modelo sugere que as opções do futuro estão a ser hipotecadas por decisões do presente que comprometem os hipotéticos fluxos futuros de rendimentos com estratégias económicas que afunilam as oportunidades e possibilidades para futuras gerações e futuros governos. Adicionalmente, há pouca certeza sobre quando tais rendimentos começarão a fluir e em que volume, e quais serão os rendimentos líquidos de facto disponíveis para a economia quando a dívida acumulada começar a ser paga (Melina & Xiong, 2013). O governo tem vindo a «mobilizar» os cidadãos para reduzirem as suas expectativas sobre os benefícios que poderão advir da exploração do complexo extractivo, considerando ser irrealista e, por vezes, até antipatriótico fazer exigências acerca dos benefícios e beneficiados dessa exploração (Chang, 2014; Guebuza, 2004, 2012). Ao mesmo tempo, para atrair capital internacional, IDE ou empréstimos comerciais, o governo aumenta as expectativas dos investidores, garantindo-lhes o acesso, a baixo custo, aos recursos naturais e aos seus rendimentos, alimentando, ou seja, cria um sistema de financiamento do processo de acumulação privada de capital por via da dívida garantida por expectativas.

VULNERABILIDADES: IMPLOÇÃO OU EXPLOÇÃO DA BOLHA?

Quais são os riscos deste tipo de modelo económico? Primeiro, é a vulnerabilidade macroeconómica de uma base produtiva e comercial afunilada, dependente de importações e de capital externo, concentrada em recursos naturais não renováveis e cuja expansão requer uma crescente incorporação de novos recursos, novas expropriações e nova dívida. O Gráfico 10, sobre a taxa de cobertura das importações pelas exportações de Moçambique, ilustra três elementos desta vulnerabilidade, associados ao afunilamento da base produtiva e comercial: o impacto da variação de preços mundiais numa única *commodity*, o alumínio, da inflação importada, parcialmente derivada da incapacidade de substituir importações, em especial de comida, e da intensidade dos megaprojectos em importações. Em vinte anos, desde o fim da guerra, o rácio exportações/importações, excluindo megaprojectos, não mudou significativamente – seria de esperar que a mudança fosse acentuada, pelo menos tendo em conta os dividendos da paz. Entre 2000 e 2006, são os grandes projectos de alumínio e de exploração de gás natural que melhoram este rácio. A partir de 2007, a acentuada queda do preço mundial de alumínio, a subida do preço de combustíveis e de comida e o aumento de importações para outros megaprojectos minerais e energéticos provocam uma significativa redução da capacidade de financiar importações com exportações do País.

GRÁFICO 10: TAXA DE COBERTURA DAS IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS (COM E SEM MEGAPROJECTOS, EXPORTAÇÕES COMO PORCENTAGEM DAS IMPORTAÇÕES)



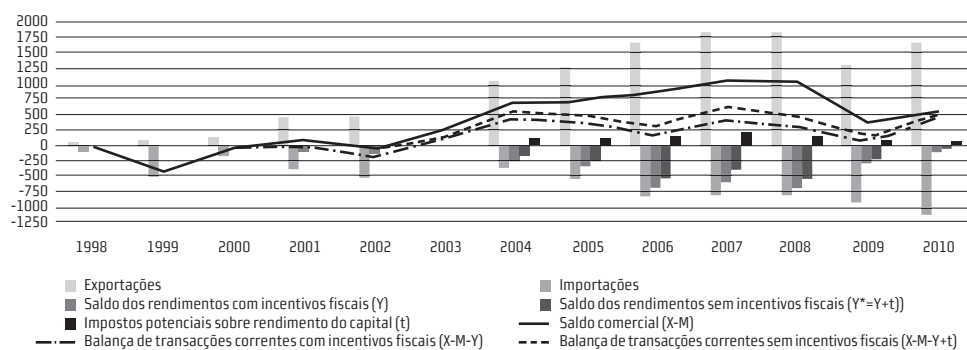
Fonte: BdM (1995-2012, 2003-2010, INE, 1995-2011).

Segundo, no Gráfico 10 a discussão sobre quem paga pelas importações e quem ganha com as exportações é evitada. De facto, o grosso das importações e exportações é feito por empresas que pagam e ganham com o comércio externo. Há empresas que não exportam mas que precisam de importar, porque as matérias-primas, outros insumos, equipamentos e peças não são produzidos localmente. O Estado também importa mas não exporta. A capacidade de financiar as importações dos não-exportadores e dos que estão a emergir depende das reservas criadas com as exportações dos grandes exportadores (como a fundição de alumínio Mozal, que pode exportar mais de um bilião de dólares por ano). As importações que a economia não consegue pagar com exportações constituem dívida. Os grandes exportadores contribuem para a economia na medida da proporção das receitas das suas exportações que a economia retém através de ligações produtivas, da utilização do sistema bancário nacional e, sobretudo, através do sistema fiscal. Dado que as ligações produtivas e fiscais são limitadas, as receitas de exportação são retidas pelas empresas exportadoras, com reduzidos ganhos para a economia como um todo.

O Gráfico 11 mostra a diferença entre o saldo comercial (as exportações menos as importações) e o saldo de transacções correntes [saldo comercial calibrado pelas transferências (repatriamento de lucros e outras)] para dois megaprojetos, Mozal (alumínio) e Sasol (gás natural). O gráfico ilustra, ainda, o potencial fiscal destes projectos se a ociosidade fiscal de que beneficiam fosse eliminada. Enquanto o saldo comercial destas grandes corporações é altamente positivo (pois, no seu pico, 2007, as exportações excederam as importações em cerca de 1,03 biliões USD), o seu saldo de transacções correntes, que reflecte a absorção, na economia nacional, do excedente gerado, é muito menos impressionante (pois em 2007 foram absorvidos na economia apenas 414 milhões USD, sobretudo com salários e custos operacionais dos projectos, e foram transferidos, em forma de repatriamento de lucros, serviços e remunerações diversas, cerca de 616 milhões USD). Aplicando sobre os lucros as tarifas fiscais em vigor para

pequenas e médias empresas nacionais, a economia teria retido cerca 195 milhões USD adicionais e não consignados às despesas dos projectos (portanto, livres para utilização no resto da economia), só em 2007, e teria absorvido, nesse ano, 609 milhões USD em vez de 414 milhões USD. Este exemplo, com apenas dois megaprojetos, ilustra a limitada capacidade de mobilização de recursos dentro da economia, o que é particularmente grave em momentos de rápida expansão ou crise.

GRÁFICO 11: SALDOS COMERCIAL E DE TRANSAÇÕES CORRENTES DA MOZAL E DA SASOL, COM E SEM INCENTIVOS FISCAIS SOBRE RENDIMENTOS DE CAPITAL (MILHÕES USD)



Fonte: BdM (1995-2012).

Terceiro, no contexto de bolha económica, a contínua expansão é fundamental para que a bolha não imploda, mesmo que corra o risco de explodir. Para não implodir, a bolha económica necessita que as expectativas de rápido crescimento e contínua incorporação de novos recursos à disposição do grande capital se mantenham altas. Os riscos de endividamento acelerado, os elevados custos de investimento na logística necessária para operacionalizar a exploração dos recursos, a crise económica internacional, a flutuação dos preços dos hidrocarbonetos, a fraqueza da infra-estrutura e serviços, a escassez de força de trabalho qualificada, a competição de outras regiões e economias com melhores condições de partida, os riscos de retorno ao conflito político-militar e as tensões sociais geradas em torno da reprodução e expansão de uma economia afunilada, extractiva e que depende de expropriação do Estado e da terra, são, entre outros, factores que podem pôr em causa as expectativas e a capacidade de mobilizar novos recursos e de os colocar no mercado. Existe alguma evidência, ainda que circunstancial, de um certo arrefecimento do entusiasmo dos investidores em relação a Moçambique, nomeadamente: a redução do *rating* de Moçambique pela Standard & Poor's Rating Service de B+ para B, em Fevereiro de 2014, devido ao crescimento meteórico da dívida pública; o aumento das transações especulativas entre multinacionais, em que as que obtiveram concessões grandes vendem uma proporção crescente das suas acções a outras multinacionais, atrasando a

colocação destes recursos em operação produtiva e, ironicamente, levando a que a tributação destas transacções se constitua na única fonte de receita da exploração destes recursos para economia, e uma das principais fontes de receita pública; a reavaliação das expectativas sobre prazos e potencial de rendimento dos hidrocarbonetos e outros recursos naturais no futuro, dada a evolução dos mercados e as dificuldades logísticas e políticas em Moçambique; o sistemático atraso na implementação de projectos de grande dimensão.

O que acontecerá com a bolha se as expectativas forem seriamente abaladas? O desinvestimento fá-la-á implodir até ao ponto em que a economia fique insolvente e a bolha exploda. O recurso a novo endividamento, que se tornará cada vez mais caro, poderá fazer a bolha explodir. A não ser que a economia substitua as importações efectivamente e expanda e diversifique a base de exportações, o aumento do influxo de recursos (IDE ou empréstimos comerciais) pode provocar a explosão da bolha económica.

Quarto, um modelo que dependa da contínua incorporação de novos recursos não renováveis nos mercados, particularmente num contexto de porosidade económica e de maior tendência para a especulação do que para a produção, gera dinâmicas de insustentabilidade intergeracional e ambiental. A médio e longo prazo, as opções económicas, sociais e ambientais podem deteriorar-se, ao mesmo tempo que o País perde o controlo sobre recursos ou tais recursos se esgotam. Passar a crise actual para o futuro, por intermédio da dívida, não só fecha opções futuras como descredibiliza as opções do presente, podendo conduzir à implosão ou à explosão da bolha ou a explosões sociais.

Quinto, a bolha económica tem-se expandido à custa da perda de eficácia da economia em lidar com os problemas da pobreza, do alargamento da base produtiva e da ampliação das oportunidades sociais. A Tabela 2 mostra que a desigualdade da distribuição do rendimento nominal não se tem alterado significativamente, (apesar de, com o Gini em 0,42, ser alta), que a taxa de crescimento da economia tem acelerado e que a inflação média (medida pelo índice de preços ao consumidor, IPC) tem diminuído. No entanto, a percentagem da população a viver em pobreza absoluta não diminuiu, e o número absoluto de pobres aumentou em dois milhões.

TABELA 2: EFICÁCIA RELATIVA DO CRESCIMENTO DO PIB A REDUZIR POBREZA

	De 1996/97 a 2002/03	De 2003/04 a 2009/10	De 1996/97 a 2009/10
Crescimento real acumulado do PIB no período (%) [1]	55	66	156
Redução acumulada da pobreza no período (%) [2]	-15,3	0,6	-14,7
Percentagem da população total vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta (%) [3] ⁽¹⁾	69,4	54,1	54,1
	54,7	69,4	54,7
Coefficiente de Gini [4]	0,41	0,42	0,42
Taxa média anual de crescimento real do PIB (usando deflactor oficial) (%) [5]	6,5	7,8	7,2
Taxa média anual de crescimento do PIB <i>per capita</i> (usando deflactor oficial) (%) [6]	4,2	5,5	4,9
Taxa média anual de redução da pobreza (%) [7] ⁽²⁾	-2	0,1	-1
Por quanto o PIB tem de crescer para a pobreza reduzir por uma unidade [8] ⁽³⁾	3,25	-	7,2
O que acontece com a pobreza quando o PIB cresce por uma unidade [9] ⁽⁴⁾	-0,31	0,013	-0,14
Taxa de inflação média anual (%) [10]	8,3	7,8	7,9
Diferencial do IPC de bens alimentares e não alimentares (em pontos percentuais) [11] ⁽⁵⁾	1,6	3,8	2,7
Diferencial dos preços relativos entre bens alimentares e não alimentares (diferencial medido como percentagem do IPC não alimentar) [12] ⁽⁶⁾	21,3	51	36
Taxa média anual de crescimento do PIB deflacionado pelo IPC alimentar (%) [13]	5,4	5,2	5,3
Taxa média anual de crescimento real do PIB <i>per capita</i> (IPC alimentar) (%) [14]	3,1	2,9	3,0

NOTAS:

(1) Em cada célula de dados deste indicador há dois números que mostram a percentagem da população total a viver abaixo da linha da pobreza, no início e no fim do período respectivo. **(2)** Um número negativo mostra que pobreza diminuiu, e um número positivo mostra que a pobreza aumentou. **(3)** A relação entre crescimento do PIB e redução da pobreza, indicador [8] na tabela, é um rácio simples entre a taxa média anual de crescimento do PIB e a taxa média anual de redução da pobreza. Quanto mais alto for este rácio, menos eficaz é a economia a reduzir a pobreza, porque para uma unidade de redução da pobreza o PIB tem de crescer a uma taxa mais alta (ou seja, mais recursos económicos têm de ser gastos para reduzir a pobreza pela mesma unidade). No segundo período de análise, 2003/04 a 2009/10, não é possível calcular este rácio porque a pobreza aumentou, em vez de diminuir. Logo, para qualquer taxa de crescimento, a economia é incapaz de reduzir pobreza. **(4)** Quando o número é negativo, significa que a pobreza diminuiu à medida que a economia cresceu, e quando é positivo mostra que a pobreza cresceu à medida que a economia cresceu. Este indicador é o inverso do anterior, [8]. **(5)** Este indicador mostra a diferença entre o índice de preços ao consumidor (IPC) de bens alimentares e o IPC de bens não alimentares, em termos absolutos. Quanto maior for esta diferença, pior é a distribuição do rendimento real do ponto de vista dos pobres, porque os grupos de menor rendimento gastam uma proporção significativamente maior do seu rendimento em bens alimentares. **(6)** Este indicador é um rácio que estima o diferencial relativo dos dois IPC, dando informação sobre o peso da diferença. Portanto, é o indicador [11] a dividir pelo IPC de bens não alimentares, multiplicado por cem (para o resultado surgir em percentagem). Quanto maior for este valor, maior é a diferença relativa entre o IPC alimentar e o IPC não alimentar.

Fonte: DNEAP, 2010; GdM (2010); INE (1995-2011); Wuyts (2011a).

A taxa média de expansão do PIB real em 2003/04-2009/10 foi superior à do período anterior em 20%, quando o PIB é deflacionado pelo deflador médio, mas inferior, em 4%, quando o PIB real é deflacionado pelo IPC alimentar (indicadores [5] e [13] da Tabela 2). Na mesma linha de argumentação, o PIB real *per capita*, deflacionado pelo IPC alimentar, cresceu a metade da velocidade do deflacionado pelo deflador médio do PIB (indicadores [6] e [14]). A tabela sugere que o aumento do diferencial entre a inflação média e a dos produtos alimentares, com os preços destes a aumentarem significativamente mais depressa do que aquela (49% mais depressa entre 2003/4-2009/10, comparado com 20% no período anterior), é um factor explicativo da perda de capacidade da economia em reduzir pobreza, tal como a crescente mercantilização de serviços públicos básicos como a saúde, educação, transporte, água e saneamento. Dado que o peso de «alimentos» no cabaz de consumo das famílias de menor rendimento é cerca do triplo do das famílias de maiores rendimentos (DNEAP, 2010), este diferencial na dinâmica dos preços entre bens alimentares e IPC médio afecta mais negativamente o poder de compra das famílias de

menor rendimento do que o das famílias de altos rendimentos. Logo, a desigualdade na distribuição do rendimento real deve ter aumentado significativamente, mesmo que o mesmo não aconteça com a distribuição do rendimento nominal (Wuyts, 2011a, 2011b).

Uma economia de natureza extractiva, que expanda como uma bolha, exproprie o Estado, afunile a base produtiva, as oportunidades emprego e o acesso aos benefícios do crescimento económico e mercantilize os serviços públicos básicos gera tensões e vulnerabilidades sociais e políticas que podem pôr em causa o processo de acumulação e fazer a bolha económica implodir ou explodir.

ECONOMIA EXTRACTIVA COMO SISTEMA DE ACUMULAÇÃO

De onde vêm as tendências para a formação de uma dinâmica de bolha na economia moçambicana? Para entender esta questão, é preciso entender o sistema social de acumulação de capital em Moçambique. A acumulação de capital não se restringe ao crescimento económico e às suas estruturas, mas refere-se à relação dialéctica entre o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, das capacidades, logística, tecnologias e técnicas de produção, e as relações sociais de classe que evoluem com o desenvolvimento das forças produtivas e que estruturam a produção, a distribuição e a utilização do excedente. Portanto, a acumulação capitalista diz respeito à expansão do modo capitalista de produção para todas as esferas da sociedade (Marx, 1976; Luxemburg, 2003).

Marx (*op. cit.*) descreve o processo de acumulação primitiva de capital como nada mais do que a separação dos produtores dos meios de produção. Isto é, acumulação primitiva de capital é um processo social, económico e político que opera duas transformações fundamentais na sociedade: por um lado, os meios sociais essenciais de subsistência e de produção são transformados em capital e, por outro, os produtores directos são transformados em trabalhadores assalariados, separados da posse desses meios sociais de subsistência e produção. Este processo começa com a expropriação da terra e da população agrícola, o controlo das condições de trabalho e de contratação para aumentar lucros remunerando a força de trabalho abaixo do seu custo de subsistência, a reprodução de um exército de desempregados e subempregados disponíveis mas cujos custos de reprodução social são suportados pelos próprios e pelas suas famílias ou por organizações de caridade, e não pelo Estado ou pelo capital. Historicamente, a revolução agrária é uma parte central deste processo de acumulação primitiva devido a quatro factores: (i) a «libertação», ou separação, da força de trabalho em relação à terra e aos meios de produção da sua subsistência, criando as «reservas» de força de trabalho assalariada; (ii) a produção dos meios de subsistência a baixo custo que permitam a reprodução social de força de trabalho barata; (iii) a provisão de um mercado doméstico para a produção industrial emergente e de matérias-primas para a indústria; e (iv) a transformação da terra em capital.

No caso moçambicano, o capitalismo nacional não está a emergir de formas de produção historicamente anteriores ao modo capitalista de produção. O colonialismo encarregou-se de operar essa transição, que conduziu à maciça expropriação da terra e dos recursos a baixo custo; formou o semiproletariado rural dependente dos mercados de trabalho e de bens agrícolas; manteve-o ligado à terra como forma de garantir a sua disponibilidade mesmo remunerado abaixo dos custos sociais de subsistência; criou e reproduziu um sistema de rentabilidade e acumulação com base em mão-de-obra barata e expropriação, a baixo custo, da terra e dos recursos naturais; integrou a economia no sistema capitalista mundial e, de um modo mais geral, subordinou, formal e informalmente, a actividade económica e social aos ditames da acumulação capitalista (O’Laughlin, 1981; Wuyts, 1981). Na fase actual, historicamente nova é a emergência das classes capitalistas nacionais, numa escala e velocidade sem precedentes na história do País, em aliança com o capital multinacional, por via da expropriação do Estado¹⁷ e dos camponeses, dos artesãos e da pequena e média empresa, bem como através do controlo da apropriação e da utilização do excedente.¹⁸ Portanto, é um processo de «moçambicanização» do capitalismo e de reestruturação do modo de acumulação para o adaptar a condições e objectivos históricos novos.

Assim, o processo contemporâneo de acumulação de capital em Moçambique é, no essencial, idêntico à descrição marxista da história de acumulação primitiva de capital. No entanto, obviamente, contém especificidades próprias do seu contexto histórico.

Primeira, o processo de acumulação capitalista primitiva e a formação das classes capitalistas nacionais ocorrem em condições de subordinação e aliança com o capital multinacional, na sequência de um longo processo histórico que envolveu a reestruturação socialista, centrada no Estado, da economia colonial, ao que se seguiu uma etapa de privatização dos activos, acesso a recursos e poder económico a partir da expropriação do próprio Estado. Um sector

¹⁷ Após a independência nacional, o Estado nacionalizou a terra e os recursos do solo e do subsolo, bem como infra-estruturas e empresas estratégicas e acções abandonadas em empresas que se mantiveram de direito privado. Logo, a formação da burguesia capitalista nacional requer a transferência destes recursos do controlo público para o controlo privado, bem como a privatização dos fluxos de rendas e outros rendimentos que deveriam afluir aos cofres do Estado. Por exemplo, o Estado reserva uma proporção das acções em empresas privadas de hidrocarbonetos para «investidores» nacionais, que não têm capacidade financeira para as realizar. Facilidades fiscais, acesso a terra e a infra-estruturas públicas a baixo custo, entre outros «subsídios» públicos implícitos dados ao capital multinacional, permitem acomodar a participação accionista de novos capitalistas moçambicanos. As parcerias público-privadas (PPP) são formas de usar o investimento público directamente para financiar investimento privado em infra-estruturas e serviços. O acesso privilegiado a recursos (terra e recursos do solo, com florestas, e do subsolo, como minerais e hidrocarbonetos) «equipa» a nova burguesia nacional com meios de negociação com capitalistas multinacionais. Pela Constituição da República, todos estes recursos são do Estado e só devem ser usados no interesse público. Se a formação da burguesia nacional for definida como prioridade do interesse público, então uma capa de legitimidade é dada a este processo de expropriação do Estado para formar a burguesia nacional.

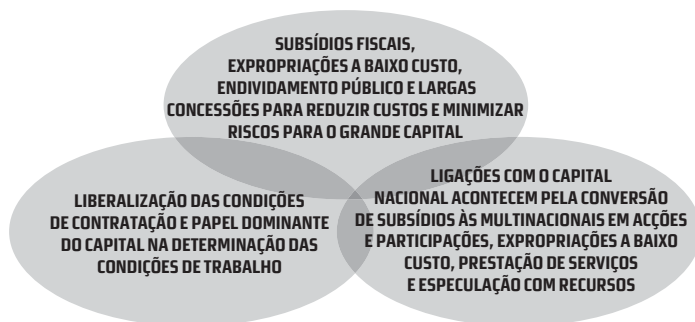
¹⁸ Por razões históricas, em Moçambique «burguesia capitalista» é um termo comumente entendido de forma pejorativa. (Isto é uma das razões por que Guebuza e outros visionários do capitalismo nacional em Moçambique frequentemente discursam sobre o direito, o mérito e a capacidade de ficar rico, e a necessidade de eliminar o medo de ficar rico.) Não é com esse sentido pejorativo que o conceito é usado neste texto, em que apenas tem a função de elemento descritivo e analítico histórico dentro de uma óptica de análise do sistema social de acumulação capitalista.

privado proprietário emergiu, mas o processo de acumulação capitalista em larga escala não arrancou. Portanto, a tarefa histórica do processo contemporâneo de acumulação capitalista reside em atrair capital e transformar proprietários nacionais em capitalistas, usando o poder do Estado para o efeito – para garantir a orientação económica, as ligações privadas, a rentabilidade do capital, a comunicação entre capital doméstico e internacional, a expropriação da terra e outros recursos, e a organização e exploração da força de trabalho. O Estado e a burguesia nacional emergente focam-se, por consequência, em três processos fundamentais: atrair grande capital multinacional (garantindo o acesso a recursos a baixo custo e protecção da propriedade e dos rendimentos), garantir um certo grau de ligação entre esse capital e as classes capitalistas domésticas (por via da porosidade económica, que permite às classes capitalistas emergentes participarem na partilha dos lucros sem realizarem, financeiramente, essa participação), e, quando necessário, garantir uma estrutura de rendimento do capital assente na remuneração da força de trabalho abaixo do seu custo de subsistência e reprodução. Isto explica a voracidade por capital e a permanência da porosidade económica, que caracterizam a acção do Estado (Figuras 1A e 1B), bem como o papel do endividamento público (reduzir os custos e riscos do grande capital e manter altas as expectativas de crescimento económico).

FIGURAS 1A E 1B: FOCOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO E RAZÃO DA VORACIDADE POR CAPITAL E POROSIDADE ECONÓMICA

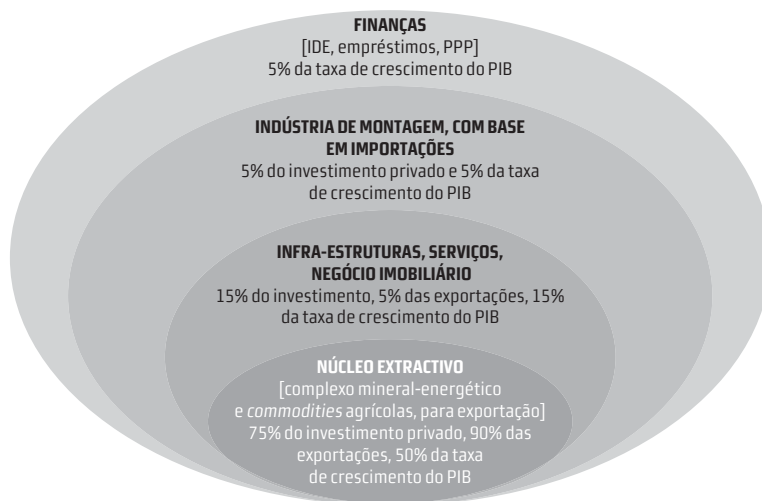
FIGURA 1A



FIGURA 1B

Segunda, na sequência da primeira, o processo de acumulação primitiva de capital em Moçambique ocorre por via da construção de uma economia dominada por um núcleo extractivo, em torno do qual se constrói uma rede de serviços, infra-estruturas e finanças, dependentes de interesses e de impulsos de capital multinacional concentrado em recursos, processos de produção e produtos primários. A porosidade social da economia, uma das formas preferenciais de expropriação social, funciona como mecanismo de comunicação entre o capital doméstico e o internacional, permitindo ao primeiro a expropriação a baixo custo e o controlo dos recursos, bem como o acesso a rendas, lucros e participações. O afunilamento das oportunidades de emprego, a expropriação de recursos, os modos de vida a baixo custo para o capital e a reprodução do emprego assalariado (e outras formas de relação com o mercado de trabalho) remunerado abaixo dos custos sociais de subsistência (ou de reprodução social) da força de trabalho criam pobreza e impedem a generalização do aumento da produtividade à economia como um todo, mas são parte dos mecanismos de maximização e de lucros e rendas da economia extractiva e da sua absorção pelo capital doméstico. A dependência histórica deste processo em relação à capacidade do Estado de continuar a expropriar-se, para alimentar acumulação capitalista, está associada à continuidade da ajuda externa de que o governo moçambicano é receptor, bem como à especulação sobre o futuro, à boa maneira da financeirização, nomeadamente sobre os hipotéticos fluxos futuros de recursos provenientes da exploração das reservas energéticas (Figura 2).

FIGURA 2: ECONOMIA EXTRACTIVA ESQUEMATIZADA



Terceira, diferentemente do processo descrito por Marx (1976), a actual fase de acumulação primitiva de capital em Moçambique não está ligada a uma revolução agrária que liberte força de trabalho, que gira meios de subsistência a baixo custo para manter os trabalhadores baratos e disponíveis e que forme um mercado para produtos industriais. O PARP (Plano de Acção para Redução da Pobreza) 2011-14 e a política agrária de Moçambique (GdM, 2011a, 2011b) enfatizam o papel da transformação agrária por via da produção de *commodities*

para exportação, como parte do processo mais geral de expansão do capitalismo por via da aliança entre capitalistas nacionais e companhias multinacionais, mas não discutem elementos de transformação agrária para além da reprodução e generalização de sistemas de produção já experimentados de monocultura, combinando plantações e pequenos produtores. Pouca atenção é dada ao papel da agricultura na criação do proletariado, e como é que isso será feito. Não emerge um reconhecimento efectivo dos conflitos, contradições e opções entre os diferentes modelos de produção e acumulação, prioridades e interesses, muito menos como lidar com eles (por exemplo, com o problema das expropriações, questões ambientais, reestruturação dos mercados e outros associados ao aumento do número de empresas de grande escala nas zonas rurais). Quarta, em condições de globalização e financeirização do capitalismo, a aliança, ainda que subordinada, com o capital multinacional é fundamental para a formação das classes capitalistas nacionais, com o Estado a jogar o papel de criador das condições para atrair capital internacional, para maximizar as suas rendas e os lucros e para gerar novas oportunidades de negócios em grande escala, pondo os seus recursos, inclusive a sua margem de endividamento, ao serviço da acumulação privada (especialmente na rede de serviços e de infra-estruturas que rodeiam o núcleo extractivo da economia), expropriando e expropriando-se e garantindo a

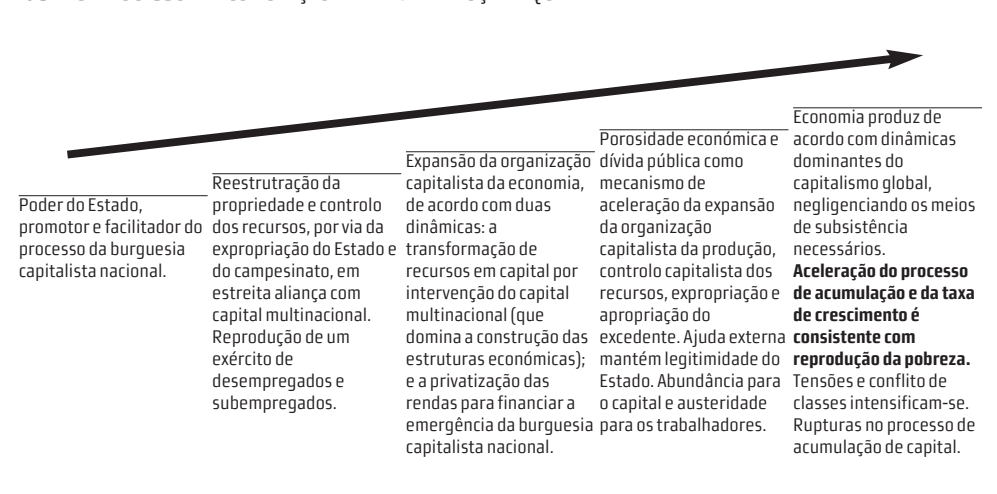
absorção privada do excedente pelo capital doméstico emergente. Ou seja, o governo do Estado moçambicano contemporâneo exerce o papel de «comité de gestão dos negócios comuns de toda a burguesia», mas de uma forma e com uma dimensão mais amplas e interventivas. Este processo não é inteiramente novo na história do capitalismo moderno – por exemplo, na actual crise económica internacional, os Estados das economias capitalistas ocidentais «expropriaram-se» para salvarem o capital financeiro, gerando, em troca, uma crise fiscal que os torna incapazes de prosseguirem políticas económicas e sociais mais amplas e que os leva a imporem medidas draconianas de austeridade sobre o resto da sociedade (Fine, 2007, 2009b, 2012). A diferença, no processo moçambicano, é que a subordinação do Estado ao capital financeiro multinacional é usada para a criação da burguesia capitalista nacional, não apenas para salvar parte dela.

Há, pois, uma tentativa de combinar, por um lado, a generalização das formas de produção capitalistas em grande escala, níveis de investimento sem precedentes na história de Moçambique, maciça expropriação e reassentamento de famílias rurais, em especial nas zonas mineiras, de hidrocarbonetos, florestais e de produção de *commodities*, com, por outro, as formas coloniais de reprodução social da força de trabalho (remuneração abaixo dos custos sociais de subsistência, manutenção das várias formas de produção de subsistência como parte integrante da expansão do modo capitalista de produção).

Este processo socioeconómico é limitado pela rápida expansão do capital, pois coloca pressões sobre a capacidade de autoprodução dos meios de subsistência das famílias. O Estado colonial procurou manter o semiproletariado ligado à terra para o manter barato (O’Laughlin, 1981; Wuyts, 1981), mas a reprodução de um tal processo pode não ser consistente com a rápida expropriação em curso nas zonas de mais forte penetração do capital multinacional. Se a produção dos meios de subsistência básicos não for garantida, a aceleração da expansão da economia extractiva pode criar mais pobreza.

Portanto, nas condições históricas específicas de Moçambique, a obsessão com a formação da burguesia capitalista nacional, acompanhada pela negligência em relação às condições de subsistência das classes trabalhadoras, é, logicamente, compreensível e pode acelerar, a curto prazo, o processo de acumulação de capital. No entanto, a médio e longo prazo estas dinâmicas poderão conduzir a rupturas fundamentais no processo de desenvolvimento capitalista e no tecido social, quer por via da tensão e do conflito social e político, quer por via do tipo de estrutura produtiva e de distribuição afunilada e porosa que poderá ser reproduzida, e que incorpora factores fundamentais de instabilidade e vulnerabilidade, como veremos mais adiante. A Figura 3 esquematiza este processo económico, social e político de formação das classes capitalistas nacionais em Moçambique.

FIGURA 3: PROCESSO DE ACUMULAÇÃO PRIMITIVA EM MOÇAMBIQUE



CONCLUSÕES

Embora a reprodução da economia extractiva tenha lógica dentro de uma estrutura social de acumulação de capital historicamente específica, um tal caminho é incapaz de tratar dos problemas fundamentais do desenvolvimento alargado e do bem-estar social. Ao invés, a evidência sugere a possibilidade de se estar a formar uma bolha económica sem sustentabilidade para servir de plataforma de desenvolvimento a médio e longo prazo.

Portanto, a economia precisa de uma nova abordagem que modifique as prioridades na alocação de recursos, trave o endividamento, a especulação e a dependência de expansão não sustentável, intensifique a mobilização interna de recursos, aposte na diversificação da base produtiva, na substituição de importações, no alargamento das opções de emprego produtivo com rendimentos reais decentes, na redução dos custos de reprodução social da força de trabalho e na elevação da sua qualidade de vida pela oferta de alimentos e de outros bens e serviços básicos baratos, amplamente disponíveis e variados.

O foco de análise e decisão política e económica deve passar de «recursos» para «problemas a resolver», pois os «recursos» dependem de «problemas a resolver». As economias não são «ricas em recursos», mas «ricas em problemas a resolver». A definição dos «problemas a resolver», com que prioridade e como o fazer é política e reflecte lutas e tensões dentro da sociedade, que é diferenciada. Logo, as mudanças dificilmente poderão acontecer sem a articulação e a confrontação política das expectativas sociais e económicas, em vez da, como é frequentemente sugerido, «gestão, pacificação e redução» dessas expectativas.

A transformação do padrão de acumulação requer mobilidade de recursos. A economia extractiva e a sua porosidade concentram recursos, em especial financeiros, no sistema extractivo e impedem a sua disponibilização e transferência para o desenvolvimento da base alargada da economia. A remuneração do trabalho abaixo dos seus custos sociais de subsistência bloqueia a mobilidade da força de trabalho, a expansão do emprego e o aumento da produtividade. Deste modo, para a economia poder gerar bem-estar para todos, é preciso resolver o problema da porosidade e do custo de subsistência dos trabalhadores.

Para proporcionar a melhoria substancial da qualidade de vida dos grupos sociais de menor rendimento, o padrão de acumulação deve reunir três condições básicas. Primeiro, os custos sociais de subsistência e reprodução da força de trabalho têm de baixar. Segundo, os salários ou outras remunerações do trabalho têm de exceder os custos sociais de subsistência e reprodução da força de trabalho. Terceira, as rendas da especulação financeira, dos recursos e da influência política têm de ser penalizadas (por exemplo, pelo sistema fiscal) e minimizadas. Estas três condições têm de ser replicadas em toda a economia, e não apenas num núcleo dominante e afunilado. Ora, isto é inconsistente com o domínio da economia por um núcleo extractivo e requer um processo de acumulação assente em dinâmicas amplas, diversificadas e articuladas de industrialização, que também visem a satisfação das necessidades de consumo que correspondem aos ritmos, fases e padrões de acumulação.

Naturalmente, estas lutas, debates e questões são sociais e políticas e não apenas financeiras e económicas, pois afectam a produção, a apropriação, o controlo e a utilização do excedente e, em última análise, as relações sociais e de poder. Logo, as questões que vêm à mente, ao discutir mudança e transformação e a consistência entre o curto e o longo prazo, são: De que base social e em que condições históricas emergem e se tornam influentes, senão mesmo dominantes, os interesses de mudança? Como é que estes se articulam e definem as prioridades em torno de problemas a resolver? E como os abordar? O ponto de partida para estas acções pode estar ligado à promoção das expectativas da sociedade sobre os actuais padrões de desenvolvimento. O discurso público enfatiza a necessidade de gerir as expectativas em torno do sistema extractivo, querendo dizer que as expectativas das comunidades e dos cidadãos devem ser reduzidas, adiadas ou abandonadas, para dar lugar a que as expectativas do capital se possam concretizar a curto prazo ou, pelo menos, possam ser elevadas e mantidas para atrair mais capital. No discurso público oficial e dominante, a aceleração do retorno financeiro para os accionistas das empresas do sistema extractivo é muito mais relevante do que a criação de emprego decente, a produção de comida a baixo custo, a diversificação articulada da base produtiva, a industrialização local, a protecção ambiental e o desenvolvimento de novos modos de vida para os expropriados. Assim, a energia de mudança não pode vir do bloqueio das expectativas das comunidades e cidadãos. Pelo contrário, deverá emergir da articulação política dessas expectativas como agenda de luta social.

REFERÊNCIAS

- Ali, R. (2013). Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique? In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Arndt, C. & Tarp, F. (eds.) (2009). *Taxation in a Low-Income Economy: the Case of Mozambique*. New York: Routledge.
- BdM (Banco de Moçambique) (1995-2013). *Relatório Anual*. Maputo: Banco de Moçambique.
- BdM (2003-2013). *Balança de Pagamentos*. Maputo: Banco de Moçambique.
- Castel-Branco, C. (2002a). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique*. Unpublished PhD Thesis. Univ. of London, London.
- Castel-Branco, C. (2002b). *Economic Linkages between Mozambique and South Africa* (Research Report).
- Castel-Branco, C. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2012). «Paradoxos» da Economia de Moçambique – modo de acumulação extractivo como método de explicação. Apresentação para a Academia de Ciências de Moçambique (Julho). Maputo.
- Castel-Branco, C. (2013). Economia extractiva e desafios de industrialização: para além de rendas dos recursos naturais. Comunicação apresentada na Conferência Internacional sobre a Governação da Economia Extractiva, *Recursos Naturais: Bênção ou Maldição?* Organizada pela IBIS, Maio. Maputo.
- 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, S26-S48. DOI:10.1080/03056244.2014.976363.
- Castel-Branco, C. & Goldin, N. (2003). *Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy*. Relatório apresentado à Mozal. Maputo.
- Chang, H.-J. (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. London & New York: MacMillan.
- Chang, M. (2014). Respostas do ministro das Finanças da República de Moçambique, Manuel Chang, às perguntas dos deputados da Assembleia da República, 6 de Março. Maputo.
- CEA (Centro de Estudos Africanos). (1979a). *Os Mineiros Moçambicanos na África do Sul*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- CEA. (1979b). *O Desemprego e a Sua Ligação com o Campo*. Maputo: UEM.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento) (s.d). *Base de Dados do Investimento Privado Aprovado, 1990-2012*. Maputo: CPI.

- Cramer, C., Oya, C. & Sender, J. (2008). Lifting the blinkers: a new view of power, diversity and poverty in Mozambican rural labour markets. *Journal of Modern African Studies*, 46 (3), 361-392.
- Di John, J. (2010). The political economy of taxation and resource mobilization in Sub-Saharan Africa. In V. Padayachee (ed.), *The Political Economy of Africa*. New York: Routledge.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política) (2009). *Quadro Macro Revisto para Proposta do Cenário Fiscal de Médio Prazo*, Junho.
- DNEAP (2010). *Terceira Avaliação da Pobreza: Análise e Resultados Principais*. Apresentação em PowerPoint.
- Egan, P. D. & Soos, P. (2014). *Bubble Economics: Australian Land Speculation 1830-2013*. UK: World Economics Association.
- Fine, B. (2007). Financialisation, poverty, and marxist political economy. Comunicação apresentada na Conferência *Poverty and Capital*, 2-4 de Julho. University of Manchester. Disponível em: <https://eprints.soas.ac.uk/5685/1/brooks.pdf>.
- Fine, B. (2009a). *Financialisation, the Value of Labour Power, the Degree of Separation, and Exploitation by Banking*. SOAS Research Students, Summer Seminar Series, 30 de Abril. Disponível em: <https://eprints.soas.ac.uk/7480>.
- Fine, B. (2009b). Financialisation and social policy. Comunicação na Conferência *Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries*, 12-13 de Novembro. Geneva: UNRISD. Disponível em: <https://eprints.soas.ac.uk/7984>.
- Fine, B. (2009c). Looking at the crisis through Marx. *International Socialist Review*, 64. Março-Abril, 40-47.
- Fine, B. (2012). Neoliberalism in retrospect? It's financialization, stupid. In C. Kyung-Sup, B. Fine & L. Weiss (eds.), *Developmental Politics in Transition: the Neoliberal Era and Beyond*. London: Palgrave MacMillan.
- Fine, B., Lapavistas, C. & Pincus, J. (eds.) (2001). *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the post-Washington Consensus*. London and New York: Routledge.
- Fine, B. & Rustomjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*. London: Westview Press.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2007). *Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis*. Washington DC.
- FMI (2008). *Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis*. Washington DC.
- FMI (2013). Republic of Mozambique. *IMF Staff Report for the 2013 Article IV Consultation. Report 13/200*, Julho.
- GdM (Governo de Moçambique). (1975-1994). *Anuário Estatístico*. Maputo.
- GdM (2000-2012). *Conta Geral do Estado*. Maputo.
- GdM (1999-2014). *Relatórios de Dívida*. Maputo.

- GdM (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo.
- GdM (2011). *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Aprovado na 15.^a Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. Maputo: Governo de Moçambique.
- GdM (2013). *Republic of Mozambique: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Maputo.
- Guebuza, A. (2004). Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos. *Domingo*, 28 de Novembro de 2004, 20-21.
- Guebuza, A. (2012). Informação anual do chefe do Estado à Assembleia da República sobre a situação geral da Nação, 21 de Dezembro.
- Hartcher, P. (2005). *Bubble Man: Alan Greenspan & The Missing 7 Trillion Dollars*. Melbourne, Victoria: Black Inc.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (1990-2011). *Anuário Estatístico*. Maputo.
- Islam, R. & Kinyondo, B. (2014). In quest of inclusive growth: exploring the nexus between economic growth, employment, and poverty in Tanzania. *REPOA Special Paper*, 14/2.
- Langa, E. (2015). «Ligações Minadas»: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e Rio Tinto em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). Questões à volta de ligações a montante com a Mozal. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Louçã, F. & Mortágua, M. (2012). *A Dívidadura: Portugal na Crise do Euro*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Luxemburg, R. (2003). *The Accumulation of Capital*. New York: Routledge.
- Machel, M. (2011). O duplo papel do governo na migração da radiodifusão do analógico para o digital: um negócio da China para a família Guebuza. *CIP Newsletter*, 11, 1-5.
- Machel, M. (2012). Alianças com selo de tráfico de influências e conflitos de interesses. *CIP Newsletter*, 13, 10-16.
- Mandlate, O. (2015). Capacitação das empresas nacionais e conteúdo local de megaprojectos em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Marx, K. (1976). *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 1. London: Penguin Classics.
- Massarongo, F. (2010). A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDELAS*, 30, Junho. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf (consultado a 12 de Junho de 2013).

- Massarongo, F. (2013). Porque é que os bancos privados não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique? Reflexões. In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 161-184.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Melina, G & Xiong, Y. (2013). Natural gas, public investment and debt sustainability in Mozambique. *IMF Working Paper*, 13/261, Novembro.
- Nhachote, L. (2010). Indústria de mineração atrai várias figuras da nomenclatura dominante. *CIP Newsletter*, 6, Junho. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 6-7.
- O’Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3, Maputo: CEA/UEM, 9-32.
- O’Laughlin, B. & Ibraímo, Y. (2013). A expansão da produção de açúcar e o bem-estar dos trabalhadores agrícolas e comunidades rurais em Xinavane e Magude. *Cadernos IESE*. Maputo: IESE.
- Ossemame, R. (2010). Quadro de análise da sustentabilidade da dívida nos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique. In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE. pp. 111-128.
- Ossemame, R. (2011). Desafios de expansão das receitas fiscais. In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 133-160.
- Ossemame, R. (2012). Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais? Uma análise crítica da experiência. In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. pp. 145-164.
- Oya, C. (2012). Crise global, crescimento e desafios para Moçambique e sua estratégia de desenvolvimento. In L. de Brito *et. al.* (eds.), *Desafios para Moçambique 2012* (pp. 387-410). Maputo: IESE.
- Rame, X., Masha, I., Moretti, D., Palacio, E., Palmeira, D., Aristizabal, J., & Pamuksuz, S. (2015). *Republic of Mozambique Fiscal Transparency Evaluation*. IMF Country Report 15/32, Fevereiro.
- Sender, J., Oya, C. & Cramer, C. (2006). Women working for wages: putting flesh on the bones of a rural labour market survey in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 32(2), 313-333.
- The Oakland Institute. (2011). Understanding land investment deals in Africa: Mozambique. Country Report. The Oakland Institute. Disponível em:

- http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_country_report_mozambique_0.pdf (consultado a 26 de Março de 2014).
- World Bank (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. An Agenda for Action*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (1984). *Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank (1996). *Moçambique: Avaliação do Impacto e Eficiência do Programa de Reestruturação de Empresas*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2014). *Mozambique Economic Update*, Janeiro. Maputo.
- Wuyts, M. (1981). Camponeses e economia rural em Moçambique. *Relatório 81/8*. Maputo: CEA (Centro de Estudos Africanos).
- Wuyts, M. (2011a). Será que crescimento económico é sempre redutor da pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. *Boletim IDELAS*, 35. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?_target_=publications_ideias.
- Wuyts, M. (2011b). The working poor – a macro perspective. Valedictory Address as Professor of Applied Quantitative Economics delivered on Thursday 8 December, 2011 at The Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.
- Wuyts, M. & Kilama, B. (2014a). Economic transformation in Tanzania: vicious or virtuous circle? *REPOA Working Paper*, 14/4.
- Wuyts, M. & Kilama, B. (2014b). The changing economy of Tanzania: patterns of accumulation and structural change. *REPOA Working Paper*, 14/3.

DINÂMICAS ACTUAIS DE AQUISIÇÃO DE TERRA PARA INVESTIMENTO EM MOÇAMBIQUE

TENDÊNCIAS, ESCALA, FACTORES, ACTORES E QUESTÕES PARA ANÁLISE

Carlos Muianga

INTRODUÇÃO

O crescente interesse global na terra (e recursos relacionados) para investimento tem marcado a primeira década e meia do século XXI¹. Dezenas de milhões de hectares são reportados como tendo sido transaccionados e/ou sujeitos a algum tipo de negociação em todo mundo, desde o início do século (GRAIN, 2008, 2010). A maioria destas transacções tem ocorrido em África, onde a terra é considerada um recurso abundante e subutilizado (Deininger *et al.*, 2011). A crise mundial de alimentos de 2007-2008 foi um dos factores críticos e tem sido o principal ponto de partida na análise das dinâmicas actuais de aquisição de terra² (Edelman *et al.*, 2013). A incerteza relativamente à futura disponibilidade de alimentos no mundo, gerada pela crise alimentar, levou governos, empresas e investidores, sobretudo de países desenvolvidos e dependentes de importação de alimentos, a adquirir largas extensões de terra em países subdesenvolvidos para produção agrícola para exportação. Estas dinâmicas de aquisição de terra têm-se reflectido em complexas transformações socioeconómicas, sobretudo na agricultura (Cotula, 2012), incluindo nas dinâmicas de mudança no uso, relações de propriedade e controlo efectivo da terra (Borras *et al.*, 2011; Borras & Franco, 2012).

Com algumas características específicas, reflectindo questões sobre economia política do crescimento e acumulação, Moçambique não constitui uma excepção a estas dinâmicas globais de aquisição de terra. Além de ser um grande receptor de fluxos externos de capitais (públicos e privados) nas últimas duas décadas e meia (Castel-Branco, 2010, 2015; Massarongo & Muianga, 2011; Massingue & Muianga, 2013), Moçambique tem sido alvo principal de investimento estrangeiro ligado a terra (Cotula *et al.*, 2009; Deininger *et al.*, 2011). O Banco Mundial,

¹ Este interesse é popularmente denominado «*land grabbing*», reflectindo as altamente contestadas condições históricas, políticas e sociais sob as quais o fenómeno ocorre (Margulis *et al.*, 2013).

² Uma perspectiva mais ampla de análise considera a crise alimentar de 2007-2008 como sendo apenas uma característica de uma crise mais generalizada e sistémica de acumulação capitalista global, sugerindo que o actual interesse global por terra faz parte de estratégias globais de acumulação de capital respondendo à tal generalizada e sistémica crise de acumulação capitalista global, caracterizada pela convergência de múltiplas crises: alimentar, energética, financeira e ambiental (Borras & Franco, 2012; Baglioni & Gibbon, 2013; Borras *et al.*, 2013).

por exemplo, estimou que 2 670 000 de hectares (ha) foram alocados a investidores entre 2004 e 2009, sendo pouco mais de metade desta área alocada a investidores nacionais (Deininger *et al.*, 2011). Friis & Reenberg (2010), com base em reportagens de imprensa colecionadas pelo International Land Coalition (ILC), estimaram que 10 305 000 ha foram transaccionados e/ou estiveram em negociação em Moçambique entre 2008 (Agosto) e 2010 (Abril). Dados do Land Matrix (LM)³ sugerem que, entre 2004 e 2013, cerca de 2 160 000 ha foram alocados a pouco mais de sessenta projectos de investimento, na maioria de capital estrangeiro (Muianga, 2014). A produção agrícola (alimentos e biocombustíveis) e a produção florestal foram os principais factores do crescente interesse na terra por parte de investidores neste período.

Estes dados não podem ser vistos como uma representação credível da realidade em Moçambique. Os debates mais recentes sobre tendências, escala, factores, actores e impactos das dinâmicas actuais de aquisição de terra, que em certa medida são alimentados pela existência destes dados, chamam a atenção para os problemas que possam surgir no seu uso (Cotula *et al.*, 2009; Cotula, 2012; Edelman, 2013; Edelman *et al.*, 2013; Oya, 2013). Apesar do alerta sobre a credibilidade dos dados, é evidente que processos de aquisição de terra em grande escala, envolvendo diversos actores, têm ocorrido em Moçambique nos últimos anos. As actuais dinâmicas económicas dominantes no País e as tendências e os padrões de investimento, incluindo as grandes concessões agrícolas, florestais e minerais, podem confirmar esta evidência. Este artigo analisa criticamente a evidência sobre tendências, escala, factores e actores relacionados com a actual dinâmica de aquisição de terra em larga escala em Moçambique. O artigo argumenta que, apesar de as actuais dinâmicas económicas dominantes poderem apontar para um processo de aquisição de terra em grande escala, a evidência sobre tendências, escala, factores e actores é ainda questionável. Portanto, além de ser importante interrogar a evidência, há um conjunto de questões críticas que deve ser explorado. Estas questões podem ajudar a construir um melhor quadro analítico sobre as dinâmicas actuais de aquisição de terra e as suas implicações socioeconómicas.

Além desta introdução, este artigo compreende três secções. Com recurso à base de dados do LM, a primeira secção analisa a evidência sobre tendências, escala, factores e actores relacionados com as dinâmicas actuais de aquisição de terra em larga escala em Moçambique. À luz da análise apresentada na segunda secção e com recurso à literatura, a terceira secção levanta algumas questões críticas para análise e alguns desafios para investigação. Finalmente, a quarta (e última) secção conclui o artigo.

³ Land Matrix é uma iniciativa de monitoria global e independente cujo objectivo é facilitar uma comunidade de desenvolvimento aberta de cidadãos, investigadores, fazedores de política e especialistas tecnológicos para promover transparência e prestação de contas nas decisões sobre terra e investimento (landmatrix.org).

O QUE SUGERE A EVIDÊNCIA DO LAND MATRIX SOBRE TENDÊNCIAS, ESCALA, FACTORES E ACTORES EM MOÇAMBIQUE?

Esta secção faz uma análise crítica da evidência sobre tendências, escala, factores e actores relacionados com as dinâmicas actuais de aquisição de terra em Moçambique, recorrendo à base de dados do LM⁴. O uso desta base de dados é útil na medida em que é das poucas bases que fornecem informação relativamente sistematizada sobre padrões e acordos de aquisição de terra em grande escala a nível global. Contudo, é importante sublinhar que os dados do LM não podem ser tomados como uma representação credível do que de facto está a acontecer. Os acordos de concessão de terra são dinâmicos, e as negociações, dependendo da escala e dos factores e actores envolvidos, são um processo complexo. Alguns acordos mudam, outros são cancelados, e novos acordos são assinados ou concluídos durante este processo. Além disso, muitos potenciais acordos não estão incluídos na base de dados do LM. Outros, que não tenham sido confirmados ou simplesmente não sejam verdadeiros, são retirados da base de dados. Só para citar alguns exemplos, o potencial acordo de concessão de (14 ou 6?) milhões de hectares de terra ao longo do Corredor de Nacala ao ProSAVANA⁵ não consta na base do LM. Este acordo foi divulgado, primeiramente, pela imprensa brasileira e teve (e continua a ter) imensa cobertura na imprensa local e internacional, incluindo em algumas publicações académicas. Igualmente, o acordo de concessão de 30 000 ha para o projecto PROCANA⁶ em Gaza (Massingir) e as grandes concessões de terra para exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos no Centro e Norte do País também não constam na base do LM. Mesmo sem incluir estes factos, os dados estão em constante mudança, reflectindo as dinâmicas de mudança na informação sobre novos acordos, acordos cancelados ou anulados, acordos em negociação, não confirmados, etc. Em geral, existem questões metodológicas relacionadas com a maneira como a informação é produzida, seleccionada, organizada e verificada que precisam de ser tomadas em consideração no uso das bases de dados existentes. Estas questões metodológicas,

⁴ Os dados aqui apresentados foram consultados em Julho de 2014, na página de Internet do LM (landmatrix.org). Portanto, a informação que consta hoje na base de dados do Land Matrix é, sem dúvida, relativamente diferente da informação usada para análise neste artigo.

⁵ Segundo informação oficial, o ProSAVANA é um programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique. A sua missão é melhorar e modernizar a agricultura com vista a aumentar a produção e produtividade e diversificar a produção agrícola, gerar emprego através dos vários projectos de investimento agrícola e do estabelecimento de cadeias de valor. Os projectos implementados no quadro deste programa são coordenados pelo Ministério da Agricultura de Moçambique (actualmente Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar), pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). O projecto abrange uma área do Corredor de Nacala e cobre 19 distritos das províncias de Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia e Tete (www.prosavana.gov.mz).

⁶ PROCANA foi um dos vários projectos de biocombustíveis que não chegaram a avançar em Moçambique. A sua concessão de 30 000 ha para produção de etanol com base na cana-de-açúcar foi cancelada em 2009 devido ao incumprimento dos planos de investimento por parte do investidor, Central African Mining and Exploration Company (CAMEC), e aos constantes conflitos à volta de recursos (terra e água), com as comunidades afectadas na área concessionada (FIAN, 2010; Borras *et al.*, 2011; Hanlon, 2011a).

e não só, são, em parte, a razão pela qual alguns projectos constam e outros não constam na base de dados. Neste caso, embora a base de dados do LM seja útil para identificar e analisar alguns padrões mais gerais e levantar questões para investigação, é importante reconhecer as suas limitações e os problemas que podem surgir do seu uso.

Entretanto, como vem sendo mencionado, Moçambique tem sido reportado como alvo principal de investimento estrangeiro directamente ligado a terra. Vários potenciais acordos de aquisição de terra em grande escala foram documentados, sobretudo pela imprensa, desde o despertar da crise alimentar em 2007-2008. Alguns desses acordos foram reportados por potenciais investidores, em entrevistas e nas respectivas páginas de Internet. Evidentemente, não é possível descrever aqui todos potenciais acordos de concessão de terra em Moçambique que mereceram cobertura na imprensa (local e internacional) e de outras fontes. A base de dados do LM fornece pontos de entrada para identificação das fontes de informação, incluindo os artigos de imprensa, relatórios de estudos de caso e os respectivos *links*. Além disso, a informação reportada pela imprensa é considerada de qualidade e credibilidade duvidosas, incluindo dados sobre aquisição de terra em África e em Moçambique em particular (Cotula *et al.* 2009). Apesar da sua limitação, as reportagens dos *media* têm sido primeiras referências na investigação sobre as actuais dinâmicas de aquisição de terra em grande escala e servem como ponto de partida para analisar e questionar o que de facto está a acontecer.

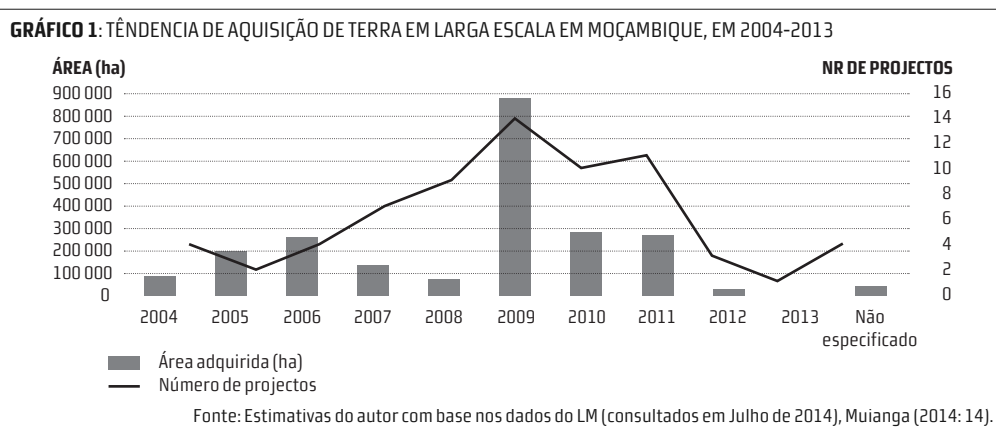
TENDÊNCIA E ESCALA

Dados do LM (accedidos em Julho de 2014) sugerem que 69 acordos de aquisição de terra («*land deals*»), num mesmo número de projectos, foram concluídos em Moçambique entre 2004 e 2013. Destes projectos, a 65 (com informação sobre as áreas concessionadas) foi alocada uma área total de 2 167 882 ha⁷. Esta área é bastante inferior à de 10 350 000 ha estimada por Friis & Reenberg (2010), com base nas reportagens de imprensa colecionadas pelo ILC entre 2008-2010, e também à de 2 670 000 ha, estimada pelo Banco Mundial, com base nos dados dos inventários sobre investimento de 2004 a 2009 (Deiningner *et al.*, 2011). Durante este período (2004-2013), o número de projectos e acordos de aquisição de terra variou consideravelmente. A maioria dos acordos (cerca de 14) ocorreu em 2009, cobrindo uma área total de 876 855 ha, cerca de 40% da área total adquirida em todo o período (Gráfico 1). A crescente atenção dos *media* em 2009, possivelmente relacionada com a cobertura dos potenciais fenómenos ligados à crise mundial de alimentos de 2007-2008, pode ter contribuído para a divulgação destes acordos. Ademais, este cenário é consistente com o facto de, a partir de 2009, o governo de Moçambique ter abraçado entusiasticamente a campanha de promoção de biocombustíveis, em paralelo com

⁷ Segundo o LM, Moçambique, com 2 167 882 ha alocados a vários investidores entre 2004 e 2013, é o quinto país alvo de investimento associado à terra, depois da Papua-Nova Guiné (3 799 169 ha), da Indonésia (3 549 462 ha), do Sudão do Sul (3 491 453 ha) e da República Democrática do Congo (2 717 358) (landmatrix.org, accedido a Julho de 2014).

a campanha de produção de alimentos⁸. Este cenário resultou no esforço do governo na identificação das chamadas terras ‘marginais’ (para biocombustíveis) e na facilitação de processos de concessão de grandes extensões de terra a investidores estrangeiros para a produção de biocombustíveis e de alimentos. De facto, os dados sugerem que mais de metade dos acordos de concessão de terra concluídos em 2009 tinha como propósito produzir alimentos e biocombustíveis, numa área total de cerca de 70 528 ha. Contudo, segundo os dados, as maiores áreas concessionadas estão ligadas à produção florestal (595 327 ha em quatro projectos), à conservação e sequestro de carbono (126 000 ha em dois projectos) e ao turismo (100 000 ha num único projecto).

Os anos subsequentes foram caracterizados por uma redução significativa dos acordos de concessão de terra, incluindo as áreas totais alocadas para investidores. Uma das possíveis razões tem que ver com o facto de o governo de Moçambique ter tomado a decisão de não conceder terra acima de 1000 ha, de finais de 2009 a meados de 2011 (Hanlon, 2011a). A crescente oposição por parte de grupos sociais locais em relação à concessão de grandes extensões de terra, os crescentes conflitos de terra envolvendo investidores e comunidades e a falta de transparência nos processos de consulta comunitária, assim como o fracasso de vários projectos de investimento na área de biocombustíveis, com destaque para o projecto PROCANA (30 000 ha em Massingir para a produção de biocombustível com base na cana-de-açúcar), poderão também ter contribuído para esta decisão do governo (Borras *et al.*, 2011; Hanlon, 2011a). Curiosamente, todos os acordos de concessão de terra concluídos em 2010 e 2011 cobriam áreas acima de 1000 ha. Há a possibilidade de que, durante o período de interdição de concessões acima de 1 000 ha, tenham existido concessões feitas não oficialmente (Hanlon 2011b).



⁸ Estas campanhas foram vigorosamente promovidas pelo então Presidente Armando Guebuza, sobretudo a partir de 2007, e culminaram com a elaboração de vários documentos, com destaque para a Estratégia da Revolução Verde, o Plano de Acção para a Produção de Alimentos e a Estratégia Nacional de Biocombustíveis.

DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

Do ponto de vista regional, existe uma distribuição desigual de concessões de terra, como a Tabela 1 mostra. A Região Centro de Moçambique, com 31 concessões, foi a que teve mais acordos de aquisição de terra concluídos, cobrindo uma área total de 1 185 779 ha (cerca de 55% da área total alocada em todo o País no período em análise). As províncias de Zambézia (801 163 ha) e Manica (265 286 ha) foram as que maiores áreas de terra alocaram para investidores. A Região Norte, com 14 concessões, alocou cerca de 755 815 ha para investidores (cerca de 35% da área total alocada). A província do Niassa alocou mais de metade da área total alocada na região, 423 970 ha, com a maioria da área destinada para exploração florestal. Finalmente, a Região Sul, com 21 concessões, alocou 223 488 ha (10% da área total alocada). Nesta região, a província de Gaza alocou a maior extensão de terra a investidores.

Alguns factores naturais e geográficos podem explicar o padrão regional de concentração das grandes concessões de terra em Moçambique. Por exemplo, as regiões Norte e Centro são historicamente conhecidas como regiões que concentram algumas das melhores terras férteis do País e grandes plantações (cana-de-açúcar, tabaco, algodão e chá), algumas das quais constituíam culturas estratégicas de exportação durante o período colonial e um pouco depois da Independência. No Sul de Moçambique também dominaram algumas plantações de arroz, particularmente no vale do Limpopo, na província de Gaza, onde actualmente decorre produção de arroz por investidores chineses. Além da qualidade da terra, associada à sua proximidade das maiores fontes de água (por exemplo, os vales do Zambeze e de Limpopo), as mesmas encontram-se perto dos principais corredores de transporte (corredores de Maputo, Beira e Nacala) e mercados regionais (por exemplo, África do Sul, Zimbabwe e Malawi). Estes factores (a qualidade da terra, a proximidade das principais fontes de água e infra-estruturas), aliados à abundância de terra, têm sido apontados, na literatura, como alguns dos principais factores determinantes na aquisição de grandes extensões de terra em África. Por exemplo, com base nos dados do cadastro provincial de terra de Manica, Cotula (2012: 655) observou que «concessões de terra tinham aumentado de 562 ha em 2007 para 21 334 ha em 2008 e 58 880 ha em 2009, enquanto aplicações para 367 165 ha estavam pendentes até Janeiro de 2010». Woodhouse & Ganho (2011) referem também que o acesso quase exclusivo à água (e outros recursos) por parte de investidores tem sido um aspecto implícito em contratos de concessão de grandes extensões de terra para a produção agrícola, incluindo em algumas principais bacias hidrográficas de Moçambique.

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE AQUISIÇÕES DE TERRA EM LARGA ESCALA EM MOÇAMBIQUE, 2004-2013

REGIÃO		Número de projectos	Área pretendida (ha)	Área adquirida (ha)	% do total de projectos	% da área total adquirida
Sul	Maputo	9	75 720	87 218	13	4
	Gaza	9	201 000	124 300	13	6
	Inhambane	3	40 000	11 970	4	1
	TOTAL	21	316 720	223 488	30	10
Centro	Manica	9	373 067	265 286	13	12
	Sofala	5	76 000	90 248	7	4
	Tete	2	29 082	29 087	3	1
	Zambézia	15	629 259	801 163	22	37
	TOTAL	31	1 107 408	1 185 779	45	55
Norte	Nampula	6	145 600	154 970	9	7
	Cabo Delgado	4	258 653	176 875	6	8
	Níassa	6	540 000	423 970	9	2
	TOTAL	14	944 253	755 815	20	35
Região não especificada		2	17 000	2 800	3	0
SUBTOTAL		69		2 167 882	100	100

Fonte: Muianga (2014: 15).

FACTORES

Além dos factores naturais e geográficos, factores económicos e de mercado têm dominado a actual dinâmica de aquisição de terra em grande escala a nível global, em particular a produção de alimentos e biocombustíveis. Esta tendência é explicada pelo facto de, sobretudo em 2007-2008, a crise alimentar ter despertado a necessidade de os países (sobretudo países ricos dependentes de importação de alimentos e com escassez de terra e água para a produção agrícola) garantirem a sua própria segurança alimentar. As crises financeira e ambiental e a consequente necessidade de novas estratégias globais para acumulação de capital são também tidas como causas da actual procura de terra. Moçambique não é uma excepção a essas dinâmicas e processos globais. Os constantes apelos e discursos oficiais focando a necessidade de promover a produção alimentar e, posteriormente, a promoção dos biocombustíveis, para lidar com a então crise energética, e o debate mais geral sobre mudanças climáticas explicam os processos iniciais das actuais concessões de terra em grande escala.

Foi mencionado acima que a maioria dos acordos de concessão de terra concluídos em 2009 estava direccionada para a produção de alimentos e biocombustíveis. De facto, a produção agrícola tem sido o principal factor para concessão de largas extensões de terra, embora outros sectores, como recursos minerais, infra-estruturas e alguns produtos primários (não agrícolas), tenham tido um papel importante nos últimos anos. Só para a produção de culturas alimentares foram firmados 18 acordos de concessão de terra em igual número de projectos, cobrindo uma área total de 92 100 ha. No caso dos biocombustíveis, 15 acordos, cobrindo uma área de 125 335 ha, foram concluídos. Olhando mais detalhadamente, a área destinada à produção de biocombustíveis e culturas alimentares é bastante superior à inicialmente estimada (92 100 + 125 335), quando projectos com o propósito de produzir simultaneamente os dois grupos de culturas são incluídos. Por exemplo, seis projectos, cobrindo uma área de

196 000 ha, tinham como propósito produzir alimentos e biocombustíveis em simultâneo. Claramente, não é fácil identificar, nestes projectos, a área destinada somente à produção de biocombustíveis ou de alimentos, sobretudo quando as mesmas culturas são simultaneamente culturas alimentares e matéria-prima para biocombustíveis (a cana-de-açúcar, por exemplo). O mesmo também pode ser verificado em outros projectos com intenção de uma produção mista. Enquanto a agricultura para a produção de alimentos e biocombustíveis tem atraído mais atenção, outros factores, como as florestas (que nos últimos anos têm sido dominantes na província de Niassa e um pouco nas províncias da Zambézia e Nampula) e a conservação e sequestro de carbono («*carbon sequestration*/REDD»⁹), têm merecido relativamente pouca atenção. De facto, a produção alimentar e de biocombustíveis não constitui o principal factor, do ponto de vista de área alocada. A produção florestal (para produção de madeira e fibra), com cerca de nove projectos, cobre uma área de 699 937 ha, seguindo-se o turismo, com um projecto cobrindo 210 000 ha, e a conservação, também com um projecto que cobre 200 000 ha. Além disso, projectos que combinam a conservação com a produção de madeira e fibra ou sequestro de carbono com energia renovável adquiriram maiores áreas de terra do que projectos que combinam a produção de alimentos e biocombustíveis (Tabela 2).

TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DE AQUISIÇÕES DE TERRA EM LARGA ESCALA EM MOÇAMBIQUE, POR FACTORES, 2004-2013

FACTORES	Área adquirida (ha)	Número de projectos	% da área total adquirida	% do total de projectos
Biocombustíveis	125 335	15	5,8	21,7
Sequestro de carbono/ REDD	-	1	0,0	1,4
Conservação	200 000	1	9,2	1,4
Culturas alimentares	92 100	18	4,2	26,1
Pecuária	71 500	5	3,3	7,2
<i>Commodities</i> agrícolas não alimentares	7806	3	0,4	4,3
Turismo	210 000	4	9,7	5,8
Madeira e fibra	699 937	9	32,3	13,0
Biocombustíveis, culturas alimentares	196 800	6	9,1	8,7
Biocombustíveis, <i>commodities</i> agrícolas não alimentares	35 293	2	1,6	2,9
Sequestro de carbono/ REDD, madeira e fibra	9875	1	0,5	1,4
Conservação, sequestro de carbono/ REED	126 000	1	5,8	1,4
Conservação, madeira e fibra	210 000	1	9,7	1,4
Madeira e fibra, energia renovável	182 886	1	8,4	1,4
Não especificado	350	1	0,0	1,4
TOTAL	2 167 882	69	100,0	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do LM (accedidos em Julho de 2014).

ACTORES E/OU ORIGEM DOS INVESTIDORES

Investidores de vários países, incluindo de Moçambique, têm adquirido grandes extensões de terra pelos diversos factores acima mencionados. Esta diversidade de actores pode também reflectir a diversidade de interesses à volta da terra. Dados do LM, incluindo para Moçam-

⁹ *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*.

bique, sugerem que os investidores estrangeiros são os principais actores. No caso específico de Moçambique, de todos os projectos que constavam na base de dados do LM até Julho de 2014 e envolvendo investidores nacionais, apenas um não tem participação de capital estrangeiro. Este aspecto reflecte, em certa medida, a lógica de acumulação das classes capitalistas nacionais, que têm no capital estrangeiro um parceiro estratégico para continuar a acumular, com base no privilégio no acesso a terra e a recursos naturais (ver, por exemplo, Castel-Branco, 2010, 2015). É certo que, do ponto de vista global, muita atenção tem sido dada a actores estrangeiros, em detrimento de actores nacionais (incluindo investidores e governo). Isto acontece, em parte, porque o capital estrangeiro, comparativamente ao capital doméstico nos países-alvo, é visto como tendo maior capacidade de investir em grandes extensões de terra e tendo acesso a mercados globais. Mas também existe uma ideia generalizada de que os actores estrangeiros dos países desenvolvidos procuram terra «barata» nos países subdesenvolvidos, como parte das suas estratégias globais de acumulação de capital. O LM, por exemplo, tende a focar-se nos investidores estrangeiros, o que não permite uma análise mais completa dos vários actores nem dos seus interesses específicos e das suas ligações com processos globais. Contudo, a evidência mostra que o capital e outros actores domésticos têm desempenhado um papel determinante na facilitação e aquisição de grandes extensões de terra em Moçambique. Por exemplo, a Fundação Malonda, criada em 2005 pelos governos de Moçambique e da Suécia, facilitou o estabelecimento de pelo menos cinco empresas florestais na província de Niassa, com destaque para a Chikweti Forest of Niassa, a New Forests, a Green Resources e a Florestas de Niassa (Hanlon, 2011a). Estas companhias, em conjunto, controlam pouco mais de 300 000 ha de terra para plantações florestais comerciais. Portanto, é importante que o debate actual sobre a aquisição de terra por parte do capital estrangeiro não obscureça o papel do capital e dos agentes domésticos (incluindo o governo) ou o rápido processo de apropriação (e controlo efectivo) de terra por parte destes (Peters, 2013). O relatório *Rising Global Interest in Farmland* do Banco Mundial (Deininger *et al.*, 2011) destaca o papel do capital doméstico em processos de aquisição de terra. O relatório calcula que, dos cerca de 2 670 000 ha estimados como tendo sido transaccionados entre 2004 e 2009 em Moçambique, cerca de 53% foram alocados a investidores nacionais. Não está claro quem são estes investidores, os seus interesses específicos e as suas ligações com o capital estrangeiro. Cotula (2012), por exemplo, sugere que o papel do capital nacional deve ser entendido à luz de diferentes factores e frequentemente mais localizados. Estes factores incluem a importância da terra nas opções locais de investimento e o posicionamento estratégico, mas também, e cada vez mais frequentemente, à luz das suas ligações com o capital estrangeiro e processos globais. Portanto, é importante analisar criticamente o envolvimento do capital doméstico em processos de aquisição de grandes extensões de terra e a sua ligação com o capital estrangeiro. Esta análise deve ser

feita dentro de um quadro mais geral sobre processos de acumulação capitalista nacional e as suas implicações socioeconómicas.

Relativamente às áreas adquiridas, os dados do LM mostram que os investidores portugueses ocupam a primeira posição, com cerca de 384 721 ha (cerca de 18% do total de terra alocada a investidores). A Portucel Soporcel, uma empresa de capitais portugueses, com um plano de montar uma indústria de processamento de papel (para exportação) na província da Zambézia, adquiriu cerca de 173 327 ha para a produção de madeira e fibra em 2009 e outros 182 886 ha para madeira e fibra e energia renovável. Ambos os projectos envolvem o plantio de eucaliptos nas províncias de Zambézia e Manica, respectivamente, e encontram-se em fase inicial desde 2012¹⁰. Investidores portugueses têm também interesses na produção de alimentos e biocombustíveis, tendo adquirido cerca de 43 508 ha. Um dos projectos para a produção de biocombustível (com cerca de 18 500 ha) foi abandonado em 2013. A África do Sul é o segundo maior investidor, com dez projectos e acordos concluídos entre 2008 e 2011, cobrindo uma área total de 222 920 ha. O turismo tem sido o maior factor do investimento sul-africano, cobrindo cerca de 85% da área total adquirida (190 000 ha). Mais recentemente, a produção de alimentos e biocombustíveis, particularmente a produção de cana-de-açúcar, tem atraído o interesse de investidores sul-africanos. Investidores dos Estados Unidos da América (168 170 ha), do Zimbabue (150 000 ha), Noruega (130 800 ha) e do Reino Unido (63 029 ha) também têm tido um importante papel na aquisição de terra em Moçambique. Enquanto a produção florestal (madeira e fibra) atrai mais interesse de investidores americanos (160 000 ha num único projecto), os investidores zimbabuanos têm interesse na produção de alimentos e de biocombustíveis (150 000 ha). Investidores da Noruega têm interesses na área de conservação e sequestro de carbono (126 000 ha) e na madeira e fibra (4800 ha). Investidores do Reino Unido têm mais interesse na produção de comida e biocombustíveis (28 348 ha) e na pecuária (21 000 ha).

Os investidores nacionais têm desenvolvido parcerias com investidores estrangeiros em algumas das maiores concessões, sobretudo na área de florestas. São os casos de quatro acordos na área de florestas (produção de madeira e fibra) e conservação, nomeadamente: uma concessão, cobrindo uma área total de 490 970 ha, envolvendo a Diocese de Niassa e igrejas nórdicas, um fundo de pensão da Holanda e investidores norte-americanos; uma área de 210 000 ha para a mesma finalidade, envolvendo a Fundação Malonda e uma *holding* zimbabuana. Outros dois acordos de concessão envolveram parcerias entre a Diocese Anglicana dos Libombos e investidores suecos (46 420 ha), e o último, o governo de Moçambique e um investidor sul-africano (23 600 ha).

¹⁰ Recentemente, a Portucel Soporcel lançou oficialmente as suas operações na província da Zambézia. No fim de Outubro de 2014, a imprensa moçambicana, citando o presidente da Portucel Soporcel, reportou que a «Portucel poderá vender 20% do projecto em Moçambique» à Corporação Financeira Internacional (IFC), do grupo Banco Mundial, com vista a «reforçar o empenhamento (da Portucel) num projecto integrado de produção florestal, de pasta de celulose e de energia (*O País*, 2014, 27 de Outubro).

TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DE AQUISIÇÕES DE TERRA EM LARGA ESCALA EM MOÇAMBIQUE POR ORIGEM DOS INVESTIDORES, 2004-2013

Origem dos investidores	Área adquirida (ha)	Número de projectos	% do total da terra adquirida	% do total de projectos
Austrália, África do Sul	20 293	1	0,94	1,45
Canadá, Quênia	21 000	1	0,97	1,45
China	29 089	4	1,34	5,80
Alemanha	1000	1	0,05	1,45
Índia	17 370	5	0,80	7,25
Índia e Reino Unido	-	1	0,00	1,45
Itália	32 300	4	1,49	5,80
Itália, Espanha, Reino Unido, Portugal, Coreia	15 000	1	0,69	1,45
Quênia	3000	1	0,14	1,45
Líbia, Moçambique	1800	1	0,08	1,45
Maurícias, Singapura	20 000	1	0,92	1,45
Holanda	17 500	2	0,81	2,90
Noruega	130 800	2	6,03	2,90
Portugal	384 721	4	17,75	5,80
Portugal, Moçambique	15 000	1	0,69	1,45
Singapura	20 630	3	0,95	4,35
África do Sul	222 920	10	10,28	14,49
África do Sul, Moçambique	23 600	2	1,09	2,90
Suécia, Moçambique	46 240	1	2,13	1,45
Suécia, Noruega, Holanda, EUA, Moçambique	262 000	2	12,09	2,90
Suécia, República Unida da Tanzânia	2000	1	0,09	1,45
Suécia, EUA, Moçambique	228 970	2	10,56	2,90
Suíça	2800	1	0,13	1,45
Reino Unido	63 029	7	2,91	10,14
EUA	168 170	3	7,76	4,35
Zimbábwe	150 000	1	6,92	1,45
Zimbábwe, Moçambique	210 000	1	9,69	1,45
Zimbábwe, Noruega	3800	1	0,18	1,45
Países não especificados	54 850	4	2,53	5,80
TOTAL	2 167 882	69	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do LM (consultados em Julho de 2014).

Curiosamente, embora o discurso oficial focasse a produção alimentar e de biocombustíveis, os dados mostram que poucos investidores nacionais têm mostrado interesse nestas áreas. Somente três projectos com tal propósito envolvem investidores nacionais. O primeiro caso é um projecto de um consórcio líbio-moçambicano, Lap/Ubuntu (Ubuntu, de Moçambique, e Libya Africa Investment Portfolio-Lap, um portfólio de investimento com capitais do governo da Líbia), com uma área de 1800 ha, para a produção de arroz híbrido para exportação para a Líbia.¹¹ O segundo caso envolve a Galp Energia (de Portugal) e a Companhia do Buzi, para a produção de biocombustíveis (com base na jatrofa e cana-de-açúcar) e alimentos, numa área total de 15 000 ha. O terceiro projecto envolve a TSB Sugar [um dos maiores produtores sul-africanos de açúcar e que já opera em alguns campos de produção de cana-de-açúcar em Moçambique, em Xinavane, no distrito de Manhica, com a Sociedade de Investimentos Agro-Industrial do Limpopo (SIAL)], para a produção de biocombustível com base na cana-de-açúcar. Em geral, projectos com o propósito de produzir alimentos e biocombustíveis têm sido dominados por investidores estrangeiros, o que é, de alguma forma, consistente com o argu-

¹¹ Este projecto entrou em crise com a então queda do governo de Khadafi, por sinal o principal investidor.

mento de que os países ricos procuram terra nos países pobres para garantirem a sua própria oferta de alimentos e segurança alimentar e energética.¹² Isto também remete para a discussão que se foca apenas nas economias emergentes (Brasil, Índia, China, etc.) e nos países do golfo (Emirados Árabes Unidos, Qatar, Arábia Saudita, etc.) como os únicos na corrida à terra, cenário que não se constata se atentarmos na base de dados do LM sobre Moçambique. Embora seja fácil identificar a origem dos investidores interessados em adquirir grandes extensões de terra em Moçambique, não é fácil determinar a escala de aquisição de terra envolvendo todos estes países individualmente. Alguns dos acordos de concessão de terra são para projectos que envolvem investidores de vários países. Além disso, existe uma dificuldade em saber o montante de capital envolvido (doméstico e estrangeiro, público e privado) e o tipo de impactos na estruturação de dinâmicas de acumulação mais gerais, incluindo os mercados de trabalho. Porém, algumas questões críticas para análise podem ser levantadas.

ALGUMAS QUESTÕES PARA ANÁLISE E DESAFIOS PARA INVESTIGAÇÃO

A secção anterior fez uma análise crítica da evidência sobre tendências, escala, factores e actores relacionados com a dinâmica actual de procura e aquisição de terra para investimento em Moçambique, com recurso à base de dados do LM. Olhando para este quadro de análise, e apoiando-se na literatura mais recente sobre o fenómeno actual de aquisição de grandes extensões de terra, a presente secção levanta algumas questões críticas para análise. Um engajamento com estas questões (que são úteis para construir um quadro de análise que explique as várias dimensões do fenómeno e as suas interacções, incluindo as suas trajetórias históricas, os seus padrões gerais e os impactos na estruturação e transformação de padrões de acumulação económica e social existentes e que estão a emergir no País) constitui um grande desafio para investigação. De que forma este fenómeno se tem manifestado em Moçambique, quais são os principais canais de entrada e que padrões gerais emergem (incluindo padrões de acesso, controlo e uso de terra e as suas implicações) e até que ponto estes padrões diferem de fenómenos similares no passado são algumas das questões que vale a pena investigar. Um olhar crítico sobre o que existe em termos de dinâmicas de aquisição, controlo e uso de terra e a sua diferenciação pode permitir uma melhor construção e compreensão das tendências e trajetórias (incluindo históricas) do fenómeno no País, dos principais factores, actores e seus

¹² Importa sublinhar que grande parte dos projectos aprovados para a produção de biocombustíveis nunca chegou a ser concretizada. A maioria dos projectos abandonados, cerca de cinco, envolvia a produção de biocombustíveis, numa área de cerca de 56 826 ha (45% da área total alocada para este propósito). Quatro projectos, cobrindo uma área de 23 309 ha, estavam em operação, embora uma percentagem muito pequena da área esteja a ser plantada. Outros cinco projectos, cobrindo uma área de 45 200 ha, estavam numa fase inicial ou ainda não tinham começado a operar (Muianga, 2014).

interesses específicos e as suas implicações socioeconómicas. As questões críticas aqui levantadas, embora não respondam necessariamente à complexidade do fenómeno, fornecem algumas indicações sobre como prosseguir com futura investigação e que dimensões de análise podem ser úteis explorar actualmente. Neste caso, a informação existente sobre a aquisição de terra em Moçambique nos últimos anos, incluindo a que foi avançada na secção anterior deste artigo, é, sem dúvida, um ponto de partida para encontrar possíveis respostas e levantar novas questões.

Entretanto, o debate actual em Moçambique, e não só, sugere que grande parte da análise e investigação sobre as actuais trajectórias e padrões de aquisição de terra se tem focado nas possíveis áreas de terra transaccionada, nos factores, actores e suas origens e, em vários casos, na denúncia dos impactos negativos nas regiões-alvo. Em poucos casos, e com alguma limitação, há uma análise dos impactos nos padrões e modos de vida mais gerais, incluindo uma análise dos vários processos de acumulação relacionados. A secção anterior deste artigo focou-se na descrição e análise de algumas destas questões, embora com limitações, associadas ao tipo de informação disponível e o que esta permite observar e analisar.

Entretanto, uma das questões críticas que emergem da literatura e que valem a pena lançar e discutir no debate sobre dinâmicas de aquisição de terra em Moçambique tem que ver com as inconsistências e lacunas que a crescente evidência sobre a escala global do fenómeno apresenta (Cotula, 2012; Oya, 2013). Tais inconsistências estão relacionadas, por exemplo, com o facto de as bases de dados existentes sobre o fenómeno (por exemplo, GRAIN e LM, por sinal as mais usadas) dependerem de diferentes fontes (reportagens e artigos dos *media*, relatórios de investigação, estudos de caso, etc.) e métodos e por apresentarem números e conclusões diferentes sobre a escala e geografia do fenómeno (Cotula, 2012; Edelman *et al.*, 2013; Oya, 2013). Por exemplo, o LM adoptou uma estratégia de triangulação da informação documentada nos *media* e nas páginas de Internet das empresas, de relatórios de investigação e de estudos de caso para a construção da sua base de informação (Anseeuw *et al.*, 2013), enquanto o GRAIN (que também é uma organização de defesa de pequenos camponeses) optou por coleccionar reportagens dos *media* para construir a sua base de informação (GRAIN, 2013). Além disso, a definição do que é aquisição de larga escala difere entre organizações. O LM regista apenas aquisições de terra a partir dos 200 ha e também se foca mais em determinados sectores e em investidores estrangeiros. Outros ainda consideram 1000 ha como aquisição de larga escala, também com tendência a focarem-se em certos sectores e actores. Portanto, as várias bases de informação sobre o fenómeno global de aquisição de terra podem fornecer resultados diferentes e levar a conclusões distintas sobre a escala do fenómeno (em ha), os seus actores e os potenciais impactos em Moçambique, pelo que vale a pena olhar criticamente para estas questões.

Um outro aspecto crítico que merece ser destacado é a tendência generalizada de se agregarem hectares de terra sem necessariamente considerar a diferenciação da sua qualidade, do seu uso e da sua localização (por exemplo, proximidade em relação a outros recursos como água, infra-estruturas e vias de comunicação, força de trabalho, etc.). Por exemplo, 1000 ha de produção de jatrofá em Manica diferem, claramente, de 1000 ha de produção de soja em Nampula, do ponto de vista do impacto nos padrões de uso de terra e de acesso a outros recursos, do capital envolvido, das relações e organização da produção e dos seus impactos nos processos e relações de trabalho. Infelizmente, a informação usada na secção anterior sofre claramente deste problema metodológico. Apesar destes problemas, as bases de dados do GRAIN e do LM são as mais usadas e difundidas globalmente, e o debate actual sobre aquisição de terra é, em grande medida, estruturado pela existência e difusão destes dados (Oya, 2013). Por exemplo, muitas das estimativas do Banco Mundial sobre o crescente interesse global por terra (Deininger *et al.*, 2011) e de Friis & Reenberg (2010) sobre a África Subsariana e Moçambique em particular são baseadas em reportagens dos *media* publicadas no blogue do GRAIN. Como se pode notar, a análise feita na secção anterior deste artigo foi largamente baseada nos dados do LM.

Obviamente, a qualidade e a credibilidade dos dados sobre a aquisição de terra em Moçambique, e não só, são muito importantes e indispensáveis, mesmo reconhecendo a dificuldade e os custos associados à sua produção. Portanto, determinar a escala do fenómeno num contexto de fraca qualidade e fiabilidade da informação existente constitui um outro grande desafio de investigação. É aqui que a investigação tem sua utilidade. Isto é, como é que nova investigação sobre dinâmicas de aquisição de terra pode ajudar a melhorar a qualidade da produção de informação e, conseqüentemente, a qualidade da análise e direcção do debate sobre a questão da terra em Moçambique. A resposta a esta questão depende certamente do tipo de interesse e foco da investigação, incluindo o tipo de questões de partida (que surgem da análise da informação existente) e a metodologia escolhida. Por exemplo, apurar somente as áreas de terra adquiridas para exploração florestal em Moçambique (na província de Niassa, em particular) diz muito pouco sobre a escala do fenómeno. As mudanças nos padrões e relações de produção (incluindo as formas e relações de trabalho), os novos padrões e relações de produção que emergem, os processos de trabalho ao longo do tempo e as suas implicações nos modos de vida dos trabalhadores e dos seus agregados familiares são algumas das questões que vale a pena explorar.¹³

Na prática, existe uma enorme dificuldade em apurar a escala do fenómeno, dada a sua complexidade, incluindo os seus impactos e o tipo de transformações socioeconómicas resultantes. Um dos desafios de investigação passa por olhar para a questão da escala dentro de um quadro mais geral de análise das dinâmicas de transformação agrária e da forma como estas

¹³ Algumas destas questões serão apresentadas com mais detalhes num trabalho que está a ser desenvolvido pelo IESE, sobre dinâmicas de emprego e bem-estar dos trabalhadores da indústria florestal em Niassa (Ali *et al.*, no prelo).

dinâmicas se relacionam com processos globais. Isto inclui olhar para diferentes questões e elementos críticos que vão para além dos hectares adquiridos, dos factores e origem dos investidores e dos impactos mais gerais a curto prazo (expropriação, conflitos de terra, etc.), que têm caracterizado o discurso crítico dominante em Moçambique. Portanto, é preciso olhar para a escala do fenómeno de forma mais ampla, o que inclui não só a extensão de terra como também o capital aplicado nessa terra, as dinâmicas de controlo das cadeias globais de produção e distribuição, as relações de trabalho que emergem (Edelman, 2013), as possibilidades de acesso e uso («exclusivo») de outros recursos, por exemplo, da água (Woodhouse & Ganho, 2011; Woodhouse, 2012), força de trabalho e infra-estruturas, bem como as implicações sobre os «tipos de acumulação e reprodução social» existentes (Edelman, 2013: 497). Isto inclui também a emergência e consolidação do capital rural e a sua ligação (histórica) com a terra e com o capital estrangeiro. Estas e outras questões são importantes para melhor entender as dinâmicas de transformação agrária e rural e o seu impacto na reestruturação dos processos de acumulação e relações sociais de produção. Portanto, focarmo-nos somente na extensão de terra adquirida, nos actores e nas suas origens, embora seja importante para a identificação e análise de alguns padrões gerais, diz muito pouco sobre as dinâmicas de acumulação socioeconómicas mais específicas ligadas à terra e à sua qualidade e de como essas dinâmicas se relacionam com o capital doméstico emergente e em ascensão, incluindo a sua relação com a força de trabalho. Por exemplo, as bases de dados podem mostrar quem são os investidores e o que potencialmente fazem ou pretendem fazer com a terra, mas não mostram quais são as suas ligações globais e locais, qual é o capital envolvido ou qual é a finalidade da produção (alimentar o mercado doméstico ou externo). Que relações e práticas de produção emergem (por exemplo, *contract farming*, que compreende uma variedade de práticas, relações de propriedade, variedade de culturas e relações de trabalho)? Qual é o papel estratégico de Moçambique nas estratégias globais de acumulação de capital? Por que razão a terra é um importante factor de acumulação em determinados contextos (por exemplo, no contexto do surgimento e consolidação de uma classe capitalista nacional, com fortes ligações ao capital estrangeiro e com poder de acesso e controlo sobre a terra e recursos relacionados)?

Infelizmente, estas e outras dimensões de escala têm sido muito pouco exploradas no actual debate sobre a questão da terra em Moçambique. Esta tendência não só reflecte as dificuldades inerentes ao acesso à informação de qualidade e credível para análise como também acontece de forma deliberada, reflectindo, várias vezes, diferentes focos de análise e interesses específicos por parte dos diversos actores, incluindo organizações da sociedade civil (OSC), investidores (nacionais e estrangeiros), governo, doadores, etc. Estas organizações sociais têm diferentes focos de análise, alguns mais direccionados para os seus interesses mais específicos ligados às suas lutas e agendas políticas e de advocacia. Algumas organizações focam-se nos aspectos legais (divulgação da lei de terras nas comunidades, por exemplo), outras nas questões ambientais, expropriação

e impactos mais gerais de curto prazo nas regiões afectadas, outras, como a União Nacional de Camponeses (UNAC), na defesa dos pequenos agricultores e camponeses relativamente à expropriação da terra e a inclusão destes na cadeia de valor dos grandes projectos de investimento agrícola, por exemplo, no ProSAVANA. Evidentemente, processos de expropriação, ilegalidades e impactos ambientais, entre outros, têm acontecido como resultado das actuais dinâmicas de aquisição de terra para investimento em Moçambique, assim como novas dinâmicas de acumulação de capital centradas no meio rural (e mesmo urbano) têm emergido. Contudo, entender o fenómeno nas várias dimensões de escala acima mencionadas pode fornecer uma melhor compreensão dos actores ou investidores e das suas ligações locais e globais, o que fazem ou tencionam fazer com a terra adquirida e quais são as implicações socioeconómicas.

Uma outra questão crítica que vale a pena mencionar e que também constitui um desafio de investigação prende-se com o facto de ainda existir pouca clareza sobre o fenómeno, aliado e, por vezes, com a não veracidade da informação documentada pelos vários actores (governos, investidores e organizações sociais), incluindo a imprensa. Estes aspectos determinam, em larga medida, a forma como o actual debate sobre aquisição de terra em Moçambique é estruturado. Por exemplo, quais são as posições dos diferentes actores e qual é o interesse destes em tratar a informação de uma ou de outra forma? Que tipo de problemas, contradições e tensões emergem? Estas questões são importantes para a determinação das bases e dos limites para futura investigação e chamam a atenção para o uso das bases de dados existentes, que, em grande medida, são alimentadas por esta informação diferenciada produzida pelos diversos actores. Os primeiros dados, informação e análise que surgiram sobre o fenómeno em Moçambique (as áreas de terra adquiridas ou sob algum tipo de negociação, os factores, os actores – domésticos e estrangeiros – e os potenciais impactos socioeconómicos), bem como a rapidez com que esta informação se foi difundindo nos últimos anos, são bastante preocupantes. Preocupantes não só do ponto de vista de apuramento da veracidade da informação, dos resultados e impactos documentados, mas também do ponto de vista da direcção da investigação. Evidentemente, verificar até que ponto a informação documentada é verdadeira ou falsa, completa ou incompleta, é um exercício difícil e dispendioso do ponto de vista do tempo e de recursos financeiros e humanos. Aprender a lidar com estas questões (qual é a informação, quem documenta, como é documentada e com que objectivo) é um importante desafio de investigação e pode ajudar a eliminar algumas das inconsistências e lacunas existentes. A informação, várias vezes contraditória e não clara, sobre o projecto ProSAVANA (vinda dos diferentes actores, incluindo dos proponentes do projecto, de organizações camponesas e de outras organizações sociais nacionais e internacionais) é bastante elucidativa sobre os problemas, as tensões e as contradições que caracterizam o actual debate sobre a aquisição de terra para investimento em Moçambique. Esta questão inclui também a forma como os discursos e acções políticos (oficiais e não oficiais) dos vários actores são (re)estruturados para resolver

ou mesmo acentuar tais problemas, tensões e contradições (Classen, 2013; Mosca, 2014). Por exemplo, qual é, de facto, a área efectiva abrangida pelo projecto (14 ou 6 milhões de ha?), o que existe nestas áreas e que trajectória, objectivos e alternativas existentes sobre o projecto são algumas questões que necessitam de esclarecimentos e de uma investigação mais rigorosa para analisar e avaliar os potenciais impactos socioeconómicos. Um outro exemplo sobre Moçambique destaca um caso, reportado por Horta (2008), dando conta de um possível interesse de investidores chineses em adquirir largas extensões de terra para produção agrícola em Moçambique, mais concretamente no vale do Zambeze. Brautigam (2012) e Lagerkvist (2013) confirmaram a falsidade desta informação. Apesar disso, a mesma informação apareceu em vários relatórios de reputadas instituições de investigação sobre a questão de aquisição de terra (Edelman, 2013). Este exemplo levanta a questão da legitimidade da informação documentada por vários actores, independentemente da sua veracidade ou não, o que tem implicações sérias no tipo de análise e nas conclusões que podem ser tiradas. Especificamente, levanta-se a questão do papel da China e das «economias emergentes» como actores no processo de aquisição de terra em África relativamente a outros actores.

O conjunto de questões críticas relacionadas com estas dinâmicas de aquisição de terra em Moçambique não se esgota por aqui. Isto é, além das questões acima mencionadas, uma investigação mais sistemática, rigorosa e de longo prazo pode permitir levantar e responder a outro conjunto de questões relevantes. Algumas destas questões têm sido amplamente discutidas na literatura académica publicada nos últimos quatro a cinco anos, com destaque para *The Journal of Peasant Studies*, *Third World Quarterly* e *Globalization*. Alguma dessa literatura, que não discute necessariamente o caso de Moçambique, já foi referenciada neste artigo e pode ser explorada com mais detalhe. Este é, certamente, um desafio que se propõe a todos os actores envolvidos na investigação sobre a questão da terra em Moçambique e as suas implicações na (re)estruturação das dinâmicas e padrões socioeconómicos existentes e emergentes.

CONCLUSÕES

As dinâmicas actuais de procura e aquisição de grandes extensões de terra para investimento um pouco por todo mundo, em particular nos países subdesenvolvidos, tem sido um assunto de interesse global nos últimos anos. Milhões de hectares são reportados como tendo sido transaccionados desde o início deste século, sobretudo depois da crise mundial de alimentos de 2007-2008. Sendo um país com relativa abundância de terra e alvo de estratégias globais de acumulação capitalista, Moçambique não constitui qualquer excepção. As dinâmicas económicas actuais e dominantes, as grandes concessões agrícolas, minerais e florestais, mostram claramente a ocorrência de processos de aquisição de terra em grande escala para várias fina-

lidades, incluindo para especulação. Este artigo procurou mostrar, olhando criticamente para a informação existente, algumas trajectórias de aquisição de terra para investimento em Moçambique. A descrição e análise das possíveis tendências, escala, factores e actores (com recurso à base de dados do Land Matrix) permitiu identificar alguns padrões mais gerais e levantar questões críticas para análise. Estas questões resultam, em parte, da investigação actual, da análise e do debate em Moçambique, e não só. Os problemas com as bases de dados e informação em geral, a metodologia usada na construção dessas mesmas bases de dados e os diferentes focos e interesses dos vários actores são algumas das questões relevantes que merecem bastante atenção. Estas questões determinam, em grande medida, a forma como o problema é encarado e debatido, assim como a direcção da actual investigação. Além destas questões metodológicas, há uma série de outras que foram levantadas e que só com investigação mais sistemática e rigorosa podem ser esclarecidas, permitindo que novas questões sejam levantadas. Portanto, entender estas mesmas questões constitui um desafio de investigação e pode, certamente, ajudar a construir um melhor quadro de análise para futura investigação. Por exemplo, que tipo de questões relativas às actuais dinâmicas de aquisição de terra são hoje mais relevantes e de que forma estas questões se relacionam com diferentes processos globais e locais de acumulação e de transformação económica? Até que ponto a análise sobre a escala do fenómeno olha para as várias dimensões e questões críticas sobre processos de acumulação, relações de produção e trabalho, bem como para as novas dinâmicas de acumulação que emergem no processo? De que forma a percepção dos diferentes focos de análise pelos vários actores pode ajudar a esclarecer a actual direcção do debate e como pode a nova investigação sobre a variedade de questões aqui levantadas dar novas e mais consolidadas direcções de investigação e do debate em Moçambique? Estes são alguns dos desafios que a nova investigação sobre o actual fenómeno de aquisição de terra para investimento em Moçambique deve ser capaz de encarar. Portanto, apesar de as dinâmicas económicas dominantes e a informação existente serem consistentes sobre a ocorrência de processos de aquisição de terra em grande escala em Moçambique, as questões aqui levantadas sugerem que, para melhor entender as trajectórias destes processos e as suas implicações socioeconómicas, nova investigação (sistemática, rigorosa e de longo prazo) é necessária.

REFERÊNCIAS

- Anseeuw, W., Lay, J., Messerli, P., Giger, M. & Taylor, M. (2013). Creating a public tool to assess and promote transparency in global land deals: the experience of the Land Matrix. *The Journal of Peasant Studies*, Forum on Global Land Grabbing Part 2, 40(3), 521-530.
- 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.
- Borras, S. M. & Franco, J. C. (2012). Global land grabbing and trajectories of agrarian change: a preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34-59.
- Borras, S. M. J., Kay, C., Gómez, S. & Wilkinson, J. (2013). Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), 402-416.
- 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.
- Brautigam, D. (2012). «The Zambezi Valley: China's first agricultural colony?» Fiction or fact? In *China in Africa. The Real History*. Disponível em: <http://www.chinaafricarealstory.com/2012/01/zambezi-valley-chinas-first.html>(consultado a 23 de Junho de 2013).
- Castel-Branco, C. N. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique* (pp.19-109). Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2015). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*.
- Classen, S. F. (2013). *Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique Focusing on Japan's Role*, Tokyo. 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%28FUNADA2013%29.pdf> (consultado a 6 Fevereiro de 2014).
- Cotula, L. (2012). the international political economy of the global land rush: a critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 649-680.
- Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. & Keeley, J. (2009). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Londres e Roma: IIED, FAO e IFAD. Disponível em: http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf (consultado a 18 de Dezembro de 2013).

- Deininger, K., Byerlee, D., Lindsay, J., Norton, A., Selod, H. & Stickler, M. (2011). *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington DC: The World Bank. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> (consultado a 31 de Maio de 2014).
- Edelman, M. (2013). Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), 485-501.
- Edelman, M., Oya, C. & Borras, S. M. (2013). Global land grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. *Third World Quarterly*, 34(9), 1517-1531.
- FIAN (2010). *Land Grabbing in Kenia and Mozambique: A report on two research missions – and a human rights analysis of land grabbing*. Disponível em: <http://www.fian.at/assets/StudieLandgrabbinginKeniaMozambiqueFIAN2010.pdf> (consultado a 30 de Janeiro de 2014).
- Friis, C. & Reenberg, A. (2010). *Land Grab in Africa: Emerging Land System Drivers in a Teleconnected World*. GLP Report 1, GLP International Project Office, Copenhagen. Disponível em: http://www.ihdp.unu.edu/docs/Publications/GLP/GLP_report_01.pdf (consultado a 20 de Agosto de 2014).
- GRAIN (2008). *Seized The 2008 Land Grab in Africa for Food and Finacial Security*. GRAIN Briefing, Barcelona: GRAIN. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security> (consultado a 30 de Junho de 2014).
- GRAIN (2010). *The New Farm Owners: Corporate Investors Lead the Rush for Control over Overseas Farmland*. Disponível em: <http://www.grain.org/article/categories/219-other-publications?page=4> (consultado a 21 de Julho de 2014).
- GRAIN (2013). Collating and dispersing: GRAIN's strategies and methods. *The Journal of Peasant Studies*, Forum on Global Land Grabbing Part 2, 49(3), 531-536.
- Hanlon, J. (2011a). *Understanding Land Investment Deals in Africa: Mozambique*, Country Report. The Oakland Institute: Oakland, CA. Disponível em: http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_country_report_mozambique_0.pdf(consultado a 30 de Maio de 2014).
- Hanlon, J. (2011b). *The Mozambique Land Grab Myth*, Mukhorro Seminar, Land Tenure, Grabs, Gender and Law. Disponível em: http://www.mokoro.co.uk/files/13/seminardocs/the_mozambique_land_grab_myth.pdf (consultado a 6 de Julho de 2014).

- Horta, L. (2008). The Zambezi Valley: China's first agricultural colony? In *CSIS Africa Policy Forum*. Disponível em: <http://csis.org/publication/zambezi-valley-chinas-first-agricultural-colony> (consultado a 23 de Junho de 2014).
- Lagerkvist, J. (2013). As China returns: perceptions of land grabbing and spatial power relations in Mozambique. *Journal of Asian and African Studies*, 0(0), 1-16.
- Margulis, M. E., McKeon, N. & Borras, S. M. J. (2013). Land grabbing and global governance: critical perspectives. *Globalizations*, 10(1), 1-23.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). Financiamento do estado com recurso à dívida: problemas e desafios. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 161-184.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 125-147.
- Mosca, J. (2014). *ProSAVANA*, Destaque Rural, 5, OMR, Maputo. Disponível em: <http://omrmz.org/images/publicacoes/DR5.pdf> (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- 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. Londres: School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London.
- O País (2014). Portugal poderá vender 20% do Projecto em Moçambique. *O País*, 27 de Outubro de 2014
- Oya, C. (2013). Methodological reflections on «land grab» databases and the «land grab» literature «rush». *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), 503-520.
- Peters, P. E. (2013). Land appropriation, surplus people and a battle over visions of agrarian futures in Africa. *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), 537-562.
- Woodhouse, P. (2012). New investment, old challenges: land deals and the water constraint in African agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 777-794.
- Woodhouse, P., Ganho, A. S. (2011). *Is Water the Hidden Agenda of Agricultural Land Acquisition in Sub-Saharan Africa?* Apresentado na Conferência Internacional sobre a Apropriação de Terras Global. Land Deal Politics Initiative (LDPI): Institute of Development Studies, University of Sussex. Disponível em: http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Conference_papers/LDPI/12_P_Woodhouse_and_A_S_Ganho.pdf (consultado a 20 de Fevereiro de 2014).

«LIGAÇÕES MINADAS»

O CASO DOS FORNECEDORES NACIONAIS DA VALE E DA RIO TINTO EM MOÇAMBIQUE

Epifânia Langa

LIGAÇÕES PRODUTIVAS COM GRANDES PROJECTOS DE IDE: RELEVÂNCIA DO DEBATE

As recentes descobertas de extensas reservas de gás natural na bacia do Rovuma (cerca de 200 triliões de pés cúbicos) tornaram Moçambique o maior receptor de investimento directo estrangeiro (IDE) na África Subsariana em 2014 (Jackson, 2014; Anon, 2014). De facto, o crescimento da economia nas últimas duas décadas (com uma taxa de crescimento média anual de 7,5%) e os elevados níveis de investimento são determinados por significativos influxos de IDE na forma de grandes projectos, orientados para a produção de *commodities* (areias pesadas, carvão, hidrocarbonetos, tabaco e madeira, entre outros) e para o processamento industrial de produtos primários (alumínio, o açúcar e as bebidas, entre outros) (Castel-Branco, 2010, no prelo).

Apesar da reconhecida importância dos grandes projectos de IDE no País, ainda não existe, no seio do Governo, uma estratégia clara e específica sobre como estes poderão constituir um mecanismo de indução de desenvolvimento económico e social alargado, com desenvolvimento industrial, diversificação da produção e *upgrading* tecnológico das pequenas e médias empresas (PME) nacionais, que permanecem subdesenvolvidas, com fracas capacidades técnicas, de gestão e financeiras (NDSPA, 2013; Krause & Kaufmann, 2011; Salinger & Ennis, 2014). Tal processo implica necessariamente a retenção e multiplicação da riqueza gerada por estes investimentos através do estabelecimento de ligações entre estes e a economia nacional, com destaque para ligações fiscais, de consumo e produtivas (Castel-Branco, 2010; Morris, Kaplinsky & Kaplan, 2011). No entanto, no caso de Moçambique, devido aos significativos incentivos fiscais concedidos aos grandes projectos, o impacto das ligações fiscais na economia é bastante reduzido (Castel-Branco, 2014). Por outro lado, ligações de consumo decorrentes do aumento da procura de bens finais de outros sectores em resultado das rendas da exploração dos recursos naturais (como salários dos trabalhadores) recaem no exterior devido à elevada dependência de importações de bens de consumo final (Morris, Kaplinsky & Kaplan, 2011). Assim, as maiores expectativas estão depositadas no desenvolvimento de ligações produtivas a jusante e a

montante, como oportunidades de mercado, geração de capacidades produtivas, emprego e transferência de tecnologia.

Em relação às ligações a jusante (em que os produtos finais dos grandes projectos são transformados em matéria-prima para diferentes indústrias), somente a partir do fim de 2014 entrou em funcionamento a primeira central eléctrica que usa gás de Pande-Temane (Anderson, 2014). Projectos de construção de outras centrais eléctricas a partir do gás de Pande-Temane e do carvão produzido pelas mineradoras Vale, Ncondezi Coal, Jindal Steel e a International Coal Ventures Private Limited, bem como de uso do alumínio produzido pela Mozal para a produção de cabos eléctricos, ainda estão em desenho e/ou negociação (Ncondezi Coal, s. d.; ACWA Power, 2015; Bowker, 2014). O volume de investimento requerido pela natureza oligopolista do sector extractivo e das indústrias associadas e o limitado mercado doméstico, entre outros factores, explicam a dificuldade em desenvolver substituir por "estas ligações" (Castel-Branco, no prelo).

Por outro lado, as ligações produtivas a montante (em que empresas fornecem bens e serviços aos grandes projectos) oferecem um maior potencial de realização e contribuição efectiva para o desenvolvimento industrial das PME, na medida em que permitem aumentar e diversificar a produção, melhorar competências, capacidades e padrões de produção e induzir o *upgrading* tecnológico, conduzindo ao desenvolvimento de uma estrutura económica mais diversificada e à promoção de emprego (Castel-Branco & Goldin, 2003; Lall, 2000; Morris, Kaplinsky & Kaplan, 2011; Paus & Gallagher, 2006). Estudos sobre ligações a montante com grandes projectos de IDE em Moçambique são, na sua maioria, baseados na experiência com os primeiros grandes projectos na Região Sul, a Mozal e a Sasol, e argumentam que as ligações a montante com empresas nacionais são limitadas em escala e escopo, não constituindo uma base ampla para a industrialização do País. As empresas estrangeiras, principalmente as sul-africanas, são identificadas como as principais fornecedoras de equipamento, serviços, assistência e peças sobressalentes. O reduzido número de fornecedores nacionais presta serviços básicos e complementares (na área de metalomecânica, construção, electricidade, transporte, construção, lavandaria, *catering*, segurança e outros serviços) (Castel-Branco, 2004; Castel-Branco & Goldin, 2003; Krause & Kaufmann, 2011; Langa, 2014; Langa & Mandlate, 2014; Pretorius, 2005).

Entretanto, são poucos os estudos que investigam as ligações produtivas a montante geradas a partir dos grandes projectos de mineração de carvão e de areias pesadas, que marcaram a entrada de significativos investimentos em recursos naturais no País, havendo, por isso, limitadas publicações sobre esta matéria. Com base na pesquisa bibliográfica e documental e no trabalho de campo exploratório realizado na província e cidade de Maputo e na cidade de Tete em 2014¹, este artigo pretende contribuir para a produção de conhecimento e debate sobre esta matéria, estudando as ligações estabelecidas entre fornecedores nacionais e as mul-

¹ O trabalho de campo para a realização deste artigo foi feito em conjunto com Oksana Mandlate, investigadora do IESE.

tinacionais Vale e Rio Tinto². Estas duas operadoras foram seleccionadas por terem sido os primeiros grandes projectos de mineração de carvão em Tete e possuem a maior capacidade de produção instalada no País. Especificamente, o artigo investiga duas questões: a) Qual é a natureza das ligações estabelecidas entre fornecedores nacionais e as mineradoras Vale e Rio Tinto? b) Que acções são desenvolvidas pelo Governo na promoção de ligações a montante na exploração do carvão? O artigo argumenta que a maioria dos fornecedores nacionais das mineradoras actua em áreas não nucleares (actividades complementares ou de suporte) e pouco complexas, enfrentando vários constrangimentos, entre eles: a disponibilidade de informação específica sobre requisitos e demanda das mineradoras a longo prazo, a instabilidade das ligações e os atrasos nos pagamentos, em relação aos quais a intervenção do Estado se mostra fraca e fragmentada, limitando o potencial de desenvolvimento industrial e diversificação da produção através dos grandes projectos. A presente introdução é seguida de três secções. A segunda secção deste artigo apresenta a cadeia de valor do carvão e discute os contornos da produção de carvão em Moçambique. A terceira secção desenvolve o principal argumento do artigo, apresentando os resultados do trabalho de campo sobre os fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique. Na quarta e última secção são feitas as considerações finais.

A INDÚSTRIA DO CARVÃO

De acordo com Morris *et al.* (2011), o tipo de *commodity* em torno do qual se desenvolvem as ligações produtivas a montante influencia grandemente a variedade de bens e serviços adquiridos, bem como o grau de valor acrescentado gerado localmente nessas ligações. Por isso, esta secção analisa a cadeia de valor da *commodity* explorada pelos grandes projectos de IDE em estudo, neste caso o carvão. Adicionalmente, é analisado o contexto específico da produção do carvão em Moçambique.

CADEIA DE VALOR DO CARVÃO

O carvão é um combustível fóssil não renovável, usado maioritariamente para a geração de energia, produção de aço, cimento e como combustível líquido. Podendo ser extraído por dois métodos (mineração a céu aberto ou subterrânea), a escolha do método depende em grande medida da geologia da reserva de carvão – quão próximo da superfície estão as reservas de carvão (WCA, 2015). Em Moçambique, a mineração do carvão da região de Tete é feita a céu aberto.

² Cujos activos em Moçambique foram recentemente comprados pelo grupo indiano International Coal Ventures (ICVL).

A Figura 1 apresenta os estágios de um projecto de mineração. Em geral, a cadeia de valor do carvão é composta por três fases. A primeira é de exploração e envolve um conjunto de actividades de identificação e caracterização da área mineira, prospecção mineral, a realização de estudos de viabilidade económica e a construção da mina e das infra-estruturas de suporte. A segunda fase é operacional, correspondendo à extracção do carvão. Nesta fase, é feita inicialmente a remoção da vegetação da área. O solo e o subsolo são removidos e cuidadosamente guardados para posterior uso na fase de reflorestamento. As rochas e o estéril (camada de solo encontrada antes da reserva de carvão) são quebrados e a camada de carvão exposta é perfurada, quebrada e sistematicamente extraída em tiras. O carvão é transportado por camiões de grande porte para a planta de beneficiamento do carvão, onde é realizado um processamento básico. A última fase corresponde ao reflorestamento da área onde os solos são recolocados na sua sequência original e tratados de modo que voltem a ser produtivos (WCA, 2015; World Bank, 2014, 2012).



No processo descrito, os fornecedores de bens e serviços às empresas mineradoras exercem um papel primordial em cada fase do processo de mineração. As oportunidades de ligações nucleares na cadeia de valor do carvão encontram-se na realização de estudos geofísicos e químicos; na prestação de serviços ambientais, de engenharia e construção; no fornecimento de consumíveis como explosivos, produtos químicos, combustíveis e lubrificantes; no fornecimento de bens de capital, como escavadeiras, empilhadeiras, recuperadoras, correias transportadoras, camiões fora-de-estrada, equipamento de processamento e respectivas peças sobressalentes; na prestação de serviços de transporte do carvão da mina até aos compradores internacionais, usando estradas, linhas férreas, portos, barcos e/ou navios. O mercado de fornecedores destes bens e serviços é dominado por grandes multinacionais especializadas e com parcerias estratégicas e relações directas estabelecidas com as empresas mineradoras. Outros bens e serviços não nucleares mas necessários ao desenvolvimento da actividade mineira incluem equipamentos de segurança pessoal, material de escritório, *catering*,

transporte de pessoas, limpeza e jardinagem, entre outros serviços gerais (Vale, 2013; World Bank, 2012; Mjimba, 2011). Portanto, a cadeia de valor do carvão requer um número bastante limitado de *inputs* de capital intensivo, com processamento básico do produto final, o que dificulta o desenvolvimento e a multiplicação de ligações dentro de uma economia em vias de desenvolvimento, como é o caso de Moçambique (World Bank, 2014).

PRODUÇÃO DE CARVÃO EM MOÇAMBIQUE

Moçambique é um dos países emergentes mais promissores na indústria do carvão, com reservas estimadas em cerca de seis bilhões de toneladas de carvão metalúrgico e térmico, localizadas na bacia carbonífera do Zambeze, na província de Tete (CIP, 2009; Boas & Associates, 2011; Bias, 2010). De forma resumida, esta secção apresenta o passado, o presente e os principais desafios da produção do carvão em Moçambique.

EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE CARVÃO EM TETE

A extracção do carvão na região de Moatize, em Tete, data do período colonial, quando a exploração do carvão era feita de modo rudimentar com o objectivo de gerar energia para o porto da Beira. Os principais acontecimentos no sector durante o período colonial incluem a instalação da Companhia Carbonífera de Moçambique (CCM) e a construção dos caminhos-de-ferro de Tete em 1949. Após a Independência, com a adopção de um sistema de planificação centralizada, a nacionalização de diversos empreendimentos económicos originou a criação da Carbomoc, EE. Todavia, a destruição de infra-estruturas provocada pela guerra civil de dezasseis anos (1977-1992) teve um forte impacto na produção e comercialização do carvão na medida em que impediu o transporte, através da linha de Sena, do carvão para o porto da Beira e a implementação em geral do Plano para o Desenvolvimento Integrado do Carvão desenhado na época (Tivane, 2014).

Com a liberalização económica da década de 1990, estava reaberto o caminho para a exploração privada do carvão de Moatize. Com efeito, em 2004, a mineradora multinacional de origem brasileira Vale S. A. foi anunciada como a vencedora de um concurso internacional lançado pelo governo moçambicano para a reactivação da exploração do carvão mineral de Moatize (Portal do Governo de Moçambique, 2007). Em 2007, o governo e a Vale assinaram um contrato de exploração do carvão de Moatize por 35 anos, que correspondeu ao primeiro grande investimento nas minas de Moatize (Vale, 2013). A estrutura accionista deste megaprojecto é composta por Vale (81%), Mitsui Group (14%) e a Empresa Moçambicana de Exploração Mineira S. A. (EMEM) (5%) (Vale, 2014c).

Para a construção da primeira fase da mina em 2008, denominada Moatize I, com capacidade instalada de 11 milhões de toneladas por ano (mtpa), a Vale realizou um investimento de cerca de 1,9 bilhões de dólares em obras de implantação da mina, reabilitação da linha férrea de Sena, do

terminal de carvão e do cais do porto da Beira (Vale, 2012). A produção e exportação do carvão de Moatize tiveram início no segundo semestre de 2011, com o escoamento a ser feito através da linha férrea de Sena e exportado para a Índia, Ásia Oriental, Europa e Brasil (Vale, 2015). Ainda em 2011, começaram as obras de expansão da mina da Vale, projecto denominado Moatize II, que pretende duplicar a capacidade da mina de Moatize para 22 mtpa, o que corresponderá a um investimento de 2,1 biliões de dólares, e espera-se que entre em funcionamento em 2015. O projecto inclui ainda a construção do Corredor Logístico de Nacala (CNL), avaliado em cerca de 4,3 biliões de dólares, que contempla a implantação de uma linha férrea com capacidade de escoar 18 mtpa e um porto de águas profundas em Nacala-a-Velha (Vale, 2012). O CNL é participado pelos Caminhos-de-Ferro de Moçambique em 20% (CFM, 2015).

O segundo maior investimento na indústria de carvão é o Projecto Mina de Benga. Inicialmente, a concessão de exploração da mina foi concedida à empresa australiana Riversdale Mining Lda. em 2009, que pretendia investir 850 milhões de dólares (Mosca & Selemene, 2011). Entretanto, em 2011, antes mesmo de iniciar a produção e exportação do carvão, a Riversdale vendeu a totalidade dos seus activos em Moçambique à multinacional Rio Tinto por quatro biliões de dólares (Woodley, s. d.). A Riversdale Mining (2010), citada por Sourcewatch (2012), argumentou que a proposta de compra apresentada pela Rio Tinto era uma alternativa atractiva para os seus accionistas na medida em que o desenvolvimento dos seus projectos de carvão em Tete iria requerer significativo investimento em tempo, recursos e capital, incluindo para o desenvolvimento da linha férrea, do porto e da infra-estrutura de suporte às barcaças que seriam necessárias para levar o carvão ao mercado. A primeira exportação da Rio Tinto ocorreu em Junho de 2012 (Rio Tinto, 2012a), mas em Janeiro de 2013 a empresa anunciou uma reavaliação dos seus activos em Moçambique em menos de três biliões de dólares (Rio Tinto, 2013). Em Julho de 2014, a Rio Tinto anunciou o fim da sua presença em Moçambique ao entrar em acordo de venda dos seus activos em Moçambique a ICVL (Rio Tinto, 2014; Antonioli & Regan, 2014). Entretanto, várias outras mineradoras estão a operar em Tete: a Jindal Steel, a Beacon Hill Resources, a Ncondezi Coal e Minas de Revuboé, entre outras. A subsecção a seguir discute os constrangimentos actuais da indústria do carvão em Moçambique.

A INFRA-ESTRUTURA LOGÍSTICA E O PREÇO DO CARVÃO

A infra-estrutura logística, nomeadamente as infra-estruturas ferroviárias e portuárias, tem sido apontada como o maior desafio da indústria de carvão em Moçambique, pondo em causa a viabilidade dos projectos, devido às limitações em escoar e exportar a produção das mineradoras (EIU, 2012; *O País*, 2015b; Rio Tinto, 2013; Vale, 2014a). Este constrangimento é notável nos níveis de produção das mineradoras comparativamente com a sua capacidade instalada: a Vale, depois de produzir 0,6 mtpa em 2011, planeava aumentar o nível de produção para 6 mtpa em 2012 e 11 mtpa em 2014; todavia, tem produzido em média 4 mtpa desde o início da sua actividade, como

mostra a Tabela 1. O escoamento do carvão pelas várias mineradoras é actualmente feito através da linha de Sena, que tem capacidade de apenas 6,5 mtpa e é vulnerável a chuvas fortes e inundações. Entretanto, espera-se que até ao fim de 2015 sejam concluídas as obras de aumento de capacidade da linha, de modo a escoar 20 mtpa (João, 2014). Como referido, a Vale conta ainda com a entrada em funcionamento do CNL no segundo semestre de 2015 (Neves, 2013), com capacidade para exportar 18 mtpa. Por outro lado, a Rio Tinto procurou superar os desafios da linha de Sena, avançando uma proposta de escoamento do carvão através de barcaças pelo rio Zambeze, mas esta foi rejeitada pelo governo (Rio Tinto, 2013). De acordo com o governo, o transporte do carvão por via fluvial, como proposto pela Rio Tinto, resultaria em consequências negativas para o ambiente e para a população local, na medida em que a dragagem e o alargamento das margens do rio que esta alternativa preconiza trariam um impacto bastante indesejável num contexto em que o rio Zambeze é alvo de inundações regulares (Matos, 2012).

TABELA 1. PRODUÇÃO DE CARVÃO EM MOÇAMBIQUE EM MILHÕES DE TONELADAS POR ANO (MTPA)

	2011	2012	2013	2014
Vale	617	3768	3816	3476
Rio Tinto	0	707	1623	1184
Jindal	0	0	246	329
Beacon Hill Resources	0	54	41	0

Fonte: Economist Intelligence Unit (2015), citado por *O País* (2015b).

Além das limitações impostas pela infra-estrutura logística, a queda drástica do preço do carvão no mercado internacional nos últimos três anos (2012-2015) tem afectado gravemente as empresas. No fim de 2014, o preço FOB Newcastle (uma referência-chave nos mercados exportadores do Pacífico) estava 40% abaixo do preço médio de 2011 (Capalino, Fulton & Grant, 2014), ano em que a Vale e a Rio Tinto esperavam iniciar a exportação do carvão. Em geral, os preços do carvão estão sob pressão devido a: a) demanda relativamente estagnada (inferior ao esperado) ligada a uma maior eficiência no uso de energia, competição de outras fontes de energia, regulações que limitam a poluição do ar por uso de carvão e o crescimento relativamente lento da economia chinesa; e b) crescente oferta de projectos levados a cabo para responder a elevados preços registados em anos anteriores (Capalino, Fulton & Grant, 2014). Os preços actuais estão a reduzir, e em alguns casos a retirar por completo, margens de lucro de um número crescente de mineradoras no mundo, gerando, por vezes, fluxos de caixa negativos (Neves, 2013). Por exemplo, no primeiro semestre de 2014, a Vale em Moçambique registou um prejuízo operacional de cerca de 143 milhões de dólares (Vale, 2014b). De facto, é argumentado que os investimentos em minas de carvão térmico têm geralmente resultado em retornos fracos para os investidores, o que leva a que os investidores reduzam a sua participação ou encerrem minas de carvão térmico (Capalino, Fulton & Grant, 2014). Com efeito, em Moçambique assiste-se a um cenário em que as mineradoras vendem a totalidade ou parte dos seus activos

de modo a reduzir o risco do investimento. Como mencionado anteriormente, a Rio Tinto desfez-se dos seus activos em Tete, que em grande parte correspondem a carvão térmico. Por outro lado, a Vale vendeu 14% da sua mina de Moatize e metade da sua participação no projecto Corredor Logístico de Nacala à japonesa Mitsui (Humber & Spinetto, 2014; Vale, 2014c). A queda do preço do carvão marcou o início do período em que a mineradora Vale Moçambique pôs em causa, publicamente, a competitividade da cadeia de valor do carvão de Moatize. A Vale argumentou que extrair uma tonelada de carvão de Moatize e transportá-la para o porto da Beira custava cerca de 66 USD, num contexto em que o preço internacional do carvão estava abaixo de 100 USD por tonelada (AllAfrica, 2014). Para remediar, a Vale propôs ao governo uma análise da sua carga tributária, com enfoque para a redução de impostos cobrados sobre insumos como explosivos e óleos e pela renegociação de tarifas com os Caminhos-de-Ferro de Moçambique (Góes, 2014). Contudo, os resultados desta negociação e os meios pelos quais a indiana ICVL pretende superar as dificuldades enfrentadas pela Rio Tinto ainda não são conhecidos.

O efeito da queda do preço do carvão não se circunscreve apenas à Vale e à Rio Tinto. A mineradora indiana Jindal Steel anunciou ter dispensado todas as empresas subcontradas para as suas operações em Tete como parte do racionamento de custos de operação e produção de forma a compensar perdas resultantes da queda do preço do carvão no mercado internacional (O País, 2015a). É neste contexto de crise e incertezas internas e externas que se perspectivam e desenvolvem ligações produtivas a montante da exploração do carvão em Tete.

LIGAÇÕES A MONTANTE NA EXPLORAÇÃO DO CARVÃO EM MOÇAMBIQUE: O CASO DOS FORNECEDORES NACIONAIS DA VALÉ E DA RIO TINTO

Esta secção pretende apresentar as características das ligações produtivas estabelecidas entre empresas nacionais e as mineradoras Vale e Rio Tinto, o que é feito em dois momentos. Primeiramente, o artigo identifica a natureza das ligações estabelecidas e, de seguida, discute os constrangimentos existentes. A análise das empresas é baseada em entrevistas realizadas com onze fornecedores e oito associações empresariais. Como tentativa de investigar os factores que determinam as características das ligações, o artigo apresenta a intervenção do governo na promoção e gestão das ligações produtivas com a Vale e a Rio Tinto.

NATUREZA DAS LIGAÇÕES PRODUTIVAS

Localizar as PME na região de Tete detidas apenas por nacionais e permanentemente fornecedoras da Vale e da Rio Tinto não é uma tarefa fácil. Esta dificuldade deve-se em parte à falta

de informação por parte das associações empresariais nacionais e locais, associada à indisponibilidade de listas de fornecedores actualizadas das mineradoras. Entretanto, a evidência também sugere que, de facto, são poucas as PME nacionais com ligações produtivas permanentes com a indústria do carvão nacional.

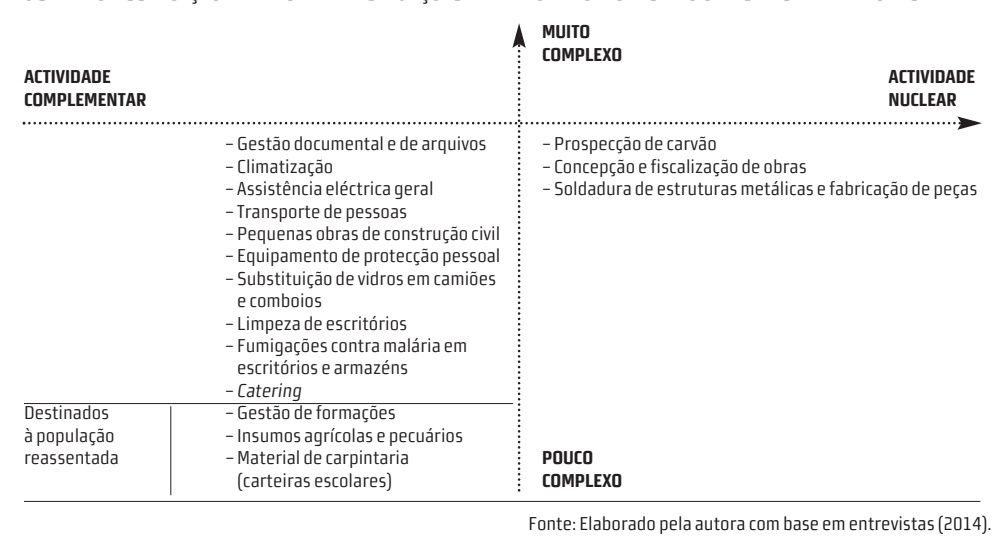
Neste artigo, a natureza das ligações estabelecidas refere-se ao tipo de serviço prestado pelos fornecedores nacionais. O interesse neste aspecto específico surge pelo facto de estudos anteriores sobre ligações produtivas baseados no megaprojecto Mozal³ indicarem que as ligações produtivas a montante estão orientadas para a prestação de serviços básicos e complementares, em que ao longo do tempo as empresas perdem a sua especialização inicial e reduzem a complexidade dos seus processos produtivos a favor da diversificação de actividades em torno de megaprojectos (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2014; Warren-Rodríguez, 2008). Assim, importa analisar as dinâmicas emergentes no caso dos megaprojectos de mineração.

O estudo mostra que a maneira como as mineradoras abordam fornecedores nacionais no que se refere à aquisição de bens e serviços não é linear. Por um lado, a Rio Tinto não possui uma política explícita de conteúdo local; por isso, não pratica nenhuma discriminação explícita a favor de fornecedores locais. Por outro lado, a Vale especifica produtos e serviços como equipamento de segurança, hotelaria e limpeza, entre outros, exclusivamente a fornecedores localizados na sua área de influência, que é a província de Tete (Vale, 2013).

Com base nos fornecedores entrevistados, a Figura 2 procura classificar o tipo de serviço prestado ou produto fornecido pelas empresas de acordo com o nível de complexidade e importância para o desenvolvimento das actividades de mineração (nuclear ou complementar), tendo como base de comparação a classificação sugerida por Mjimba (2011) e World Bank (2012). Como é expectável, não foram identificados fornecedores envolvidos em actividades consideradas complexas e críticas na mineração do carvão: maquinaria pesada de extracção e equipamento de beneficiamento do carvão. A participação de empresas nacionais no fornecimento de *inputs* e serviços críticos é feita por grandes empresas públicas fornecedoras de energética eléctrica, água, transporte ferroviário do carvão e operações portuárias (Vale, 2013).

³ A Mozal SARL – Mozambique Aluminium foi o primeiro megaprojecto de IDE em Moçambique, projecto-âncora na Zona Franca Industrial do Parque Industrial de Beluluane, orçamentado em cerca de 2,2 biliões de dólares. O projecto corresponde a uma fundição de alumínio com capacidade para produzir cerca de 563 mil toneladas por ano. O principal investidor da Mozal, com 47,1%, é a BHP Billiton, uma EMN líder na produção de *commodities* de recursos minerais (Justiça Ambiental, Jubilee Debt Campaign UK & Tax Justice Network, 2012).

FIGURA 2. CLASSIFICAÇÃO DA NATUREZA DAS LIGAÇÕES ENTRE FORNECEDORES NACIONAIS E AS MINERADORAS



A Figura 2 mostra que as empresas nacionais analisadas são todas fornecedoras de bens e serviços de natureza pouco complexa, sendo cerca de 80% considerados complementares ou de suporte. Este é o caso do auxílio administrativo em gestão documental e de arquivos, da manutenção geral (climatização, assistência eléctrica, substituição de vidros e pequenas obras), do transporte de pessoas, do fornecimento de equipamento de protecção pessoal (capacetes, botas, máscaras, entre outros), da limpeza, das fumigações e do *catering*. Neste grupo, observa-se também a proliferação de ligações produtivas enquadradas em iniciativas de finalidade social das mineradoras, como formações de curto prazo, o fornecimento de insumos agro-pecuários e carteiras escolares, cujo grupo-alvo é a população reassentada.

Apenas duas empresas operam em áreas consideradas nucleares. Uma das empresas estabeleceu a ligação na área de prestação de serviços de prospecção de carvão, concepção e fiscalização de obras de construção civil. Esta empresa possui mais de 30 anos de actividade e está presente em todas as províncias do País, tendo o Estado como maior cliente. A empresa apresenta um padrão de crescimento discutido por Langa (2013, 2014), em que as empresas que se orientam para o mercado de grandes projectos têm um historial de ligação duradoura com o Estado. Neste contexto, esta ligação com um grande cliente como o Estado revela-se como um mecanismo de acumulação de capacidades tecnológicas e financeiras para aceder ao mercado de megaprojectos (que necessita de investimento para atingir os padrões exigidos, adquirir equipamento e construir ou aumentar instalações e recursos humanos, entre outros investimentos). A segunda empresa opera no sector de metalomecânica e faz a manutenção de peças e estruturas metálicas. Esta empresa existe há cinco anos e associou-se a uma empresa estran-

geira especializada para adquirir a capacidade técnica. Estes dois casos permitem compreender como estas empresas conseguem aceder a áreas críticas da cadeia de valor das mineradoras, com elevada concorrência internacional. Portanto, a entrada de fornecedores nacionais em áreas relevantes necessita da conjugação de diferentes fontes de demanda, mecanismos efectivos de capacitação e tempo para as empresas consolidarem experiências e capacidades financeiras, tecnológicas e de gestão.

No que concerne à aquisição de *inputs* por parte dos fornecedores, em geral verifica-se uma elevada dependência de importações, onde a adição de valor local é, em geral, pouco significativa (os casos mais extremos são o fornecimento de equipamento de protecção pessoal e de insumos agrícolas importados). Ademais, a Rio Tinto refere ter implementado um modelo de promoção de ligações produtivas com empresas nacionais baseado em «importação indirecta», em que a mineradora facilita os contactos das empresas produtoras de insumos e as empresas nacionais executam o processo de importação e entrega do produto. Ora, este tipo de ligações permite aumentar o número de fornecedores nacionais e reter lucros nacionalmente, mas gera limitado valor acrescentado localmente quer quanto aos empregos criados quer quanto ao desenvolvimento de capacidades produtivas internas (World Bank, 2012). Ou seja, dadas as fracas capacidades da base produtiva nacional, o estabelecimento de ligações produtivas com empresas nacionais, além de gerar retenção de lucros, deve adicionar valor à economia, criando capacidades produtivas competitivas que reduzam a dependência dos megaprojectos de exploração de recursos naturais que têm um horizonte temporal limitado pelos recursos existentes e estão sujeitos às flutuações do mercado internacional de *commodities*.

PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DAS LIGAÇÕES PRODUTIVAS COM A VALE E A RIO TINTO

Do estudo, destacam-se três constrangimentos nas ligações produtivas entre PME nacionais e as mineradoras de carvão: a falta de acesso a informação relevante sobre os megaprojectos por parte das PME, a instabilidade nas ligações produtivas concretizadas e os atrasos nos pagamentos dos serviços prestados.

A política de contratação da Vale e da Rio Tinto exige que os potenciais fornecedores primeiramente se registem nas suas bases de dados internas que permitem, entre outras coisas, avaliar o nível de cumprimento dos requisitos exigidos por parte das empresas. No caso da Rio Tinto, concursos até cem mil dólares são limitados a fornecedores anteriores e potenciais registados na base de dados, estando os primeiros em vantagem comparativa; só são publicados concursos na imprensa nacional quando o contrato ultrapassa o valor referido. Os principais critérios de avaliação dos fornecedores incluem os seguintes aspectos: política de saúde e segurança no trabalho (procedimentos documentados para a minimização de acidentes no trabalho), capacidade financeira (capacidade do fornecedor de financiar o fornecimento sem necessitar

de pagamentos adiantados), capacidade técnica (capacidade de fornecer bens e serviços nas condições estipuladas e dentro do prazo acordado) e cumprimento dos requisitos legais da sua actividade (registo de actividade, alvará ou licença actualizados, entre outros) (Rio Tinto, 2012b; Vale, 2013; Mjimba, 2011).

No entanto, a maioria das empresas entrevistadas refere não ter conhecimento das políticas de contratação das mineradoras e da necessidade de cadastramento nas bases de dados para se tornar fornecedor. Em relação às bases de dados, o estudo constatou que não há uniformidade nas experiências descritas pelos fornecedores. A maioria das empresas estabeleceu a primeira ligação por contacto pessoal com colaboradores das empresas, ou seja, o cadastramento foi realizado no processo de estabelecimento da ligação e não como um meio de obter informação sobre oportunidades existentes para se tornar fornecedor. Enquanto, por um lado, existem empresas que recebem informação sobre concursos e submetem propostas através das plataformas, por outro, há também casos de fornecedores efectivos e potenciais que não recebem informação por esta via. Esta falta de consistência no funcionamento das bases de dados torna-as pouco úteis como mecanismos de disponibilização de informação.

Para as empresas, esta falta de informação específica e relevante sobre oportunidades de negócio nos grandes projectos é o principal entrave ao estabelecimento e desenvolvimento de ligações. Em 2012 teve início a disponibilização generalizada de informação através de seminários e *workshops* de divulgação de oportunidades protagonizados pelo governo, empresas mineradoras e associações empresariais, principalmente a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) e a Associação de Comércio e Indústria de Moçambique (anteriormente denominada Associação de Comércio e Indústria de Sofala, ou ACIS). No entanto, as empresas entrevistadas referem que o processo foi realizado de modo irregular, com conteúdo bastante geral e pouco útil para as empresas se prepararem. Para as empresas, informações específicas sobre a demanda dos mega-projectos ao longo do tempo e especificações técnicas, entre outros aspectos, são essenciais para a realização de investimento e busca de parcerias. Por isso, é argumentado que há necessidade de existir e tornar disponível um plano de contratação nacional dos grandes projectos suficientemente longo para permitir que novas empresas surjam ou que as empresas existentes expandam as suas capacidades (Kaplan, 2013). Todavia, alguns fornecedores argumentam que a disponibilidade de informação relevante sobre oportunidades de negócio para as PME não interessa às elites políticas nacionais, pois estas vêem na falta de transparência um meio para alcançar benefícios pessoais.⁴ O segundo constrangimento identificado refere-se à instabilidade nas ligações produtivas concretizadas decorrente da incerteza sobre a sua continuidade da ligação. Devido à natureza temporária ou casual de alguns serviços prestados (como pequenas obras de construção civil, substituição de vidros, fumigações e todos os serviços de finalidade social mencionados ante-

⁴ Para mais detalhes, veja: Machel (2012); Nhachote, (2010).

riormente), as ligações estabelecidas são esporádicas, de curta duração e sem perspectivas claras quanto à sua renovação. No entanto, alguns fornecedores em áreas permanentes também enfrentam contratos de curta duração, sem acesso a informação antecipada sobre a sua extensão ou renovação e casos de interrupção abrupta de contratos.

A possibilidade de interrupção de uma ligação com um megaprojecto como a Vale ou a Rio Tinto é motivo de alarme para as empresas fornecedoras por várias razões. Primeiro, os megaprojectos de IDE são a dinâmica dominante, oferecendo as principais oportunidades de negócio na economia nacional, o que se reflecte em relativa robustez financeira para as empresas. Segundo, algumas ligações produtivas transformam a estrutura das empresas, orientando-as para o mercado de grandes projectos, devido à necessidade de cumprir com exigências acrescidas de qualidade, saúde e segurança no trabalho, entre outras, que só são recuperáveis com a garantia de continuidade da ligação. Por último, estas ligações trazem consigo outros tipos de benefícios, como a melhoria de condições de trabalho e parcerias, que são descontinuados com o término da ligação (Langa & Mandlate, 2014).

O último constrangimento refere-se ao atraso no pagamento dos serviços prestados. Vários fornecedores mencionam situações de atrasos de pagamentos prolongados, chegando a seis meses. Este é um problema considerado grave para os fornecedores, na medida em que, tratando-se de uma PME, estes atrasos afectam negativamente o fluxo de caixa das empresas. Num contexto de dificuldades de obter empréstimos bancários a taxas de juro suportáveis, os atrasos nos pagamentos criam constrangimentos no pagamento de salários e na realização de investimentos, entre outros aspectos.

A instabilidade em relação à renovação dos contratos e o atraso no pagamento dos serviços são agravados pela crise que a indústria de carvão está a enfrentar devido à descida do preço internacional do carvão, que obriga as mineradoras a implementar políticas de contenção de custos. Estas, por sua vez, têm repercussão na demanda pelos fornecedores, com maior incidência para aqueles menos críticos à actividade de mineração, que é o caso da maioria dos fornecedores nacionais. Esta crise mostrou, mais uma vez, a vulnerabilidade que representa a dependência da exploração de *commodities* como o carvão e a necessidade de usar as ligações produtivas como mecanismo de criação de capacidades produtivas e transferência de tecnologia.

INTERVENÇÃO DO ESTADO NAS LIGAÇÕES PRODUTIVAS COM A VALE E RIO TINTO

As discussões anteriores mostraram que não há automatismo no processo pelo qual as ligações produtivas com megaprojectos de IDE geram desenvolvimento industrial e *upgrading* tecnológico. As fracas capacidades tecnológicas e habilitações do capital humano das empresas nacionais, o elevado custo do capital para financiamento das PME e a debilidade de infra-estruturas, serviços e logística, entre outros aspectos, determinam o estágio actual das ligações produtivas (Castel-Branco & Goldin, 2003; Castel-Branco, 2010). Contudo, cons-

trangimentos específicos, como a incapacidade de disponibilizar informação sobre os megaprojectos às empresas, podem ser objecto da intervenção do Estado, em particular da política industrial.

Actualmente, a responsabilidade de promoção de ligações produtivas no Estado está dividida entre o Centro de Promoção de Investimentos (CPI) e o Instituto de Promoção da Pequena e Média Empresa (IPEME), instituições subordinadas ao Ministério da Economia e Finanças (extinto Ministério da Planificação e Desenvolvimento) e ao Ministério da Indústria e Comércio, respectivamente. O CPI tem como principais actividades o mapeamento e divulgação de oportunidades de investimento de todas dimensões e a assistência institucional a potenciais investidores nacionais e estrangeiros. Por sua vez, o IPEME é uma instituição de apoio às PME que está actualmente focada no desenvolvimento e assistência empresarial. Entretanto, foi constatado que as actividades das instituições referidas no âmbito das ligações produtivas não são guiadas por uma visão estratégica comum, o que resulta em iniciativas paralelas e descoordenadas. Ainda mais pertinente é o facto de as iniciativas de promoção de ligações não estarem inseridas no âmbito da implementação da política industrial nacional.

Os programas de ligações entre o primeiro megaprojecto de IDE em Moçambique (a Mozal) e empresas nacionais, nomeadamente o Small and Medium Enterprise Empowerment and Linkage Program (SMEELP) (2001-2003) e Mozlink I (2003-2007), foram desenvolvidos pela Mozal em parceria com a Sociedade Financeira Internacional (IFC na sigla inglesa), o Instrumento para o Desenvolvimento de Projectos em África (APDF na sigla inglesa) e o Programa de Desenvolvimento Empresarial (PODE) e foram hospedados no CPI como representante a nível do governo. O CPI também hospedou o Mozlink II (2007-2010), que deu continuidade ao Mozlink I, mas envolvendo outros grandes projectos além da Mozal – a Sasol, a Cervejas de Moçambique e a Coca-Cola (Krause & Kaufmann, 2011; Mwanza, 2012). Apesar de o IPEME ter sido criado em 2009 com a missão de incentivar a implantação, consolidação e desenvolvimento das PME, incluindo a promoção das ligações entre PME e grandes projectos (Zimba, 2013), nem o IPEME nem o CPI reagiram imediatamente à entrada de significativos investimentos na exploração do carvão em Tete.

Somente a partir de 2012 o CPI inicia o desenvolvimento de uma plataforma informática de subcontratação de fornecedores, denominada Subcontracting and Partnership Exchange (SPX). Esta plataforma foi introduzida no CPI pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO na sigla inglesa), que apoia técnica e financeiramente o projecto. O processo de implementação da plataforma envolve: a) identificação de empresas e do processo produtivo de acordo com o padrão internacional de classificação industrial; b) *benchmarking* – avaliação das empresas de acordo com o padrão considerado normal para empresas do mesmo ramo; c) realização de formações e capacitações para as empresas que não possuem o nível exigido; e d) *matchmaking*, que é o estabelecimento das ligações. Até ao período em que a ONUDI e o

CPI foram entrevistados, apenas quarenta empresas tinham passado para a fase de *benchmarking* de cerca de quinhentas empresas inquiridas na província e cidade de Maputo e Tete. A iniciativa, que ainda não mostra resultados, conta com uma equipa de quatro pessoas, factor mencionado como razão da lentidão do processo. Vale, Rio Tinto, Sasol e Mozal são os grandes compradores que já mostraram interesse na iniciativa. Por outro lado, as acções do IPEME no âmbito das ligações produtivas estão associadas ao programa de conteúdo local da Anadarko, uma das multinacionais envolvidas na exploração do gás natural na bacia do Rovuma, na província de Cabo Delgado. O IPEME e a Anadarko assinaram um memorando de entendimento em que o primeiro deverá ser o elo de ligação entre as empresas e o projecto da Anadarko, divulgando informações e gerindo programas de capacitação (Tabela 2).

TABELA 2. INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DE LIGAÇÕES PRODUTIVAS COM MEGAPROJECTOS DO GOVERNO NA INDÚSTRIA EXTRACTIVA

INICIATIVA/ INSTITUIÇÃO	INÍCIO	OBJECTIVOS	ESTÁGIO
Subcontracting and Partnership Exchange/ CPI e ONUDI	2012	Plataforma de subcontratação, que permite gestão de informação de contratação <i>online</i> , ligando grandes compradores e fornecedores. Possui três fases: catalogação de grandes empresas e fornecedores, avaliação e desenvolvimento de fornecedores e estabelecimento de ligações.	Catálogo de empresas em Maputo e Tete
Programa de conteúdo local da Anadarko e IPEME		Plataforma <i>online</i> de interacção entre a empresa e potenciais fornecedores: publicação de concursos, processo de concurso e anúncios de resultados; Formação de potenciais fornecedores em áreas como contabilidade, gestão de contratos, higiene e segurança no trabalho e outros requisitos exigidos pelos grandes compradores; Seminários de divulgação de oportunidades, entre outras actividades.	Em desenho

Fonte: Elaborado pela autora com base em entrevistas (2014).

Portanto, observa-se que a intervenção do Estado na promoção de ligações produtivas é determinada por dinâmicas externas – grandes investidores ou doadores – que garantem o apoio técnico e financeiro. Por isso, tais iniciativas não estão relacionadas com a implementação da actual política industrial. O IPEME e o CPI operam na área de promoção de ligações produtivas com megaprojectos com parceiros estratégicos diferentes sem uma coordenação estratégica das suas actividades, resultando na multiplicação de iniciativas similares e duplicação de esforços. É mais provável que o impacto das iniciativas seja limitado em escopo comparativamente a intervenções estrategicamente coordenadas com clara divisão de responsabilidades entre as instituições.

De acordo com Krause e Kraufman (2011), a atitude do Governo em relação à política industrial é mais reactiva aos interesses dos grandes investidores e doadores do que proactiva ou estratégica, dado que as medidas de política ou projectos que são promulgadas ou implemen-

tados são aquelas que respondem aos interesses destes, contrariamente ao que acontece com abordagens de política industrial mais complexas que exigem um papel activo do Governo – em questões como a promoção da PME –, que, no caso de Moçambique, só existem no papel e não têm o incentivo necessário para serem implementadas numa escala significativa. Castel-Branco (2014) argumenta que tal situação deriva do facto de a economia estar focada essencialmente na maximização de influxos de capitais externos sem condicionalismos – ajuda externa, IDE ou empréstimos – e das suas ligações a classes capitalistas nacionais com recurso a porosidade social⁵, que é coerente com o afunilamento e subdesenvolvimento dos mercados domésticos.

TABELA 3. INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DE LIGAÇÕES PRODUTIVAS COM MEGAPROJECTOS DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA

INICIATIVA/ INSTITUIÇÃO	INÍCIO	OBJECTIVOS	ESTÁGIO
Centro de Negócios / Rio Tinto	2012	Formação de potenciais fornecedores sobre submissão de propostas e requisitos financeiros, legais, de higiene e segurança no trabalho; Informação sobre necessidades da empresa; Ajuda a potenciais fornecedores no cadastramento na base de dados da empresa; Mapeamento de empresas da região; Desenvolvimento de estratégia para fornecimento local em áreas identificadas.	Em implementação
Vínculos de negócios e desenvolvimento de fornecedores/ ACIS	2014	Inibid: plataforma <i>online</i> com base de dados de fornecedores e concursos públicos de grandes projectos e do sector público; Eventos de <i>networking</i> , com apresentações de grandes empresas sobre oportunidades de negócios para fornecedores locais e exposições das PME; Capacitação institucional de empresas para as exigências dos grandes projectos; Facilitação de garantias bancárias; Formação vocacional em áreas específicas da indústria extractiva, como soldadores a frio;	Embrionário
Enterprise development program/ CTA e SPEED		Capacitação para as exigências dos grandes projectos de acordo com as suas necessidades das empresas; Eventos de <i>networking</i> entre grandes empresas e fornecedores; Centros de informação sobre negócios.	Em desenho
Programa de conteúdo local/ ENH logística		Plataforma <i>online</i> de interacção entre a empresa e potenciais fornecedores; Capacitação de empresas em áreas identificadas como deficitárias para as exigências dos grandes projectos; Seminários de divulgação de oportunidades.	Em desenho
Local Content Task Force/ CTA, ENH Logística, EMEM Logística, IPEME, CPI e INEFP		Coordenação de diferentes iniciativas de promoção de ligações; Desenho da política ou regulamentação do conteúdo local em Moçambique; Disseminação de informação relativa ao conteúdo local em Moçambique.	Em implementação

Fonte: Elaborado pela autora com base em entrevistas (2014).

⁵ Veja Castel-Branco (2015a, 2015b) para mais detalhes sobre porosidade da economia de Moçambique.

Neste contexto de incipiente papel do Estado e elevadas expectativas em torno da exploração do gás natural da bacia do Rovuma, emergem iniciativas de desenvolvimento de fornecedores nacionais por parte de empresas multinacionais, empresas públicas, doadores e associações empresariais (Tabela 3). Em geral, as iniciativas mostram um interesse em: a) resolver problemas de acesso a informação sobre potenciais fornecedores e sobre oportunidades existentes; b) desenvolver acções de capacitação individual das empresas. As preocupações com a natureza precária e instabilidade das ligações, garantias de mercados alternativos, transferência de tecnologia e o sistema financeiro favorável ao crescimento e desenvolvimento das PME, entre outros problemas da estrutura produtiva nacional, não são e não podem ser reflectidos por este tipo de iniciativas. Em contraste, requerem medidas de política, em particular de política industrial, capazes de gerar incentivos e mecanismo de rompimento do carácter concentrado da economia, originando diferentes pólos de demanda que se articulam e produzem sinergias entre si.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto em que as atenções se viram para a exploração do gás natural da bacia do Rovuma, o presente artigo confronta o estágio actual das ligações a montante entre fornecedores nacionais e as duas maiores mineradoras de carvão em Moçambique (Vale e Rio Tinto) e a intervenção do Estado no desenvolvimento e multiplicação destas ligações com o objectivo de contribuir para o debate sobre possibilidades de desenvolvimento das PME nacionais através dos megaprojectos. O artigo apresenta o contexto de produção de carvão em Moçambique, as características das ligações produtivas estabelecidas e a intervenção do Governo nesta área.

O artigo mostra que, enquanto as empresas mineradoras se debatem com a deficiente infra-estrutura logística e a queda drástica do preço do carvão no mercado internacional, a situação das PME nacionais fornecedoras desta indústria é ainda mais dramática. A maioria dos fornecedores nacionais das mineradoras actua em áreas não nucleares (actividades complementares ou de suporte) e pouco complexas, dependentes de *inputs* importados com limitada adição de valor local. Por consequência, as ligações estabelecidas são de curta duração, instáveis e sem perspectivas claras de continuidade.

A entrada de fornecedores nacionais em áreas relevantes necessita do surgimento de diferentes pólos de desenvolvimento, disponibilização de informação específica sobre a demanda dos mercados ao longo do tempo, incluindo dos megaprojectos, mecanismos efectivos de transmissão de capacidades, de modo a permitir que novas empresas surjam e que as empresas existentes expandam as suas capacidades, criem e consolidem capacidades financeiras, tecnológicas e de gestão. Neste processo, o papel do Estado é imprescindível. As dinâmicas actuais

de fragmentação e desenvolvimento de iniciativas paralelas limitam o potencial contributo das ligações produtivas para o desenvolvimento industrial e diversificação da produção. É preciso que a intervenção do Estado seja endógena, estrategicamente coordenada e enquadrada dentro de uma política industrial que pretende gerar incentivos e mecanismos de rompimento do carácter concentrado da economia, originando diferentes pólos de demanda que se articulam e produzem sinergias entre si.

REFERÊNCIAS

- ACWA Power (2015). Moatize IPP, Acwapower.com. Disponível em: <http://www.acwapower.com/project/16/moatize-ipp.html> (consultado a 4 de Fevereiro de 2015).
- AllAfrica (2014). *Mozambique: Vale Looking to Sell Stake in Mozambican Coal Assets*, Allafrica.com. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201408042728.html> (consultado a 4 de Dezembro de 2014).
- Anderson, A. (2014). *Sasol, EDM Inaugurate New Gas-to-power Plant in Mozambique*. Sasol, Comunicado de Imprensa. Disponível em: <http://www.sasol.co.za/media-centre/media-releases/sasol-edm-inaugurate-new-gas-power-plant-mozambique> (consultado a 5 de Fevereiro de 2015).
- Anon (2014). *The FDI Report 2014: Global Greenfield Investment Trends*. The Financial Times Lt.
- Antonlioli, S. & Regan, J. (2014). *Rio Tinto Pulls Plug on Ill-Fated Mozambique Coal Venture*, Af.reuters.com. Disponível em: <http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFKBN0FZ0FF20140730?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true> (consultado a 4 de Dezembro de 2014)
- Boas & Associates (2011). *ITIE Moçambique: Primeiro relatório de reconciliação – Ano de 2008*. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva da República de Moçambique (ITIEM).
- Bowker, T. (2014). *Indian Group Plans Mozambique Power Plant After Buying Rio Asset*, Bloomberg.com. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-11-18/indian-group-plans-mozambique-power-plant-after-buying-rio-asset>(consultado a 5 de Fevereiro de 2015).
- Capalino, R., Fulton, M. & Grant, A. (2014). *«King Coal» Disappoints Investors: Recent Financial Trends in Global Coal Mining*. Carbon Tracker Initiative (CTI) & Energy Transition Advisors (ETA).
- Castel-Branco, C. N. (no prelo). *Acumulação, Economia Extractiva e Financeirização: Crítica da Economia Política do Desenvolvimento em Moçambique*. Cadernos IESE. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique* (pp. 19-109). Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy* 41 (1), 26-48.

- Castel-Branco, C. N. (2004). *What Is the Experience and Impact of South African Trade and Investment on the Growth and Development of Host Economies? A View From Mozambique. In Conference on Stability, Poverty Reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa*, org. SARPN/HSRC.
- Castel-Branco, C. N. & Goldin, N. (2003). *Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy*. Relatório apresentado à Mozal.
- CFM (Caminhos de Ferro de Moçambique) (2015). *Investimentos em Participações Financeiras*, Cfm.co.mz. Disponível em: <http://www.cfm.co.mz/index.php/sobre-o-cfm/os-cfm/empresas-participadas> (consultado a 11 de Dezembro de 2014).
- CIP (Centro de Integridade Pública) (2009). *Carvão Mineral em Moçambique*, Cip.org.mz. Disponível em: <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=poil&docno=227> (consultado a 18 de Dezembro de 2014).
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2012). *Mozambique Economy: Transport Bottlenecks Threaten Coal-Mining Development*.
- Góes, F. (2014). *Vale Coloca Projeto de Carvão de Moçambique em Xequê*, Valor.com.br. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/3584614/vale-coloca-projeto-de-carvao-de-mocambique-em-xequê> (consultado a 12 de Dezembro de 2014).
- Humber, Y. & Spinetto, J. P. (2014). *Mitsui Buys \$763 Million Stake in Vale's Mozambique Venture*, Bloomberg.com. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/2014-12-09/mitsui-pays-763-million-for-stakes-in-vale-africa-coal-project.html> (consultado a 16 de Dezembro de 2014).
- Jackson, J. (2014). *With Discoveries in Mozambique, Come New Threats*, Bdlive.co.za. Disponível em: <http://www.bdlive.co.za/africa/africanbusiness/2014/06/17/with-discoveries-in-mozambique-come-new-threats> (consultado a 4 de Fevereiro de 2015).
- João, H. (2014). *Linhas de Sena e Machipanda: Conferir Uma Maior Segurança*, Jornalnoticias.co.mz. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/primeiro-plano/20905-linhas-de-sena-e-m-achipanda-conferir-uma-maior-seguranca> (consultado a 12 de Dezembro de 2014).
- Justiça Ambiental, Jubilee Debt Campaign UK & Tax Justice Network (2012). *Whose Development Is It? Investigating the Mozal Aluminium Smelter in Mozambique*.
- Kaplan, Z. (2013). *Opções de Políticas para Reforçar o Conteúdo Local em Moçambique*. Relatório para Revisão. United States Agency for International Development.
- Krause, M. & Kaufmann, F. (2011). *Industrial Policy in Mozambique*. German Development Institute.
- Lall, S. (2000). *FDI and Development: Policy and Research Issues in the Emerging Context*. Queen Elizabeth House: University of Oxford.
- Langa, E. (2013). *Ligações com Mega-projectos: Oportunidades Limitadas à Determinados Grupos*.

- Langa, E. (2014). *Ligações Produtivas entre Empresas Nacionais e Mega-projectos: o Caso da Mozal (1998-2012)*. Faculdade de Economia: Universidade Eduardo Mondlane.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2014). *Ligações entre Grandes Projectos de Investimento Estrangeiro e Fornecedores Locais: Promessa de Desenvolvimento*.
- Machel, M. (2012) Alianças com selo de tráfico de influências e conflitos de interesses, 10-16. *CIP Newsletter*. (13)
- Matos, E. G. (2012). *No Zambeze: Moçambique Rejeita Estudo sobre Transporte de Carvão por Barcaças*, Rm.co.mz. Disponível em: <http://www.rm.co.mz/index.php/sociedade-comportamento/item/5223-no-zambeze-mocambique-rejeita-estudo-sobre-transporte-de-carvao-por-barcaças.html> (consultado a 8 de Março de 2015).
- Mjimba, V. (2011). *The Nature and Determinants of Linkages in Emerging Minerals Commodity Sectors: A Case Study of Gold Mining in Tanzania*. The Open University & University of Cape Town.
- Morris, M., Kaplinsky, R. & Kaplan, D. (2011). «One Thing Leads to Another» – *Commodities, Linkages and Industrial Development: A Conceptual Overview*. The Open University & University of Cape Town.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2011). *El Dorado Tete: Os Mega Projectos de Mineração*. Centro de Integridade Pública.
- Mwanza, P. (2012). *Mozambique Business Linkage Review: an Overview of Key Experience, Issues and Lessons*. United States Agency for International Development.
- Ncondezi Coal (s. d.). *Power Project*, Ncondezicoal.com. Disponível em: <http://www.ncondezicoal.com/power-project.aspx> (consultado a 5 de Fevereiro de 2015).
- NDSPA, (National Directorate of Studies and Policy Analysis) (2013). *2012 Survey of Mozambican Manufacturing Firms*. Ministry of Planning and Development. Republic of Mozambique.
- Neves, M. (2013). *Vale, Carvão e Moçambique*. Vale.
- Nhachote, L. (2010). Indústria de mineração atrai várias figuras da Nomenclatura dominante. *CIP Newsletter*. (6).
- O País* (2015a). Jindal garante que continua no país apesar dos prejuízos. *O País*. 3 de Fevereiro de 2015, Maputo.
- O País* (2015b). Projectos de carvão avançam devagar e correm risco de não chegar ao fim. *O País*. 2 de Março de 2015, Maputo.
- Paus, E. A. & Gallagher, K. P. (2006). *The Missing Links Between Foreign Investment and Development: Lessons from Costa Rica and Mexico*. Global Development and Environment Institute: Tufts Universit.

- Portal do Governo de Moçambique (2007). *Exploração do Carvão de Moatize: Governo Conclui Análise do Estudo de Viabilidade*, Portaldogoverno.gov.mz. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/governacao/fevereiro2007/nots_go_105_fev_07. (consultado a 14 de Dezembro de 2014).
- 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 South Africa*. Western Cape, South Africa, Faculty of Economics and Management Sciences (EMS), School of Government (SOG), University of the Western Cape (UWC).
- Rio Tinto (2014). *Rio Tinto Agrees Sale of Coal Assets in Mozambique*. Disponível em: http://www.riotinto.com/media/media-releases-237_11406.aspx (consultado a 7 de Dezembro de 2014).
- Rio Tinto (2013). *Rio Tinto Impairments and Management Changes*.
- Rio Tinto (2012a). *Rio Tinto Makes First Coal Shipment from Mozambique*.
- Rio Tinto (2012b). *RTCM Procurement*. Rio Tinto Coal Mozambique.
- Salinger, L. & Ennis, C. (2014). *Manufacturing in Mozambique: What Are the Potential Impacts of the Resource Boom on the Competitiveness of the Manufacturing Sector?* United States Agency for International Development.
- Schernikau, L. (2010). *Economics of the International Coal Trade: The Renaissance of Steam Coal*. Alemanha: Springer.
- Sourcewatch (2012). *Riversdale Mining*, Sourcewatch.org. Disponível em: http://www.sourcewatch.org/index.php/Riversdale_Mining (consultado a 5 de Março de 2015).
- Tivane, N. (2014). Impactos da extracção do carvão sobre o emprego e a produção económica agrária em Moatize, 1978-2012: «Repetição da História»? In *IV Conferência Internacional do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)*. Maputo: IESE.
- Vale (2012). *2012 Sustentabilidade Moçambique*. Vale Moçambique.
- Vale (2014a). *Mina de Carvão de Moatize Aumenta Produção de Carvão no Segundo Trimestre de 2014*, Vale.com. Disponível em: <http://www.vale.com/mozambique/PT/aboutvale/news/Paginas/Mina-de-Carv%C3%A3o-de-Moatize-aumenta-produ%C3%A7%C3%A3o-de-carv%C3%A3o-no-segundo-trimestre-de-2014.aspx> (consultado a 14 de Dezembro de 2014).
- Vale (2015). *Mina Moatize*, Vale.com. Disponível em: <http://www.vale.com/mozambique/PT/business/mining/coal/moatize-coal-mine/Paginas/default.aspx> (consultado a 14 de Dezembro de 2014).
- Vale (2014c). *Moatize e o Corredor Logístico de Nacala Dão Boas-Vindas a Novo Investidor*.
- Vale (2013). *Relacionamento com Empresas Locais – Conteúdo Local*. Vale Moçambique.

- Vale (2014b). *Vale Moçambique Apresenta Resultados Operacionais do 1.º Semestre de 2014*. Disponível em: http://www.vale.com/mozambique/PT/press/releases/Paginas/Press-Release_Resultados-Operacionais.aspx (consultado a 16 de Dezembro de 2014).
- Warren-Rodríguez, A. (2008). *Uncovering Dynamics in the Accumulation of Technological Capabilities and Skills in the Mozambican Manufacturing Sector*. School of Oriental and African Studies, University of London.
- WCA (World Coal Association) (2015). *Coal Mining*, Worldcoal.org. Disponível em: <http://www.worldcoal.org/coal/coal-mining> (consultado a 15 de Novembro de 2014).
- Woodley, A. (s. d.). *Riversdale – a New Supply of Hard Coking and Thermal Coal*. Rio Tinto Coal Mozambique.
- World Bank (2012). *Increasing Local Procurement by the Mining Industry in West Africa*. Versão teste, The World Bank.
- World Bank (2014). *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*. The World Bank.
- Zimba, C. (2013). *O Papel do IPEME na Promoção e Assistência Inclusão das MPME's na Economia Nacional*. Instituto de Promoção da Pequena e Média Empresa, Ministério da Indústria e Comércio, República de Moçambique.

CAPACITAÇÃO DAS EMPRESAS NACIONAIS E CONTEÚDO LOCAL DE MEGAPROJECTOS EM MOÇAMBIQUE

Oksana Mandlate

O desenvolvimento de conteúdo local¹ permite aumentar a contribuição dos megaprojectos de investimento directo estrangeiro (IDE) para a economia por via da absorção adicional de recursos e pode constituir uma das fontes de fomento da industrialização e de alargamento da base produtiva da economia moçambicana, caracterizada por limitadas oportunidades de negócios e de emprego formal. No entanto, contrariando as elevadas expectativas, as ligações estabelecidas entre megaprojectos e fornecedores locais até agora são poucas e têm um impacto reduzido (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2013).

Um dos argumentos apresentados para justificar o limitado desenvolvimento de conteúdo local são as fracas capacidades das empresas nacionais, que conduzem a um desencontro entre o nível de exigências dos megaprojectos e a sua capacidade de resposta. A fraca capacidade inicial das empresas é um argumento válido, frequentemente apresentado pelas empresas nacionais e reconhecido na literatura económica (Castel-Branco & Goldin, 2003; Lall, 2005). No entanto, por um lado, as capacidades não são um conceito estático. Por outro lado, as fracas capacidades iniciais das empresas explicam a dificuldade de atingir um certo padrão, mas não conseguem explicar por que razão, ao longo do tempo, a acumulação de capacidades acontece ou não numa certa direcção.

A curto prazo, é óbvio que o esforço das empresas nacionais será dedicado a estabelecer ligações em serviços básicos, onde os requisitos são mais acessíveis e adequados às suas capacidades e as exigências de investimento são mínimas. A médio prazo, as empresas já podem reforçar as suas capacidades produtivas. No entanto, por que razão as empresas industriais que conseguiram estabelecer ligações com megaprojectos e gerar retornos económicos a médio prazo optam por investir em outras áreas, como imobiliária, actividade financeira, hotelaria, comércio ou outros serviços básicos prestados aos megaprojectos, em vez de apostar na expansão da capacidade e

¹ O conteúdo local neste artigo é usado no sentido restrito, como em que medida os bens e serviços locais ficam incorporados no processo de produção de outros bens e serviços (Hansen, Buur, Therkildsen *et al.*, 2014; Kaplan, 2013). A segunda secção discute este conceito.

complexidade de processos industriais no âmbito de conteúdo local (Mandlate, 2013)? Entender factores que orientam os fluxos de investimento nacional e desenham o tecido industrial nacional é crucial no processo de reflexão sobre a promoção de conteúdo local e a política industrial em Moçambique.

Este artigo explora os factores que configuram a capacitação das empresas nacionais e as características de conteúdo local em Moçambique, analisando a evidência empírica sobre as empresas nacionais ligadas a megaprojectos e as diversas iniciativas e arranjos institucionais que promovem o conteúdo local. O principal argumento do artigo é que questões de economia política decorrentes da retracção do papel do Estado na coordenação e incorporação dos interesses de grupos mais amplos na sociedade, em favor da aceleração da acumulação privada de capital, são determinantes para explicar tanto a evolução de conteúdo local no País como as capacidades nas empresas nacionais. A situação de conteúdo local é um dos exemplos que demonstram como o modo extractivo de acumulação de capital estrutura a base produtiva (Castel-Branco, 2015).

O argumento é desenvolvido em cinco secções. A primeira procura entender que capacidades das empresas são estratégicas no processo de industrialização e qual é o papel de conteúdo local na capacitação das empresas. A segunda secção procura entender em que medida a definição de conteúdo local em Moçambique responde ao objectivo de capacitação das empresas e ao objectivo de industrialização do País. A terceira secção apresenta os principais desafios de capacitação na perspectiva de empresas, as entidades que efectivamente materializam o conteúdo local. A quarta secção analisa a forma como as diversas iniciativas de promoção de conteúdo local, por um lado, determinam o ambiente em que as empresas funcionam e, por outro, reflectem o jogo de diferentes interesses na sociedade. A quinta e última secção apresenta conclusões e desafios a serem considerados no desenho de políticas públicas.

CAPACIDADES DAS EMPRESAS, PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E CONTEÚDO LOCAL

O primeiro passo nesta discussão é identificar as capacidades das empresas relevantes no contexto da industrialização e a forma como estas se relacionam com o conteúdo local.

Quando se trata de capacidades das empresas, o assunto frequentemente trazido à mesa de discussão é a sua competitividade (Kaplan, 2013; Farole & Winkler, 2014). Esta visão reflecte a análise ortodoxa, que aposta nos mecanismos de mercado e tem um enfoque na produtividade de factores e na capacidade da empresa de combinar os diferentes factores de modo a aproveitar vantagens comparativas.

POR QUE RAZÃO A COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS NÃO É UMA RESPOSTA?

O enfoque na competitividade das empresas tem uma aplicação limitada quando pensamos no objectivo de industrialização.

Primeiro, porque um maior nível de competitividade da empresa não conduz necessariamente à sua maior contribuição para a industrialização. Nesta análise, a empresa é vista como uma mera unidade de negócios, ignorando o facto de que diferentes empresas, em função das suas características, podem desempenhar papéis diferentes no tecido económico. Por exemplo, uma empresa de sociedade entre capital nacional e estrangeiro, fornecedora do material de protecção individual aos diversos megaprojectos, que importa o grosso do material fornecido, realizando só pequenos ajustes às especificações, e em que a gestão de redes de fornecedores e o *stock* está controlado pelo parceiro estrangeiro, é uma empresa competitiva no seu nicho de mercado (Empresa nacional A, 08.07.2014, Maputo). Mas a sua contribuição para industrialização do País e geração do emprego é limitada. Efectivamente, a empresa funciona mais como uma unidade de venda do que de produção. O parceiro moçambicano, ainda que considere que está mais capacitado, mesmo depois de oito anos de funcionamento em regime de sociedade, não tem capacidades para correr um negócio similar sozinho.

Segundo, os mecanismos de mercado nem sempre são conducentes à industrialização. As empresas nacionais não possuem vantagens competitivas nos mecanismos de gestão, domínio de tecnologias e habilidades específicas e equipamentos ou acesso ao capital, e operam num ambiente económico em que têm de enfrentar custos operacionais e de investimento relativamente mais altos. As suas possíveis fontes de competitividade provêm do acesso privilegiado à terra e infra-estruturas, de facilidade de contratar e gerir a mão-de-obra local (nos casos em que esta tem o perfil exigido a um custo competitivo) e do conhecimento das condições locais (esta vantagem só funciona a curto prazo, até as empresas estrangeiras conhecerem o mercado) (Associação empresarial A, 25.03.2014, Maputo; Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo). Algumas das empresas nacionais procuram fontes da sua competitividade nas ligações políticas (Langa, 2013). Orientadas para a competitividade, as empresas nacionais ficam presas no círculo destas vantagens comparativas e confinadas a serviços básicos (Langa e Mandlate, 2013).

A nível nacional, surge uma crescente consciência de que os mecanismos de mercado não solucionam automaticamente o problema do subdesenvolvimento das indústrias nacionais. Referindo-se à situação das indústrias nacionais a jusante dos grandes projectos e aos mecanismos do seu financiamento, Luísa Diogo, a antiga ministra das Finanças, disse, durante o XXXIX Conselho Consultivo do Banco de Moçambique, a 30 de Janeiro de 2015, que não temos de aguardar que o desenvolvimento aconteça por si – «o desenvolvimento tem de ser induzido».

Terceiro, a competitividade das empresas, em grande medida, reflecte um contexto específico, de mercados e estruturas de custos. Por exemplo, as empresas nacionais que se tornaram competitivas para trabalhar com os grandes projectos, introduzindo novos sistemas de gestão e de controlo

de qualidade e segurança de trabalho, devido aos maiores custos fixos, passaram a ser menos competitivas nos seus mercados tradicionais (Castel-Branco & Goldin, 2003; Mandlate, 2013). A competitividade das empresas não é algo absoluto e totalmente inerente à empresa individual.

CAPACIDADES RELEVANTES E OS FACTORES QUE CONDICIONAM O SEU SURGIMENTO

Por isso, tratando-se da questão da industrialização, as análises heterodoxas são mais úteis para pensar sobre capacidades das empresas. O ponto comum trazido por diversos autores é o facto de as características da base produtiva, como a composição de produção doméstica, a estrutura de indústrias e o tipo de capacidades e competências acumuladas na economia, afectarem as perspectivas de industrialização e o padrão de crescimento de um país.

Hirschman (1958) atribui a alguns sectores-chave um papel indutor da industrialização, em função do seu potencial de gerar ligações a montante e a jusante. No entanto, a evidência empírica mostra que: (i) o potencial de ligações nem sempre se transforma em ligações efectivas; (ii) existem outras características das empresas que são estratégicas na industrialização (Mandlate, 2013: 10-12). Factores como valor adicional gerado, vantagens competitivas decorrentes da aprendizagem e sofisticação tecnológica; diversificação e sofisticação de exportações e a capacidade de gerar emprego com aumento de produtividade e renumeração de trabalho são destacados como estratégicos no processo de industrialização. A indústria manufactureira merece uma atenção especial no processo de industrialização devido ao seu alto potencial de acumular diversas capacidades estratégicas e gerar retornos crescentes a escala (Castel-Branco, 2002; Chang, 2002; Ocampo, 2005; Rodrik, 2007; Weiss, 1990; Wuyts, 2011).

A partir desta literatura, é possível identificar algumas capacidades das empresas relevantes no processo de industrialização. Primeiro, a sua capacidade produtiva, que reflecte o engajamento no processo de transformação e a capacidade de adoptar novas tecnologias e processos produtivos para produzir uma maior variedade de produtos mais sofisticados e gerar emprego. Segundo, a sua capacidade de gerar ligações produtivas com o resto da economia, que determina o efeito multiplicador produzido pela empresa no resto da economia.

No entanto, as empresas não procuram desenvolver estas capacidades específicas como uma finalidade em si. Examinando a nível da empresa, as capacidades específicas surgem como um resultado de interacção entre os objectivos das empresas e o ambiente em que as mesmas estão inseridas (Penrose, 1995). O investimento realizado por empresas em capacitação representa uma resposta a um sistema de incentivos e constrangimentos que as empresas, por um lado, enfrentam e, por outro, influenciam com a sua acção.

O Estado tem um papel especial na industrialização, dado que pode, através de diversos instrumentos (como os serviços públicos, os subsídios e os impostos), modificar o sistema de incentivos que se põem às empresas. Amsden (1991) destaca que a industrialização, em particular

no contexto de *latecomers* cujas indústrias nascentes enfrentam concorrências dos países industrializados², foi movida principalmente por um jogo inteligente de preços relativos, orientado pelo Estado. O mecanismo de *«getting the price wrong»* gerou incentivos para o surgimento e capacitação contínua de indústrias vencedoras nacionais. Mesmo os países industrializados, que hoje recorrem à retórica de mercado livre, usaram um leque de políticas para apoiar as suas empresas no período de aprendizagem (Chang, 2002).

Contudo, o Estado não é uma entidade abstracta com objectivos desenvolvimentistas, mas um palco de lutas entre diferentes interesses. No que diz respeito à economia como um todo, esta interacção entre diferentes grupos de interesses (dos diferentes grupos de empresas, trabalhadores e outros extractos sociais), reflectida também no Estado, constitui um sistema dinâmico, caracterizado pela configuração específica de relações socioeconómicas num contexto histórico concreto. Este sistema de relações na economia, com configuração e constrangimentos específicos e enquadrado num contexto da economia global, designado como modo de acumulação de capital, guia a estruturação da base produtiva e o caminho da industrialização (Fine & Rustomjee, 1996; Castel-Branco, 2010).

O conteúdo local tem importância no processo de industrialização na medida em que é um instrumento do Estado que pode gerar um sistema de incentivos favorável ao investimento nacional em capacidade produtiva. O sentido geral deste conceito é aumentar, para o país, os benefícios provenientes de um investimento. No campo empírico, no entanto, existem várias definições de conteúdo local. Isso reflecte a diversidade de racionalidades económicas subjacentes às diferentes perspectivas teóricas sobre o papel da industrialização e de objectivos específicos para os quais este instrumento é usado no contexto específico de cada economia (Paul, 2013; Tordo, Warner, Manzano *et al.*, 2013: 1-35).

No sentido lato, a definição pode incluir diversas áreas de actuação, como maior transformação no território nacional, maior participação dos nacionais ou grupos desfavorecidos no emprego e no controlo de recursos, promoção de fornecimento local de bens e serviços, promoção de micro, pequenas e médias empresas ou uma combinação de diferentes áreas de actuação. O sentido de «local» também varia, podendo ser aplicado no âmbito nacional (no sentido de localização geográfica ou de nacionalidade), regional ou de comunidades circunvizinhas (Paul, 2013; Prescott, 2009: 6; Tordo, Warner, Manzano *et al.*, 2013).

No sentido restrito, o conteúdo local refere-se ao fornecimento de bens e serviços locais.³ Aplicado ao âmbito de industrialização, o conceito é normalmente medido como o valor adicional

² A existência de retornos crescentes à escala e estruturas oligopolistas de mercados (Krugman, 1983) e a natureza cumulativa de conhecimento (Atkinson & Stiglitz, 1969) são alguns dos argumentos que sustentam a necessidade de apoio às indústrias nascentes, mesmo na lógica de modelos neoclássicos.

³ A diversidade de focos também existe na definição restrita. Isto está reflectido na diversidade de terminologia usada: mercados ou negócios inclusivos, relações comerciais entre empresas, desenvolvimento empresarial e responsabilidade social corporativa.

produzido no território nacional nos bens e serviços fornecidos. Ainda que o conteúdo local seja geralmente referido no contexto de grandes indústrias extractivas de investimento directo estrangeiro, este também é aplicado no sector público e em agências internacionais (Farole & Winkler, 2014; Kaplan, 2013; Kaplinsky, Farooki, Alcorta *et al.*, 2012).

Resumindo, a contribuição de empresas para o processo de industrialização fica determinada pela sua capacidade produtiva e de ligação com a economia, enquanto a competitividade das empresas reflecte um sistema de incentivos e de preços relativos na economia nem sempre favorável à industrialização. A intervenção do Estado, através da intervenção nos preços relativos, pode conduzir à industrialização, em que a promoção de conteúdo local – definido como o valor adicional produzido na economia nos fornecimentos às entidades, como grandes projectos extractivos, sector público ou agências internacionais – é um dos possíveis instrumentos no sistema de incentivos.

CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

No caso de Moçambique, podemos observar uma certa inconsistência entre o foco da Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2014) na industrialização e transformação estrutural⁴ e a definição nacional de conteúdo local. Se, por um lado, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento vincula a industrialização ao seu «papel fundamental na dinamização da economia, no emprego e na capitalização dos moçambicanos» (RdM, 2014: 18), por outro, a legislação recente vincula o conteúdo local nos fornecimentos aos megaprojectos somente à propriedade de capital.

A nível nacional, o tratamento de conteúdo local é focado na propriedade de capital. A legislação define a empresa moçambicana como a empresa que tem a sua sede no País e cujo capital social é maioritariamente detido por entidades nacionais, singulares ou colectivas (Lei n.º 20/2014: 16; Lei n.º 21/2014: 26). A mesma legislação determina que as fornecedoras estrangeiras se devem associar às empresas nacionais. O regulamento da legislação mineira, em discussão, já propõe, por sua vez, que a participação nacional seja de pelo menos 20% no caso dos serviços apurados através do concurso público (contratos com valores acima de quinze milhões de meticais) e de pelo menos 30% para os contratos menores (SPEED/CTA, 2014: 19).

A preferência por empresas nacionais no sector mineiro e petrolífero está instituída nos Artigos 22.º e 41.º, respectivamente, da legislação sectorial. Estes artigos indicam que deve ser dada a preferência aos fornecimentos locais quando os bens e serviços fornecidos são comparáveis, em termos de qualidade e garantias oferecidas, aos bens e serviços internacionais e quando

⁴ Uma das fraquezas da Estratégia Nacional de Desenvolvimento é a ausência de uma clara definição de transformação estrutural.

estão disponíveis em tempo e nas quantidades requeridas. A legislação do sector petrolífero prevê ainda a preferência por fornecimentos locais – sem distinguir, no entanto, entre produção e importações – se o seu preço, incluindo impostos, não for superior em mais de 10% aos preços dos bens importados disponíveis (Lei n.º 20/2014; Lei n.º 21/2014).

Esta abordagem de conteúdo local levanta duas questões: uma sobre a sua relação com o objectivo de industrialização e outra sobre a sua eficácia.

PAPEL DO CONTEÚDO LOCAL NA INDUSTRIALIZAÇÃO

A principal questão, no que diz respeito ao quadro actual de conteúdo local, é o facto de o foco da legislação no capital não tratar o problema em si, em relação à necessidade de industrialização. Os megaprojectos importam não por terem uma preferência particular em fazê-lo, mas porque não existe produção doméstica com os requisitos desejados (Megaprojecto B, 12.05.2014, Maputo; Megaprojecto A, 13.06.2014, Maputo). No entanto, a legislação em si não promove a produção doméstica.

Em primeiro lugar, as dificuldades das empresas industriais começam muito antes, na fase de investimento. No caso do investimento produtivo, as empresas têm altos custos associados ao investimento inicial, e o processo de aprendizagem de processos produtivos (treino de mão-de-obra e montagem de sistemas de gestão, estabelecimento das redes de fornecedores e clientes) implica inevitáveis custos, tempo e riscos. Se estas empresas não recebem apoio na fase inicial de implementação, muitas vezes não conseguem chegar à fase de rendas referentes ao tratamento preferencial, providenciado pela legislação, e de compensação de custos. A presença, ou a ausência, de apoio e a partilha do risco na fase de investimento é determinante para uma empresa e condiciona a sua possibilidade de dar um salto qualitativo.

Por exemplo, num esquema de partilha de risco com um dos seus clientes, a Hidroeléctrica de Cabora Bassa, uma empresa moçambicana, conseguiu dar um salto na sua escala de produção, passando temporariamente de uma produção semiartesanal a uma produção industrial de comida. No entanto, a mesma empresa não avançou a convite de gerir uma cozinha industrial, com um contrato de dois anos, junto de um outro grande projecto, dado que todo o esforço de investimento e risco recaía sobre a empresa (Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete). As rendas preferenciais, efectivamente, só compensam as empresas que já têm a sua linha de produção a funcionar (e o estágio de desenvolvimento das indústrias nacionais não cria muitas oportunidades para tal) ou as empresas que não precisam de realizar um investimento relevante em capacidade produtiva.

Em segundo lugar, a legislação não prevê nenhum mecanismo que encaminhe as rendas para a geração de capacidades produtivas. Do ponto de vista dos megaprojectos, a maneira mais fácil e rápida de cumprir com a legislação é facilitar a importação indirecta (Megaprojecto B, 09.07.2014, Tete). No entanto, nem todos os fornecimentos estão na mesma situação. Em alguns casos, a importação indirecta é economicamente justificável, dado que a nível interno não existe

procura que justifique a escala mínima viável de produção (Mandlate, 2014). Por exemplo, este é o caso dos pneus para camiões que transportam carvão (os fora-de-estrada) nas mineradoras. Noutros casos, a procura interna é suficiente ou pode ser gerada para organizar produção ou transformação parcial no território nacional. Nem a legislação nem os megaprojectos abordam de um modo diferenciado os casos em que é possível fomentar a produção interna.

No entanto, a margem de 10% de preferência nos preços facilita o fluxo de rendas às empresas importadoras nacionais, o que pode fortalecer a sua força concorrencial perante as empresas produtoras. Isso em si pode constituir um impedimento à industrialização do ponto de vista da economia política, dado que já na fase actual nem sempre é fácil conciliar os interesses divergentes de empresas importadoras e produtoras (Associação C, 24.03.2014, Maputo).

Terceiro, ainda que as expectativas de rendas fomentadas pelo conteúdo local, como vimos, não sejam suficientes *per se* para fomentar o investimento produtivo, conseguem, no entanto, motivar os mercados especulativos de participações de capital. Tanto o capital nacional como o estrangeiro têm o seu papel nesta corrida. O capital nacional procura transformar a possibilidade de entrada em mercados preferenciais de conteúdo local em participações e rendas, surgindo no mercado nacional as empresas especializadas em facilitar parcerias nacionais às empresas estrangeiras (Associação empresarial C, 27.05.2014, Maputo). O capital estrangeiro, por sua vez, identifica o nicho de conteúdo local para transformar as suas competências e experiência de gestão, escassas nas empresas moçambicanas, em participações, visando a sua venda posterior (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo).

O Estado desempenha um papel de intermediário e facilitador nesta corrida. Como entidade de maior confiança, poder negocial e acesso ao financiamento na economia, o Estado reserva para si próprio o espaço para construir parcerias com o capital estrangeiro nas principais áreas de logística dos megaprojectos, com destaque para o projecto de gás na bacia de Rovuma. A participação visa a posterior privatização das acções, recorrendo para tal à bolsa de valores (Empresa pública ENH Logistic, 13.06.2014, Maputo). No entanto, alguns aspectos não ficam acautelados: (i) absorvendo uma parte de recursos na economia, os mercados especulativos tornam o investimento em capacidade industrial dependente de retornos a longo prazo, menos atractivo e disponível; (ii) a intervenção do Estado, em alguns casos, gera um efeito de exclusão do investimento privado existente (Cohen, Selemane & Umarji, 2014).

O PAPEL DO CONTEÚDO LOCAL NA PROMOÇÃO DO CAPITAL NACIONAL

Mesmo na promoção do capital nacional, a legislação de conteúdo local tem uma eficácia reduzida. Por um lado, o facto de uma empresa nacional fornecer aos megaprojectos nem sempre garante o fortalecimento financeiro das empresas, em particular no contexto de contratos de curta duração (Langa e Mandlate, 2013). Por outro lado, a legislação em si não constitui uma base sólida e automática para dar às empresas nacionais o acesso aos mercados dos megaprojectos.

Primeiro, é evidente que, sempre que as empresas nacionais entram numa área de trabalho nova ou numa escala diferente, objectivamente o seu currículo profissional está em desvantagem relativamente às empresas maduras estrangeiras. A legislação neste contexto aponta antes para uma direcção desejável, sem constituir *per se* uma plataforma que garanta às empresas nacionais a entrada nos mercados de grandes projectos.

Segundo, mesmo quando as empresas nacionais estão em pé de igualdade com as empresas estrangeiras, os megaprojectos têm uma grande margem de manobra na justificação da escolha de um fornecedor. A sua atitude no que diz respeito ao conteúdo local é condicionada por dois principais factores: o impacto na estrutura de custos do projecto e a percepção da sua utilidade social. Nos casos de fornecimentos que envolvem volumes maiores e representam uma parcela significativa de custos dos megaprojectos, o impacto da possível diferença de 10% no preço, referente ao conteúdo local, é percebido como negativo. Quando há a percepção de que a margem de conteúdo local gera mais benefícios individuais localizados e pouca utilidade social, existe um incentivo menor para os megaprojectos promoverem o conteúdo local (Megaprojecto B, 12.05.2014, Maputo; Megaprojecto A, 13.06.2014, Maputo). Ao mesmo tempo, os grandes projectos, muitas vezes, são proactivos no que respeita às iniciativas de conteúdo local de valores menores nas zonas circunvizinhas, o que reflecte a sua procura da licença social na zona de sua operação (Empresa nacional J, 09.07.2014, Tete; Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete; Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo)

Os processos de contratação e os critérios de concursos dos megaprojectos, frequentemente referidos como sendo pouco transparentes, significam que, na prática, não existem mecanismos de controlo para reforçar a legislação. As empresas nacionais relatam que, se os megaprojectos aparentam uma certa preocupação em desenvolver as ligações locais, muitas das suas acções têm um carácter estético, respondendo a pressões pontuais, em particular do Governo e das comunidades locais. De um modo expressivo, as empresas locais descrevem a atitude dos megaprojectos como sendo «só para inglês ver» (Empresa nacional D, 15.07.2014, Tete) ou consistindo em «tapar sol com peneira» (Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete). As condições requeridas às empresas moçambicanas, por exemplo os prazos de execução, podem não ser depois observadas pelas empresas estrangeiras. A falta de transparência, no entanto, não só implica a impossibilidade de acompanhar e avaliar a implementação da legislação como constitui um entrave à capacitação das empresas nacionais, dado que estas não conseguem identificar lacunas nas suas capacidades para fazer correcções necessárias.

Terceiro, dado que a composição de capital é dinâmica, a implementação desta legislação implica algumas dificuldades práticas e abre espaço para as manipulações. A fronteira entre o capital nacional e o estrangeiro numa empresa nem sempre está claramente delimitada, dada a complexa relação de participações, circulação de acções nas bolsas e proliferação de sociedades anónimas, o que constitui uma dificuldade quando os megaprojectos classificam os

fornecedores (Megaprojecto B, 09.07.2014, Tete.). As manipulações da estrutura de capital podem ser usadas para permitir a classificação de uma empresa como um fornecedor nacional (Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete).

ALTERNATIVAS À ACTUAL DEFINIÇÃO

Ainda que a maioria das empresas nacionais acolham positivamente a legislação de conteúdo local, considerando que esta responde às suas preocupações, tanto a análise como a experiência acumulada mostram que o seu impacto na capacitação das empresas nacionais é marginal. A promoção de conteúdo local no sentido de promoção do capital nacional não é um fenómeno recente em Moçambique. Antes do sector mineiro e do petróleo, a legislação de conteúdo local já foi praticada nas empreitadas do sector público, no sector pesqueiro e no sector de madeiras. Em nenhum sector a legislação conduziu a uma construção relevante de capacidades nas empresas nacionais (Associação empresarial B, 24.06.2014, Maputo; Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete).

Por isso, no meio das empresas nacionais, começam a surgir propostas alternativas da abordagem de conteúdo local. Existem vozes, em geral bem acolhidas pelas empresas nacionais, que defendem que a actual definição deve ser reforçada, definindo as quotas para o conteúdo local (Associação empresarial B, 24.06.2014, Maputo; Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete). No entanto, o caminho de imposição de conteúdo local tem o perigo de servir de meio de forçar negócios e esconder a falta de profissionalismo e capacidades das empresas nacionais (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo).

Simultaneamente, cresce a percepção de que a legislação tem um alcance limitado sem um quadro de capacitação das empresas. Reflectindo a diversidade de interesses mesmo no meio do sector privado, sugerem também a reconsideração da actual definição de conteúdo local, incluindo critérios além do capital, como o emprego qualificado e especializado gerado para os nacionais e o envolvimento de moçambicanos no gestão de topo (Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo; Associação empresarial B, 24.06.2014, Maputo; Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete).

A definição nacional de conteúdo local, totalmente focada na promoção de capital nacional, mostra limitações no seu objectivo imediato e não conduz à industrialização, gerando, em alguns casos, dinâmicas especulativas contrárias. Esta abordagem reflecte os interesses de rápida acumulação de capital, dominantes no modo de acumulação de capital em Moçambique, que, por razões históricas⁵, tem como principal objectivo a constituição e a fortificação da classe capitalista nacional, apoiada pelo fluxo de capital externo e privatização de recursos públicos (Castel-Branco, 2015). Dada a sua incapacidade de responder aos principais desafios

⁵ O período colonial em Moçambique foi seguido de uma época de orientação socialista, pouco favorável ao desenvolvimento da classe empresarial no sector privado.

e à diversidade de interesses no meio do sector privado, actualmente surgem propostas tanto para definir as quotas para conteúdo local como para reconsiderar a definição de conteúdo local.

CAPACIDADES NA PERSPECTIVA DE EMPRESAS

Entender a lógica de acumulação de capacidades a nível de uma empresa é importante numa economia de mercado, porque são as empresas que, efectivamente, realizam as ligações e decidem sobre o investimento e a produção. O Estado pode desenhar a política industrial e políticas de conteúdo local ambiciosas, mas estas só são implementadas se as empresas fizerem os respectivos investimentos. Por exemplo, o sector privado reconhece que, se a Política Industrial de 2007 teve objectivos bem concebidos, no entanto, não se transformou numa realidade (Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo).

Frequentemente, o problema da capacitação das empresas é abordado na perspectiva dos constrangimentos. De entre os mais citados constam o acesso e o custo de financiamento, o fraco desenvolvimento de infra-estruturas de apoio, o insuficiente domínio de tecnologias e sistemas de gestão, a escassez de mão-de-obra qualificada e os sistemas burocráticos do Estado (DNEAP, 2013). No entanto, estes nem sempre constituem um constrangimento absoluto: mesmo com altos custos de financiamento, em alguns casos as empresas recorrem ao financiamento para realizar o seu investimento; o fraco desenvolvimento de infra-estruturas de apoio, por vezes, é compensado com soluções individuais, como os furos de água e geradores de energia; algumas empresas adoptam as novas tecnologias, treinam, importam e exportam a sua mão-de-obra; e, apesar de os sistemas burocráticos constituírem um entrave, em certos casos, as empresas conseguem geri-los (Empresa nacional G, 26.10.2012, Maputo; Empresa nacional F, 16.11.2012, Maputo; Parque Industrial de Beluluane, 24.10.2012, Maputo; Empresa nacional H, 24.10.2012, Maputo).

Por isso, no nosso trabalho procurámos, alternativamente, focar a seguinte questão: o que é necessário, do ponto de vista da empresa, para que a sua capacitação aconteça? As respostas, óbvias à primeira vista, são, no entanto, frequentemente pouco consideradas no processo de reflexão sobre a industrialização e a política industrial. Em seguida, discutiremos as duas condições básicas necessárias à capacitação das empresas nacionais: a possibilidade de as empresas nacionais identificarem oportunidades de negócio na esfera produtiva e a atractividade financeira dos investimentos privados na esfera produtiva.

IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS NA ESFERA PRODUTIVA

A possibilidade de identificar oportunidades de negócio na esfera produtiva é condicionada em diversos níveis.

Primeiro, o sistema nacional de estatísticas está pouco orientado para responder a questões sobre esfera e estrutura produtiva. A situação pode ser explicada, em parte, por décadas em que o enfoque do Estado está nos indicadores de crescimento agregado, variáveis monetárias agregadas e aspectos sociais, no âmbito da prestação de contas à ajuda externa. Os indicadores sobre a base produtiva e o emprego são deficitários. Isto dificulta uma tomada de decisões informadas pelas empresas (em particular dada a inexistência de experiência e a limitada capacidade individual de sistematizar informação sobre dinâmicas de procura para definir se a produção é viável no País e em que escala e que tipo de mercados podem ser garantidos) e dificulta um diagnóstico relevante no processo de planificação e desenho de políticas públicas, em particular da política industrial.

Alguns indicadores básicos fazem falta no sistema nacional. Não existe um cadastro informatizado de empresas nacionais que permita ter um quadro actualizado das empresas e uma melhor ideia sobre a orientação e os volumes de investimento nacional. As tabelas de *input-output* seriam importantes para entender os fluxos de insumos e recursos entre as indústrias e visualizar as principais fontes e volumes de procura. A estimativa temporal do padrão de procura dos maiores clientes na economia, como o Estado e os megaprojectos, e a monitoria da contribuição de conteúdo local não só facilitavam um diagnóstico e monitoria das dinâmicas da base produtiva como orientavam as empresas sobre as oportunidades futuras e disponibilizavam o tempo necessário para antecipação e preparação (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo; Direcção Nacional de Indústria, 02.07.2014, Maputo).

Segundo, a informação relevante é muitas vezes detida apenas pelo sector público, e estas assimetrias frequentemente resultam de conflitos de interesses entre os diversos grupos económicos privados e os funcionários do Estado/elites políticas (Buur, 2014). O sector privado ressentese com o facto de a informação sobre as oportunidades de negócio ser restringida a certos grupos, ao mesmo tempo que «o grande segredo do negócio é a informação» (Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete). Muitas vezes, a informação não é partilhada mesmo entre as instituições do Estado, e as diversas instituições fazem os seus próprios estudos sobre o mesmo objecto (IPEME, 29.04.2014, Maputo; Empresa pública ENH Logistic, 13.06.2014, Maputo). Terceiro, os meios existentes para disponibilizar informação às empresas são pouco eficazes. Em alguns casos, a informação é recolhida, mas os mecanismos da sua disponibilização simplesmente não estão previstos. Por exemplo, a Anadarko partilhou com IPEME as especificações sobre a sua procura, porém não existem mecanismos de partilha pública desta informação com as empresas nacionais (IPEME, 29.04.2014, Maputo). Noutros casos, os mecanismos desenhados não fornecem informação suficientemente específica para que seja útil. Os seminários de divulgação sobre a contratação dos megaprojectos fornecem uma informação generalista, geram expectativas, mas depois «nada acontece» (Buur, 2014, p. 20). Diversas iniciativas, incluindo de instituições públicas, dos próprios megaprojectos, de associações

empresariais e de financiadores, realizam estudos para projectar as perspectivas de conteúdo local, mas estes, por terem focos dispersos, individualmente não conseguem providenciar uma cobertura sistemática a nível nacional.

Respondendo à procura de informação sistematizada, surgiram na arena nacional diversas bases de dados. No entanto, como podemos ver na Tabela 1, as bases foram conceptualizadas para responder aos objectivos e possibilidades do seu promotor e, ou fornecem às empresas nacionais os quadros parciais, ou não respondem às preocupações específicas das empresas-fornecedoras. As referidas bases não estão aproveitadas e integradas (seja para estatísticas, seja para monitoria) nos organismos públicos que orientam a política industrial.

TABELA 1. BASES DE DADOS DE FORNECEDORES E OS RESPECTIVOS FOCOS

BASE DE DADOS	ENTIDADE RESPONSÁVEL	OBJECTIVO PRINCIPAL	MODOS DE OPERAÇÃO	CONVENIÊNCIA PARA EMPRESAS NACIONAIS INSCRITAS
Bases de dados de fornecedores	Megaprojectos	Facilitar a contratação dos megaprojectos.	Enviam convites a um número limitado de fornecedores, priorizando os que têm histórico e referências positivas. Para montantes maiores, anunciam um concurso público.	O sistema responde às preocupações do cliente, não de fornecedores. É útil para manter a ligação no caso das empresas que conseguiram estabelecê-la. Muitas vezes, os critérios dos concursos não estão definidos e os resultados não são anunciados.
Inbid	Associação empresarial	Facilitar aos subscritores o tratamento de informação sobre concursos públicos.	Disponibiliza diariamente os anúncios compilados dos concursos públicos (em formato electrónico). Os subscritores pagam uma taxa pelo serviço.	Tem uma boa (não sistematizada) cobertura da procura do sector público. No caso de megaprojectos, a maior parte da informação, em particular relativa a escala menor, não está coberta. A gestão da base tem altos custos de transacção para o gestor (ao fazer múltiplas cobranças) e para as empresas (a subscrição pode não conduzir a um negócio).
SPX	CPI	Facilitar aos investidores a identificação dos fornecedores que têm padrões próximos dos internacionais.	Lista os fornecedores que operam no mercado nacional, compara o seu nível com os padrões internacionais na área similar e elabora recomendações sobre aquilo que deve ser melhorado para atingir esses padrões internacionais.	É útil para dar referências aos investidores sobre o potencial de fornecimentos na economia. Dá visibilidade às poucas empresas que reúnem requisitos para entrar no processo. Envolve um processo de diagnóstico complicado, mas tem como ponto de referência padrões abstractos no sector e não os padrões reais de procura na economia.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas.

Quarto, a disponibilização da informação não tem um horizonte temporal adequado às empresas nacionais. As empresas referem que os megaprojectos frequentemente enviam convites para concursos com pouca antecipação, e os concursos oferecem prazos limitados para implementação dos projectos, o que impossibilita a concepção de negócios a nível das empresas nacionais. Os mesmos prazos podem ser viáveis para as empresas estrangeiras, que têm capacidade instalada, mas inviáveis para empresas nacionais que precisam de constituir parce-

rias (empreendimentos conjuntos e redes de fornecedores) e ajustar as especificações técnicas (Associação empresarial B, 24.06.2014; Empresa nacional D, 15.07.2014, Tete). Isto reforça a importância de as empresas nacionais terem acesso aos planos de contratação (com um certo horizonte temporal) dos maiores clientes na economia.

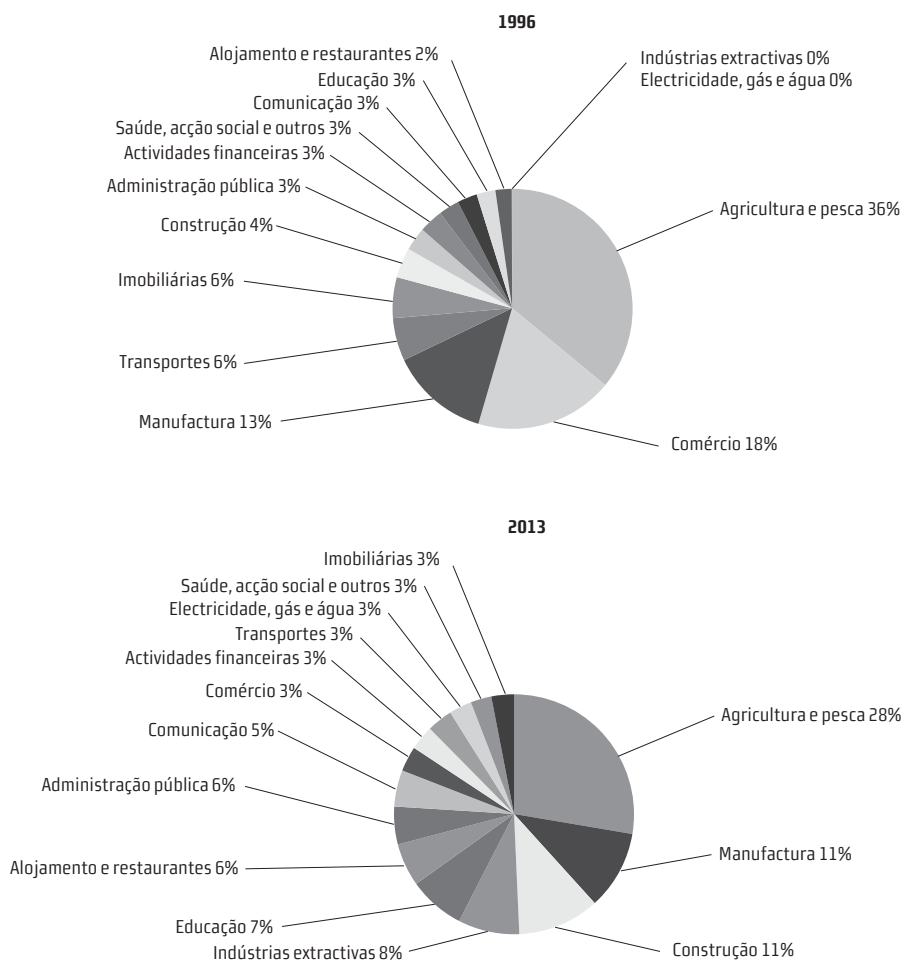
ATRATIVIDADE FINANCEIRA DO INVESTIMENTO PRODUTIVO

O segundo factor identificado que condiciona a capacitação das empresas nacionais é a atractividade financeira do investimento produtivo. Ainda que não existam dados que permitam comparar a rentabilidade relativa das empresas nas diferentes actividades, os dados agregados permitem concluir que os sectores produtivos com maior potencial na industrialização são menos dinâmicos na economia moçambicana.

As contas agregadas mostram que, a partir de 1997, a economia moçambicana começou a gerar poupança financeira interna, pela primeira vez em várias décadas, e existem razões para acreditar que a sua maioria aconteceu no sector privado (BM, 2014). Porém, não existem dados que permitam desagregar a poupança entre os diferentes sectores e os tipos de investimento (por exemplo, nacional e estrangeiro). Como alternativa, para ter uma ideia da forma como os recursos fluem na economia e quais são as actividades mais atractivas para o investimento privado, analisámos a evolução da estrutura sectorial do PIB entre o ano 1996 e o período actual (2013), considerando que a evolução da contribuição sectorial no PIB reflecte a relativa atractividade do sector para investimento e o sistema de incentivos na economia.

A evolução da contribuição sectorial indica que a indústria transformadora e a agricultura, as principais actividades produtivas movidas pelo investimento privado com potencial de gerar um efeito multiplicador na base produtiva interna, são os sectores menos atractivos para investir (Gráfico 1). É observável, neste período, uma redução do peso de agricultura (em oito pontos percentuais) e da manufactura (em dois pontos percentuais) na estrutura do PIB. No mesmo período, o sector manufactureiro foi reforçado com a entrada em funcionamento da fábrica da Mozal, um megaprojecto de investimento directo estrangeiro que, sozinho, passou a representar 67% da produção industrial (Castel-Branco, 2015). Isso significa, que se excluirmos a Mozal da análise, a retracção no peso do sector é mais acentuada. Além disso, os dados do último inquérito às empresas manufactureiras mostram a redução do tamanho médio das empresas manufactureiras (DNEAP, 2013).

GRÁFICO 1: COMPOSIÇÃO SECTORIAL DO PIB NOS ANOS DE 1996 E 2013



Fonte: INE, <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas> (consultado a 20 de Janeiro de 2015).

Os sectores em franca expansão são a indústria extractiva (em sete pontos percentuais) e a construção (em seis pontos percentuais). O alojamento e restauração, a educação, a produção e distribuição de água, energia e gás e a administração pública são os outros sectores relevantes em expansão. É observável que, nos sectores em expansão, alguns deles, como a educação, a água e energia e a administração pública, têm uma componente de financiamento público. O crescimento da indústria extractiva é determinado por alguns grandes projectos de investimento directo estrangeiro ligados ao gás, a áreas pesadas e ao carvão mineral (Massingue & Muianga, 2013). O sector de construção é mais heterogéneo, sendo movido tanto pelas obras públicas como pelo investimento privado, mas neste sector não existem empresas de capital nacional capa-

citadas para realizar obras de grande envergadura (Associação empresarial B, 24.06.2014). O quadro geral apresentado levanta dois desafios. Primeiro, os sectores produtivos são menos atractivos para o investimento privado; e, se a industrialização depende do investimento das empresas em capacidade produtiva, o sistema de incentivos na economia deve ser reconsiderado de modo a realocar os lucros e a tornar as actividades produtivas relativamente mais atractivas, nomeadamente com a possibilidade de os investidores privados disporem de alternativas de investimento com altos retornos a curto prazo e com baixo risco, como os títulos de Governo (Massarongo, 2013) e os emergentes mercados especulativos de capital.

Segundo, nos sectores mais atractivos para o investimento, o investimento nacional privado é menos relevante na escala, o que evidencia a dificuldade das empresas nacionais de realizarem um salto na escala de operação. O triângulo de interdependência entre a escala actual, as possibilidades de investimento e o acesso aos mercados gera um círculo vicioso, cuja interrupção é condicionada pelo apoio simultâneo às empresas em duas direcções: garantia de mercados e facilitação do investimento na fase inicial.

O acesso aos mercados pode ser limitado por factores de diversa natureza nas diferentes indústrias e requer uma abordagem diferencial em cada caso. No entanto, alguns factores têm uma aplicabilidade mais geral, e nesta secção examinamos os dois: a coordenação do Estado para gerar sinergias para os fornecedores nacionais nos diferentes segmentos de mercados e a protecção temporária das indústrias.

Os mercados de megaprojectos, orientados para produtos primários, transmitem a sua vulnerabilidade aos fornecedores nacionais (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2013). Neste contexto, a expansão sustentável de conteúdo local requer uma abordagem coordenada que englobe os diferentes mercados (os diversos megaprojectos, o sector público e as organizações internacionais) e não se foque no mercado de um projecto específico, permitindo, assim, que as empresas nacionais ao mesmo tempo diversifiquem os clientes, atinjam uma escala maior e reduzam o seu risco.

A instalação e continuidade de vários processos produtivos fica condicionada pela protecção dos mercados domésticos na fase inicial, de aprendizagem, em que as empresas procuram atingir a escala e acumular vantagens competitivas. Alguns processos produtivos tornam-se economicamente viáveis numa escala de produção mínima, enquanto a importação não se torna economicamente viável, mas «morrem» a nível nacional assim que a procura no mercado doméstico atinge uma escala viável para a sua importação (Empresa nacional G, 26.10.2012, Maputo). A nível nacional, existe a experiência da indústria açucareira, que mostra a aplicação com sucesso dos instrumentos da política comercial. O maior desafio, no entanto, é conseguir o mesmo poder negocial nas indústrias menos concentradas (Castel-Branco, 2014: 18).

A capacidade produtiva das empresas nacionais também está condicionada pela possibilidade de realizar o investimento inicial, relativamente alto no caso das plantas produtivas e considerando

a escala das empresas nacionais. A realização do investimento está condicionada tanto pelo acesso e custo do financiamento no mercado doméstico como pela gestão de risco do investimento (como partilha do risco com um parceiro⁶, contratos mais longos e um fluxo de caixa mais estável⁷) e a possibilidade de reduzir o custo de investimento com a implementação de diversos sistemas públicos que geram benefícios sociais amplos (como a formação da mão-de-obra qualificada, apoio de pesquisa, laboratórios e certificação) (UNIDO, 11.06.2014, Maputo). No que diz respeito tanto à Mozal como a Tete, os fornecedores nacionais com um investimento relevante ou herdaram as plantas produtivas nas privatizações, ou tiveram um processo produtivo que permitiu realizar o requerido investimento gradualmente, por exemplo expandindo a frota de transportes ou adquirindo os diversos equipamentos nas diferentes fases (Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete; Empresa nacional I, 15.07.2014, Tete; Mandlate, 2013).

A discussão feita ao longo desta secção mostra que o investimento em capacidade produtiva para maioria das empresas está condicionado pela possibilidade de identificar e construir um negócio financeiramente atractivo, o que, por sua vez, é condicionado pela disponibilidade da informação relevante e pelo sistema de preços relativos e estrutura de custos na economia. Alguns mecanismos, como gerar estatísticas sobre a base produtiva e providenciar informação sistematizada, antecipada e detalhada sobre a procura e contratação dos megaprojectos e do sector público, podem gerar benefícios e sinergias dispersos para diversas empresas nacionais. O processo de investimento das empresas é sensível aos custos de investimento inicial, acesso aos mercados e partilha de risco no processo de aprendizagem, e os programas de promoção de conteúdo local devem reflecti-lo, incorporando um enquadramento que ajude as empresas nacionais a suportar uma parte de riscos e custos no processo de aprendizagem.

AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL

Examinando a evolução das iniciativas de ligações, a sua multiplicação nos últimos anos⁸ mostra tanto o crescente interesse dos diversos actores pela temática como a crescente fragilização do papel do Estado no processo de coordenação de conteúdo local.

⁶ Ver a discussão na página 251.

⁷ Os problemas de fluxo de caixa não só desestabilizam as empresas financeiramente e afectam a sua possibilidade de crescimento como implicam uma redistribuição de lucros na economia em favor do sistema financeiro. Dado o alto custo de financiamento na economia, os problemas de fluxo de caixa transformam as pequenas empresas em financiadoras das grandes empresas (Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo).

⁸ Ver Langa, 2015, pp. 235-236.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Numa perspectiva histórica, podemos distinguir, em Moçambique, dois períodos distintos nas iniciativas de promoção de ligações com grandes projectos: i) o período de 2003 a 2011; ii) o período actual. O período de 2003-2011 é caracterizado por uma melhor, ainda que limitada, coordenação da intervenção pública na promoção de ligações, focando mais as ligações domésticas do que as empresas nacionais. Existia uma entidade pública, claramente identificada, responsável pela coordenação de programas – o Centro de Promoção de Investimento (CPI). Foi observada uma certa continuidade nos programas desenvolvidos, tanto no tempo (SMEELP, Mozal 1 e 2) como no seu alcance (a iniciativa começou com a Mozal, passando ao longo dos anos a incorporar os outros grandes clientes da economia, como Sasol, açucareiras, Coca-Cola [Mandlate, 2013: 24-26]).

Em geral, a promoção de ligações neste período teve um impacto limitado (Mandlate, 2013: 24-26; SPEED, 2013), pois o foco dos programas incidiu sobre a sensibilização dos grandes projectos para estes adequarem as suas exigências às capacidades existentes nas empresas nacionais, e não propriamente na capacitação das empresas nacionais. O programa procurou: pôr em contacto os grandes clientes e as empresas domésticas com capacidades próximas das requisitadas, sendo o pequeno esforço de tutoria suficiente para os padrões necessários fossem atingidos; subdividir os grandes contratos em contratos de menor volume; e incentivar empreendimentos conjuntos entre as empresas nacionais e estrangeiras. O foco na capacitação efectiva das empresas foi limitado, de tal forma que parte do apoio financeiro ao investimento das empresas-fornecedoras não funcionou (ainda que tenha sido desenhado um programa com uma componente financeira) (Ernest & Young, 2010).

No período actual, a partir de 2012, as competências das instituições públicas tornaram-se menos claras, e o papel coordenador do Estado na promoção de ligações foi retraído. A secção seguinte analisa este período com mais detalhes.

FRAQUEZAS ESTRUTURAIS DAS INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL

Actualmente, a concepção de promoção de conteúdo local a nível do Estado tem fraquezas estruturais que inviabilizam a sua eficácia e implementação, a começar pelo seu desenho institucional. A atribuição das competências de promoção de ligações ao IPEME incorpora diversas contradições, expostas seguidamente.

Primeiro, a área de competência do IPEME são as micro, pequenas e médias empresas, porém poucos fornecedores da esfera produtiva dos megaprojectos podem ser classificados como tais. Os mecanismos de capacitação do IPEME foram desenhados para responder às preocupações de micro e pequenas empresas, como a formalização de negócio, o acesso as linhas de crédito para montantes menores, treinamento em procedimentos contabilísticos e financeiros básicos.

Os mecanismos de capacitação oferecidos pelo IPEME não vão ao encontro dos requisitos de níveis de investimento e capacitação para induzir uma ligação produtiva no âmbito de megaprojectos. Efectivamente, a actual atribuição de competências não oferece cobertura para as empresas com maior potencial de estabelecer ligações produtivas com grandes projectos nem tem mecanismos apropriados para gerar as capacidades requeridas nas ligações com grandes projectos nas micro e pequenas empresas (IPEME, 29.04.2014, Maputo).

Segundo, como vimos antes, no âmbito da industrialização, o foco da capacitação das empresas deve incidir nas capacidades produtivas e de ligação com a economia. No entanto, o IPEME, dada a sua finalidade, não discrimina o seu apoio entre os diferentes tipos de empresas (IPEME, 29.04.2014, Maputo). A dispersão de foco entre as empresas comerciais, agrícolas e industriais, em particular de pequena escala, leva a que o impacto da sua actuação no âmbito de promoção de conteúdo local seja imperceptível (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo; Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete; Associação empresarial F, 08.07.2014, Tete; Associação empresarial D, 08.07.2014, Tete; Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo). Por fim, o IPEME é uma instituição relativamente recente (constituída em 2009) e ainda não desenvolveu as capacidades técnicas necessárias (UNIDO, 11.06.2014, Maputo). A experiência da promoção de ligações, acumulada pelo CPI durante quase uma década, não foi aproveitada. A presença no IPEME no terreno reflecte-se mais na existência de instalações físicas, sem um conteúdo bem definido de trabalho (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo; Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete). Para ultrapassar esta lacuna, actualmente está ser programada a subcontratação de serviços privados para ministrar o conteúdo nos Centros de Negócios (IPEME, 19.06.2014, Maputo; Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo); no entanto, a actuação de uma entidade privada no âmbito de coordenação de acesso a oportunidades de negócios levanta a questão da existência de potencial conflito de interesses (Megaprojecto A, 13.06.2014).

No âmbito das referidas contradições na atribuição de competências da promoção de ligações, é difícil desenvolver e acomodar uma abordagem integrada de promoção de conteúdo local a nível nacional. A concepção sobre a promoção de ligações do IPEME é parcial, tem em conta só os megaprojectos (IPEME, 19.06.2014, Maputo; IPEME, 29.04.2014, Maputo), ao mesmo tempo que existe legislação de conteúdo local nos diferentes sectores e racionalidade de uma entidade pública a coordenar o conteúdo local nos diversos focos relevantes da procura, incluindo o Estado e as organizações internacionais. A influência de diferentes instituições do Estado está fragmentada, geograficamente e institucionalmente: o CPI exerce uma presença mais forte em Tete, e o IPEME está mais envolvido em programas de Anadarko em Cabo Delgado (Megaprojecto A, 13.06.2014; CPI, 09.05.2014, Maputo; IPEME, 29.04.2014, Maputo; UNIDO, 11.06.2014, Maputo).

Para compensar esta retracção do papel do Estado, surgem diversas iniciativas privadas, movidas tanto por megaprojectos como pelas associações empresariais. Contudo, o seu surgimento

não compensa o papel do Estado em todas áreas. Primeiro, o sector privado, antes de mais, procura oportunidades de negócio individual e preocupa-se menos com os outros objectivos importantes para economia, por exemplo a industrialização, o emprego e a distribuição de rendimento. Isto influencia o seu foco nos programas de promoção de conteúdo local. Além disso, com o actual fraco nível de desenvolvimento das indústrias transformadoras nacionais, os interesses das empresas produtivas estão pouco representados no sector privado.

Segundo, as iniciativas de natureza privada dificilmente conseguem obter o mesmo nível de coordenação, credibilidade e capacidade de negociação junto dos megaprojectos como as instituições públicas. Os grandes projectos muitas vezes relacionam as iniciativas com o acesso privilegiado a oportunidades de negócios e a fluxos de recursos (Megaprojecto A, 13.06.2014). A prática mostra que, para ter acesso a programas junto dos grandes projectos, as iniciativas privadas tiveram de se associar com as instituições públicas. No actual contexto da acção de coordenação do Estado, fragilizada e fragmentada, as iniciativas privadas dificilmente conseguem explorar a sua contribuição potencialmente positiva para o fortalecimento de conteúdo local a nível nacional.

CONTEÚDO LOCAL NO QUADRO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

A situação de conteúdo local, no entanto, não representa um caso isolado. O quadro mais global, de Política Industrial, revela a desestruturação do papel do Estado na coordenação de diversos interesses na economia e na orientação do processo de industrialização.

O papel da Política Industrial vigente foi limitado, confinando-se à listagem de acções desejáveis. A orientação estratégica do Estado não foi reflectida em acções específicas, e as principais dinâmicas no sector privado foram determinadas pela entrada de novos megaprojectos de investimento directo estrangeiro orientadas para a exploração de recursos naturais. Um dos problemas reside no facto de, na Direcção Nacional de Indústria, responsável pela concepção da Política Industrial, não existirem actualmente mecanismos de monitoria e implementação da mesma (Direcção Nacional de Indústria, 02.07.2014, Maputo).

Dada a ineficácia da Política Industrial anterior e a falta de mecanismos práticos para a sua implementação, o Ministério de Indústria e Comércio, na preparação da nova Política Industrial, procurou organizar o processo de modo a aproximar de um modo mais realista os objectivos da Política Industrial e os interesses do sector privado, colocando este na liderança do processo.

A maior proximidade dos objectivos do Estado e do sector privado pode ser vista como positiva, sendo uma das condições conducentes à industrialização (Amsden, 1991). No entanto, o limitado envolvimento de outros extractos da sociedade no processo de discussão da Política Industrial constitui um motivo de preocupação, porque uma discussão restrita da Política Industrial conduz ao perigo de esta responder mais aos interesses privados de um certo grupo, em particular num contexto em que a organização do próprio sector privado tem dificuldade de representar os interesses mais amplos de PME (Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo;

Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo). Por exemplo, se as questões de emprego, de geração de procura de bens de consumo, de melhoria da balança externa e de produção de comida a baixo custo são importantes na economia e devem ser tratadas pela Política Industrial, então o Banco Central, os sindicatos, a União Nacional dos Camponeses, a academia e a sociedade civil devem ser envolvidos na discussão logo no início, para incorporar a diversidade dos interesses mais amplos na proposta.

Resumindo, a configuração dos programas de promoção de conteúdo local reflecte, por um lado, a retracção, por parte do Estado, do seu papel de coordenador de diferentes interesses mais amplos na economia e, por outro lado, um maior enfoque na promoção dos interesses privados restritos. Esta situação não é um fenómeno isolado, reflectindo a tendência geral de política pública na gestão da industrialização, em que um padrão similar é observado na Política Industrial.

CONCLUSÕES E DESAFIOS

Este artigo explorou os limites do argumento de que as fracas capacidades das empresas nacionais constituem o principal impedimento para o desenvolvimento de conteúdo local nos megaprojectos. A análise feita ao longo de artigo mostra que, ainda que as fracas capacidades das empresas nacionais constituam uma realidade e um factor a considerar, questões de economia política, reflectidas no desenho das iniciativas de promoção de ligações e da Política Industrial pouco orientadas para a capacitação das empresas nacionais, são os factores decisivos. Actualmente, a aceleração de acumulação do capital, e não a capacitação das empresas, constitui a principal prioridade no modo extractivo de acumulação de capital em Moçambique (Castel-Branco, 2015), e isso explica a retracção e fragmentação do papel coordenador do Estado no conteúdo local e as condições pouco favoráveis ao investimento produtivo.

A definição de conteúdo local a nível nacional, focada em capital, não segue uma ligação lógica com uma estratégia de capacitação das empresas nacionais. Por isso, mesmo na promoção de acumulação de capital, o seu alcance é limitado. A definição e a abordagem de conteúdo local a nível nacional precisam de ser alinhadas com uma estratégia de industrialização efectivamente orientada para o objectivo de expansão da base produtiva com multiplicação de ligações internas e reflectir o objectivo de geração de capacidades produtivas nas empresas e multiplicação de ligações produtivas na economia.

Para tratar a questão de conteúdo local e industrialização de um modo eficaz, é essencial considerar a perspectiva das empresas nacionais, que materializam as ligações e o investimento no terreno. O aprofundamento e a expansão de ligações entre os fornecedores locais e os megaprojectos para além dos serviços básicos dependem da possibilidade de as empresas identificarem as oportunidades de investimento na esfera produtiva e construírem um negócio

financeiramente atractivo. A entrada das empresas nas actividades produtivas depende da direcção indicada pelo sistema de incentivos na economia.

A análise feita tem algumas implicações na reflexão sobre a promoção de conteúdo local e industrialização. Primeiro, as iniciativas de legislação de conteúdo local fragmentadas nos diversos sectores (sector mineiro e petrolífero, obras públicas e sector pesqueiro) são pouco eficazes. Uma abordagem global de conteúdo local a nível nacional, que integra os maiores clientes na economia (megaprojectos, sector público e instituições internacionais), tem um maior potencial de reduzir o risco dos fornecedores nacionais, expandir os mercados e explorar as economias de escala.

Segundo, existe um desfasamento entre a escala actual de operação das empresas nacionais e a escala do investimento inicial requerido nas actividades produtivas. A possibilidade de as empresas nacionais realizarem um salto qualitativo na escala da sua operação depende da existência de um enquadramento que, por um lado, apoie as empresas nacionais na fase de investimento inicial e aprendizagem e, por outro, reduza os riscos de investimento produtivo das empresas nacionais.

Terceiro, actualmente, o conteúdo local engloba duas situações distintas que enfrentam desafios diferentes, mas que são tratados de modo similar. A primeira diz respeito aos contextos em que existem ou podem ser criadas condições para promover a produção doméstica e em que a prioridade no âmbito de capacitação das empresas nacionais seria a promoção de capacidade produtiva doméstica. A segunda está relacionada com os contextos em que as importações indirectas constituem a única opção economicamente viável, e neste caso surge a questão sobre a melhor forma de absorção e aplicação das rendas geradas. Esta diferenciação implica que as políticas de conteúdo local recorram a abordagens diferenciadas nos dois casos.

Quarto, a promoção de conteúdo local apresenta alguns desafios ao desenho institucional no sector público: (i) a produção e a disponibilização de informação e estatísticas sobre a evolução da base produtiva precisam de ser adequadas para orientar tanto as políticas públicas como as empresas nacionais; (ii) a atribuição de competências de promoção de ligações precisa de reflectir o desafio de promoção de ligações numa perspectiva integrada a nível nacional, o que excede o âmbito de competências do actual hospedeiro do programa, orientado para promoção das PME; (iii) o desenho institucional das instituições públicas precisa de prever os mecanismos efectivos de monitoria e implementação das suas políticas, tanto no caso de conteúdo local como no da Política Industrial.

Por fim, ainda que o sector privado tenha particular relevância na discussão de política industrial e de conteúdo local, outros agentes, além do sector privado, têm de estar envolvidos no desenho de conteúdos de políticas e programas de promoção de conteúdo local para garantir que os objectivos e os interesses mais amplos da economia estão incorporados. O Estado precisa de garantir que as políticas públicas vão ao encontro dos interesses dos grupos mais amplos e incorporam os objectivos essenciais para a economia moçambicana.

REFERÊNCIAS

- Amsden, A. H. (1991). Diffusion of development: the late-industrializing model and greater East Asia. *The American Economic Review*, 81 (2), 282-286.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. (1969). A new view of technological change. *The Economic Journal*, 79 (315), 573-578.
- Buur, L. (2014). The development of natural resource linkages in Mozambique: the ruling elite capture of new economic opportunities. *DIIS Working Paper 03*. Denmark: ReCom.
- Castel-Branco, (2015). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique? In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE. pp. 155-198.
- Castel-Branco, C. N. (2002). *An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Mozambican case*. Tese de Doutoramento. Londres, Departamento de Economia do SOAS, Universidade de Londres.
- Castel-Branco, C. N. & Goldin, N. (2003). *Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy*. Final Report submitted to Mozal. Maputo.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Nova Iorque: Anthem Press.
- Cohen, E., Selemene, T. & Umarji, M. (2014). *The State's Engagement in Business in Mozambique*. Maputo: SPEED.
- DNEAP (2013). *2012 Survey of Mozambican Manufacturing Firms. Inquérito as Indústrias Manufactureiras 2012 (IIM 2012) Descriptive*. Maputo: DNEAP.
- Ernest & Young (2010). *Mozambique Small and Medium Enterprise Linkage Development Program – Mozlink*. Final report – Mozlink II Independent Evolution. Maputo.
- Farole, T. & Winkler, D. (2014). *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Fine, B. & Rustomjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa: From Minerals-Energy Complex to Industrialisation*. Londres: C. Hurst & Co.
- Hansen, M.W., Buur, L., Therkildsen, O. & Kjær, M. (2014). The political economy of local content in African extractives: lessons from three African countries. Artigo apresentado em Årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab, 23-24 de Outubro de 2014. Vejle, Dinamarca.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Kaplan, Z. (2013). *Policy Options for Strengthening Local Content in Mozambique*. Artigo para análise. Maputo: SPEED.

- Kaplinsky, R., Farooki, M., Alcorta, L. & Rodousakis, N. (2012). *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies The Experiences of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. United Nations Industrial Development Organization.
- Krugman, P. (1983). New theories of trade among Industrial Countries. *The American Economic Review*, 73 (2), 343-347.
- Lall, S. (2005). Is African industry competing? *Working Paper* 121. Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Langa (2015). «Ligações minadas»: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique. In L. de Brito *et al.* (org). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE. pp. 221-244
- Langa, E. (2013). Ligações com megaprojectos: oportunidades limitadas a determinados grupos. *Boletim Ideias*, 55. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). Questões à volta de ligações a montante com a Mozal. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 175-210.
- Mandlate, O. (2014). Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento. *Boletim Ideias*, 60. Maputo: IESE.
- Mandlate, O. (2013). *Ligações a Montante dos Grandes Projectos de IDE e Diversificação da Economia: Estudo de Caso de Quatro Empresas ligadas com a Mozal*. Tese de Mestrado em Sócio-Economia de Desenvolvimento. Maputo, ISCTEM.
- Massarongo, F. (2013). Porque é que os bancos comerciais não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique? In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 149-173.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 125-147.
- Lei n.º 20/2014. *Boletim da República*. I Série, n.º 066, 2.º Suplemento, de 18 de Agosto.
- Lei n.º 21/2014. *Boletim da República*. I Série, n.º 066, 2.º Suplemento, de 18 de Agosto.
- Ocampo, J. A. (2005). The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in Developing Countries. In J. Ocampo (ed.). *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington D.C.: Comissão Económica para a América latina e Caribe das Nações Unidas. pp. 3-44.
- Paul, A. E. (2013). *What Is Local Content? An Overview*. Hilton Vienna Danube, 30 de Agosto – 1 de Setembro. Viena, Áustria.
- Penrose, E. (1995). *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford: Oxford University Press.
- Prescott, D. (2009). Mapping exercise of mining and local content partnerships. Harvard CSRI/ICMM/IFC mining and local content workshop, 12 de Outubro. Londres.

- República de Moçambique (2014). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035)*. Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/estrategia-nacional-de-desenvolvimento/576-55/file?force_download=1 (consultado a 12 de Janeiro de 2015).
- Rodrik, D. (2007). Industrial development: Some stylized facts and policy directions. In *United Nations Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. Nova Iorque: Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais da ONU. pp. 7-28
- SPEED/CTA (2014). MIREM Pedido de Parecer: Regulamentação da Lei de Minas 2014. Maputo.
- Tordo, S., Warner, M., Manzano, O. E. & Anouti, Y. (2013). *Local Content Policy in the Oil and Gas Sector*. Washington D.C.: The World Bank.
- Weiss, J. (1990). *Industry in Developing Countries: Theory, Policy and Evidence*. Londres: Routledge.
- Wuyts, M. (2011). Growth, employment and the productivity–wage gap: revisiting the growth–poverty nexus. *Development and Change*, 42 (1), 437–447.

ENTREVISTAS REFERENCIADAS

- Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo. Entrevistado: Director Executivo.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial A, 25.03.2014, Maputo. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial B, 24.06.2014. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo. Entrevistado: Assessor Económico.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial C, 27.05.2014, Maputo. Entrevistado: Presidente de Pelouro de Recursos Minerais e Hidrocarbonetos. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial D, 08.07.2014, Tete. Entrevistado: Presidente da Assembleia.
Entrevistadora: Epifânia Langa.
- Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Epifânia Langa.
- Associação empresarial F, 08.07.2014, Tete. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- CPI, 09.05.2014, Maputo. Entrevistado: Director. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Direcção Nacional de Indústria, 02.07.2014, Maputo. Entrevistado: Director. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional A, 08.07.2014, Maputo. Entrevistado: Director e Co-proprietário.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo. Entrevistado: Directora e Co-proprietária.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete. Entrevistado: Dona e Gerente. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Empresa nacional D, 15.07.2014, Tete. Entrevistado: Dono e Administrador. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete. Entrevistado: Proprietário e Gerente. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Empresa nacional F, 16.11.2012, Maputo. Entrevistado: Co-proprietário e Director-Geral.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional G, 26.10.2012, Maputo. Entrevistado: Co-proprietário e Administrador Delgado. Entrevistador: Carlos Castel-Branco.

Empresa nacional H, 24.10.2012, Maputo. Entrevistado: Presidente do Conselho de Administração. Entrevistador: Carlos Castel-Branco.

Empresa nacional I, 15.07.2014, Tete. Entrevistado: Co-proprietário. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Empresa nacional J, 9.07.2014, Tete. Entrevistado: Dono. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa pública ENH Logistic, 13.06.2014, Maputo. Entrevistado: Responsável de Projectos Sociais e Responsável de Conteúdo Local. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

IPEME, 29.04.2014, Maputo. Entrevistado: Director do Departamento de Estudos e Estatísticas.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

IPEME, 19.06.2014, Maputo. Entrevistado: Director de Departamento. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Megaprojecto A, 13.06.2014, Maputo. Entrevistado: National Content Manager. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Megaprojecto B, 09.07.2014, Tete. Entrevistado: Head Procurement. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Megaprojecto B, 12.05.2014, Maputo. Entrevistado: Director-Geral de Relações Externas.
Entrevistadora: Oksana Mandlate

Parque Industrial de Beluluane, 24.10.2012, Maputo. Entrevistado: Gestora para a Área Jurídica.
Entrevistador : Carlos Castel-Branco.

UNIDO, 11.06.2014, Maputo. Entrevistado: Chefe da Representação. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

PROCESSOS MIGRATÓRIOS, TRABALHO AGRÍCOLA E INTEGRAÇÃO NOS MERCADOS

EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE GRANDES PROJECTOS SOBRE COMUNIDADES CAMPONESAS¹

João Feijó e Aleia Rachide Agy

INTRODUÇÃO

Não obstante as diásporas africanas virem a merecer uma particular atenção a nível internacional, as análises sobre as migrações no interior do continente têm comparativamente adquirido menor atenção (Bakewell, 2008: 5). No período colonial, as análises sobre os fluxos migratórios em África privilegiavam os movimentos de mão-de-obra para as cidades, atraída pelos grandes projectos coloniais, conferindo atenção à adaptação socioprofissional ao mundo urbano, às consequências da conversão dos trabalhadores para o ramo industrial ou comercial ou à formação de elites nacionais (Southall, 1973). Nas décadas seguintes, as reflexões mantiveram o ênfase na adaptação do homem rural às cidades, assim como na formação de uma consciência urbana, ainda que híbrida, entre camponeses africanos e seus descendentes (Kemper, 1991; Potts, 1997). Mais recentemente, tem-se conferido atenção ao sobrepopoamento das cidades em virtude das migrações, aos processos de instalação por via de construções informais, à ruptura de infra-estruturas básicas, carência de empregos e crescimento do sector informal (Potts, 1997; Kessides, 2007). Nos PALOP, os trabalhos de Oppenheimer e Raposo (2007), Raposo e Salvador (2007) e Costa e Rodrigues (2007) incidiram sobre o impacto desses fluxos migratórios no crescimento acelerado de grandes cidades como Luanda e Maputo.

Em contrapartida, constata-se um menor interesse em torno dos efeitos desses êxodos nas comunidades rurais de origem. O'Connor (1983) e Potts (1997) analisaram as transferências de bens e valores monetários para as zonas rurais, fundamentais para a sobrevivência de muitas famílias, assim como a manutenção de ligações entre as populações urbanas e os contextos de origem. Destaca-se ainda as temáticas associadas ao género, nomeadamente o interesse pelas mulheres camponesas, determinadas pela dureza das tarefas rurais sob a sua responsabilidade (Frias, 2006; Chant, 1998).

¹ Este artigo resulta de um projecto intitulado «Do modo de vida camponês à pluriactividade – impacto do assalariamento urbano na economia familiar rural» executado ao longo do ano de 2014 e financiado pelo Observatório do Meio Rural.

Em Moçambique, os trabalhos de Ruth First (1988) descrevem a pressão migratória de muitos jovens rurais para as minas sul-africanas, atraídos pelos melhores salários aí praticados, que levantavam inúmeros problemas às explorações agrícolas coloniais. Se o êxodo rural constituiu um problema para os grandes projectos agro-pecuários, a nível do pequeno campesinato os efeitos foram distintos. Pela possibilidade de acumulação económica por parte da mão-de-obra emigrante, as experiências migratórias tiveram impactos na monetarização das comunidades rurais, possibilitando o investimento em bens de consumo (rádios ou bicicletas) e meios de produção (alfaias agrícolas), mas também a nível da reprodução familiar. Negrão (2006) explica como, no caso do Sul de Moçambique, a emigração e as consequentes remessas em dinheiro continuam a contribuir para o desenvolvimento da pecuária, em particular da criação de gado. Estes fluxos monetários são utilizados para o reforço quer das alianças sociais através dos dotes da noiva (lobolo) quer da segurança dos membros da família nas gerações seguintes. Mais recentemente, Casimiro (2008) e Chambe (2011) confirmam que as práticas de pluriactividade e de diversificação de rendimentos não representam necessariamente a desagregação da agricultura camponesa, mas a sua sobrevivência e reprodução. Da (re)criação de estratégias de sobrevivência múltiplas e adaptativas, as famílias conseguem adquirir o suficiente para suprir as necessidades de alimentação, para comprar os produtos necessários para os filhos na escola, para aceder aos postos de saúde e comprar medicamentos.

Trata-se de uma prática que resulta da interacção entre as decisões individuais e familiares com o contexto social e económico em que estão inseridas (Chambe, 2011). Tanto os estudos do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (2001) como do Ministério do Plano e Desenvolvimento (2005 citados por Chambe, 2011) mostram que existem cada vez mais famílias rurais a combinarem diversas actividades ou membros da família ocupando-se de outras actividades fora da unidade familiar. Como conclui Casimiro (2008), é da (re)criação de estratégias de sobrevivência múltiplas e adaptativas que as famílias conseguem adquirir o suficiente para suprir as necessidades de alimentação, para comprar produtos escolares ou para aceder aos postos de saúde e medicamentos. Na linha de Negrão (2006), as famílias rurais sempre procuraram organizar-se entre o trabalho agrícola e não agrícola, buscando a condição de trabalhador assalariado dentro ou fora das suas unidades familiares, diversificando assim os seus rendimentos.

Condicionado pelo acesso a capital e a maquinaria, o pequeno campesinato moçambicano continua fortemente dependente do recurso a mão-de-obra familiar intensiva. Em contextos onde a acção social do Estado é pouco visível, é através dos grupos de entreajuda e de lógicas de solidariedade recíproca que os actores definem as suas respostas às dificuldades quotidianas. À luz deste princípio, o êxodo rural, ainda que temporário, pela consequente privação de uma mão-de-obra intensiva, poderia ser entendido como um factor destruidor das lógicas de sobrevivência camponesa e familiar. Por outro lado, os últimos anos têm sido acompanhados pelo

surgimento de inúmeros megaprojectos, com efeitos multiplicadores noutros sectores da economia (na construção, nos pequenos estabelecimentos de alimentação e bebidas ou no comércio informal), que têm sido responsáveis pela atracção de uma grande quantidade de trabalhadores não qualificados para os crescentes centros urbanos ou industriais, a maioria oriunda de zonas rurais. Além da capital de Maputo, as cidades de Tete ou de Nacala-Porto constituem hoje locais com grande dinamismo económico. Da mesma forma, no distrito do Chibuto são há anos anunciados grandes investimentos na exploração de areias pesadas. É neste contexto que se pretendem analisar os efeitos das tendências migratórias para as zonas de implementação de grandes projectos a nível da economia camponesa. Por um lado, pretende-se analisar os impactos sobre as relações de trabalho e sobre as relações de poder no seio do grupo doméstico. Por outro lado, pretende-se analisar os efeitos desses grandes projectos sobre o processo de integração dos camponeses nos mercados, quer a nível de contratação de mão-de-obra assalariada quer relativamente ao acesso a crédito bancário ou aos mercados de escoamento dos produtos. Com recurso a um conjunto de abordagens de cariz qualitativo, com destaque para as entrevistas, para os grupos de discussão e para a observação no terreno pretende-se analisar diversas comunidades rurais marcadas pelo êxodo masculino, tanto no Norte (no corredor de Nacala), como no Centro (no vale do Zambeze), como no Sul de Moçambique (no distrito de Chibuto e na Capital). Trata-se de analisar comunidades próximas dos grandes centros urbanos e que por essa via estão expostas a dinâmicas sociais contraditórias. Por um lado, a proximidade de mercados emergentes facilita não apenas o escoamento dos produtos (frequentemente sob preços inflacionados), mas também, à partida, o acesso a uma rede de distribuição de insumos ou ao sistema bancário. Por outro lado, essa proximidade expõe as comunidades camponesas não só aos efeitos da especulação imobiliária (com riscos para a actividade agrícola) mas também ao assalariamento dos membros da família nas actividades urbanas, decorrentes da implementação de grandes projectos, com impactos na redução da mão-de-obra disponível, na capacidade de produção agrícola e, eventualmente, na segurança alimentar.

METODOLOGIA

A investigação pressupõe a realização de quatro estudos de caso, em pequenas comunidades localizadas no Norte do País (no distrito de Nacala-Porto), Centro de Moçambique (no distrito de Tete) e no Sul do País (no distrito de Chibuto e da Matola). Trata-se de zonas geográficas fortemente expostas às dinâmicas atractivas de diversos megaprojectos, potencialmente convidativos ao assalariamento e êxodo rural, por um lado, mas também ao aumento da produção, num contexto de proximidade dos mercados e de aumento da procura. Pretende-se, desta forma, analisar o efeito dos diversos megaprojectos sobre as

economias familiares camponesas². Na prossecução deste objectivo foram utilizadas metodologias de investigação predominantemente qualitativas com destaque para quatro técnicas distintas. Em primeiro lugar, e com vista a promover o quebra-gelo e a conquista da confiança dos interlocutores, organizou-se em cada comunidade um ou dois grupos focais, com dimensões variáveis (entre 8 e 15 camponeses), cujo exercício decorreu na maioria dos casos no próprio terreno agrícola. As perguntas foram colocadas em língua portuguesa, sendo posteriormente traduzidas para a língua local, com o apoio de técnicos extensionistas ou de líderes locais. Os grupos focais foram gravados em áudio e posteriormente transcritos para texto. A constituição de grupos restritos e pré-familiarizados proporcionou um maior à-vontade para a participação, patente na vivacidade dos comentários, nas discordâncias ou em alguns comentários humoristas. Num segundo momento, realizaram-se 55 entrevistas semidirigidas (13 na Zona Verde no distrito da Matola; 16 em Nhartanda no distrito de Tete; 15 em Namissica no distrito de Nacala-Porto; e 11 em Mucotuene no distrito de Chibuto³).

Num terceiro momento, foram aplicados dois inquéritos por questionário, um primeiro aos próprios camponeses (20 questionários em cada comunidade), com o objectivo de compilar as quantidades produzidas e valores da venda, e um segundo aos vendedores dos mercados municipais da cidade, com o objectivo de conhecer os preços de revenda ao público dos produtos agrícolas.

Finalmente, ao longo da presença no terreno não deixaram de se observar diversos fenómenos, como as ferramentas e utensílios utilizados (enxadas, regadores, botas, etc.), as condições de habitação ou a detenção de bens de consumo (motas, bicicletas, telemóveis), assim como as dinâmicas de relacionamento entre os próprios camponeses, ou entre estes e as comunidades externas. Os comentários dos participantes foram comparados com as acções por eles realizadas.

A identificação e a integração nas comunidades locais foram facilitadas por diversas organizações não governamentais e pelos responsáveis pelos Serviços Distritais para as Actividades Económicas, afectos ao Ministério da Agricultura, o que não deixou de condicionar⁴, como se analisará, os resultados da pesquisa.

² Ao longo do texto, os conceitos de produtores familiares, de produtores de pequena escala ou de camponeses serão considerados como equivalentes.

³ No distrito de Chibuto foi também realizado um segundo grupo de discussão envolvendo 30 camponeses na localidade de Coca Missava, localizada nas margens do rio Limpopo, mas a jusante de Mucotuene, particularmente marcado pela migração masculina para a África do Sul.

⁴ Se no distrito da Matola a comunidade da Zona Verde foi identificada pelos próprios investigadores (familiarizados com a zona de exploração agrícola), a escolha das restantes comunidades foi recomendada por técnicos locais, após a apresentação dos objectivos da pesquisa. No caso da comunidade de Nhartanda (distrito de Tete), a identificação e integração na comunidade foi facilitada pelos membros da delegação provincial da União Nacional de Camponeses, sendo que a aproximação às comunidades de Namissica (em Nacala-Porto) ou no Chibuto foi facilitada pelos Serviços Distritais para as Actividades Económicas. Em ambas as situações, não deixou de ser notória uma preocupação política por parte dos responsáveis distritais do Ministério da Agricultura, no sentido de mostrarem a investigadores externos os exploradores agrícolas de sucesso da região e não tanto os fenómenos de subaproveitamento da terra.

Em todas as comunidades, a realização de entrevistas contou em muitos casos com a facilitação de tradutores, que constituíram membros das próprias comunidades (nos casos de Matola e Tete) ou extensionistas (nos distritos de Nacala-Porto e Chibuto). Muitas das traduções foram permeáveis a novas interpretações dos fenómenos e à inserção de novos elementos nas respostas. Pelo facto de estarem próximos e relativamente integrados na comunidade, os extensionistas forneceram frequentemente interpretações das respostas dos entrevistados, o que não deixou de ser bastante profícuo para a análise de conteúdo. Pelo facto de terem fornecido importantes informações sobre as dinâmicas locais, contextualizando frequentemente as respostas dos intervenientes, os extensionistas constituíram, na verdade, importantes informantes privilegiados.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

Como referido, o projecto de pesquisa previa a realização de uma análise de comunidades de camponeses próximas de centros urbanos onde estejam em curso grandes projectos económicos, nomeadamente nas cidades de Matola, Chibuto, Tete e Nacala-Porto.

Plenamente integrada na capital de Moçambique, formando a grande Área Metropolitana de Maputo e um importante corredor de desenvolvimento, a cidade da Matola tem sido palco da implementação de grandes investimentos. Nas últimas duas décadas, foram instalados importantes projectos, com destaque para as vias rodoviárias de acesso a Maputo e à África do Sul, para a construção de habitações, para a implementação ou modernização de unidades industriais no sector dos alumínios, automóvel, cimenteiro, energético, entre outros, com um efeito dinamizador de pequenas e médias empresas e com potencial gerador de emprego.

A economia do distrito do Chibuto assenta na actividade pesqueira e agro-pecuária, que envolve mais de 80% da população. Contudo, está previsto um projecto de exploração de areias pesadas, em torno do qual se têm desenvolvido importantes expectativas socioeconómicas, a nível da geração de emprego e da dinamização de actividades no sector privado da economia (DNAL, 2005: 40).

Já no distrito de Tete, a entrada de um conjunto de multinacionais – como a Vale, a Rio Tinto Coal Mining, a African Queen Mines, a Jindal, a Baobab Resources Plc ou a Coal India Ltd, entre outras – para prospecção e exploração de minérios (com destaque para o carvão de coque em Moatize, mas também ouro, ferro, vanádio e titânio, em diversas zonas da província) exerceram um efeito catalisador da economia da região, imediatamente visível em sectores como o da construção civil, da banca ou da hotelaria e restauração. A euforia em torno da mineração em Tete tem implicado um conjunto de reassentamentos populacionais e contribuído para a pressão urbanística e conseqüente especulação imobiliária, particularmente na capital provincial.

Finalmente, o distrito de Nacala-Porto beneficia das condições geográficas do seu porto de águas profundas⁵, que lhe confere potencial para receber navios de grande tonelagem, tornando-se um dos portos mais movimentados da costa oriental africana. O porto representa o terminal do Corredor de Nacala, servido por uma linha férrea que liga o oceano Índico ao *hinterland*, com passagem pelo Malawi e origem na província de Tete, prevendo-se que venha a constituir um importante meio de escoamento do carvão produzido em Moatize. Beneficiando da sua privilegiada localização geográfica assim como das condições promovidas pelo Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (Gazeda), o distrito de Nacala-Porto constitui, presentemente, um dos principais centros de investimento em Moçambique. O Projecto Corredor de Nacala⁶, o investimento da Vale e da empresa pública Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique (CFM), assim como a construção de um aeroporto internacional tiveram reflexos em diversos sectores como a construção civil, a hotelaria e o comércio em geral, gerando empregos e atraindo populações.

As comunidades camponesas analisadas têm em comum estarem implementadas nas zonas verdes⁷ destas grandes cidades (no caso da Zona Verde da Matola ou do Vale de Nhartanda em Tete), ou pelo menos a uma distância inferior a 30 km da mesma (como o caso da comunidade de Mucotuene no Chibuto ou de Namissica em Nacala-Porto). Por outro lado, ao longo da sua existência, todas estas comunidades beneficiaram, em algum momento, de apoios económicos, por parte de organizações não governamentais, do governo ou do município. Todas as comunidades estão organizadas em cooperativas ou em associações, produzindo em sistema de regadio uma área média de 0,88 ha por cada unidade familiar.

A cooperativa de camponeses da Zona Verde está localizada no vale do Infulene⁸, no distrito da Matola. Trata-se de um bairro periurbano⁹ que acolheu ao longo das últimas décadas inúmeras populações de origens rurais. Com solos aluvionares (impróprios para a actividade agrícola), os

⁵ O porto de Nacala é o terceiro maior com águas profundas na costa oriental africana, ainda que no contexto regional não esteja bem considerado. O relatório *Análise do Impacto do Terminal Especial de Exportação de Nacala (TEEN)*, elaborado pelo escritório de advogados Sal & Caldeira e encomendado pela Confederação das Associações Económicas (CTA), classifica o porto como o terceiro pior a nível de eficiência para exportação na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

⁶ O Projecto Corredor de Nacala é um investimento da Vale e da empresa pública Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique (CFM), que está a mudar a configuração socioeconómica do distrito. O projecto consiste na construção de 912 km de linha férrea a partir de Moatize, passando pelo Malawi e regressando a Moçambique através do Niassa até Nacala-Velha.

⁷ Como explica Mosca (2011: 89), as zonas verdes foram criadas no final da década de 1970 e tinham três objectivos principais, nomeadamente incentivar a produção de vegetais, frutas e animais de pequenas espécies para redução da fome, aumentando a auto-suficiência alimentar e abastecimento das cidades; gerar emprego e elevar os rendimentos das famílias das cidades e, sobretudo, das zonas periurbanas; pretendia-se ainda criar zonas de tampão para travar nas periferias a emigração para as cidades.

⁸ O vale do Infulene resulta da ramificação do rio Incomati, próximo da sua foz. O riacho que conforma esta baixa (o vale do Infulene) tem o nome de Mulauza e corta vários bairros periféricos das cidades de Maputo e Matola, numa extensão que ultrapassa 15 km, antes de desaguar na baía de Maputo.

⁹ Com base em características infra-estruturais e socioeconómicas, Araújo (1999: 178-180) propõe a desagregação da cidade em «zona urbana» (correspondente ao que no período colonial se designava «cidade de cimento»), «zona suburbana» (correspondente à antiga «cidade de caniço» e com uma taxa de ocupação muito elevada) e «zona periurbana» (caracterizada por uma densidade de ocupação comparativamente menor e pela presença da actividade agrícola). Esta distinção não deve ser vista como estática ou desconsiderar a complexa relação entre as diferentes zonas. Em bairros considerados suburbanos ou periurbanos emergem vivendas unifamiliares e luxuosas ou quintas rodeadas de amplos terrenos murados (consoante o espaço disponível), pertencentes a novos moradores oriundos na maioria da área urbana. Trata-se de espaços que muitas vezes não obedecem a um ordenamento e que carecem de infra-estruturas de saneamento e viárias.

camponeses da região fazem o aproveitamento das zonas baixas para a prática da actividade agrícola, que se realiza em ambas as margens do riacho, com maior incidência na época seca, altura em que as temperaturas são apropriadas para o cultivo de hortícolas (Siteo, 2008: 6-7). A Zona Verde desempenha um papel importante na produção e no abastecimento de hortícolas às cidades de Maputo e Matola. Na década de 1960, o vale do Infulene constituía já um importante local de produção agro-pecuária¹⁰. No período pós-independência, os terrenos foram parcelados em áreas de 25 por 25 metros ao longo do vale do Infulene, sendo constituídas diversas cooperativas de produção. Os camponeses entrevistados são maioritariamente oriundos das províncias de Maputo e de Gaza, com uma média de idades superior a 50 anos.

Localizada no posto administrativo de Chaimite, a aproximadamente 30 km da cidade de Chibuto, na localidade de Mucotuene operam camponeses associados, que começaram a praticar a agricultura comercial com apoio da organização não governamental Auxílio Mundial (vocacionada localmente para a identificação e intervenção de doentes com tuberculose e para a mitigação dos problemas do VIH/sida). A associação de Mucotuene é composta maioritariamente por mulheres viúvas. As camponesas associadas foram abrangidas por diversos projectos de intervenção comunitária, que consistiam na prestação de cuidados a crianças órfãs com VIH-sida assim como na prevenção e tratamento da tuberculose. Como estratégia para potenciar a segurança alimentar e como forma de ocupar e garantir algum sustento para os voluntários, optou-se pela constituição da Associação de Mucotuene, em que cada um obteve uma parcela agrícola onde podia produzir para si e para o mercado. A Associação de Mucotuene conta com 62 produtores (cada um com 0,2 ha), numa área total de 350 ha, onde são plantados diversos hortícolas para venda no mercado. Todos os camponeses guardam para si as primeiras três linhas de produção para autoconsumo ou venda pessoal, sendo a restante produção colocada no mercado, de forma conjunta, por um elemento da associação nomeado para o efeito.

A cooperativa de camponeses de Nhartanda está localizada na margem norte do rio Zambeze, no bairro Mateus Sansão Muthemba, a menos de 5 km do centro da cidade de Tete. A Cooperativa dos Camponeses¹¹ do Vale de Nhartanda foi fundada em 1983, por acção do

¹⁰ Diversos entrevistados fazem referência à existência de pequenos produtores familiares moçambicanos, assim como de quintas, detidas por colonos portugueses ou cidadãos asiáticos, abandonadas após o êxodo populacional dos anos de 1974 e de 1975 e, posteriormente, ocupadas por cidadãos moçambicanos.

¹¹ Como explica Mosca (2011: 73-81), sob um ideal de colectivização dos meios de produção e de distribuição dos rendimentos após a independência de Moçambique, e com base na experiência acumulada nas zonas libertadas, a Frelimo procurou criar um conjunto de cooperativas de produção. Estes projectos baseavam-se na mobilização das pessoas com promessas de apoio estatal em equipamentos, insumos ou transporte, sob a coordenação de militantes do Partido-Estado. Segundo o autor, muitos participaram nestas «machambas colectivas», quer como forma de não demonstração de resistência quer como resposta à mobilização da Frelimo, então depositária de grande legitimidade. O trabalho era colectivo e sem divisão de tarefas, e a distribuição era igualitária, independente das funções, competências ou do volume de trabalho prestado. Grande parte destas experiências não resistiu no curto prazo, tendo sobrevivido aquelas que obtiveram mais apoios do Estado (quer em equipamento quer em extensão), melhores condições de produção (em termos de solos e regadios), maior proximidade e acessibilidade relativamente aos mercados, condições organizacionais herdadas do período colonial, assim como maior capacidade de mobilização por parte das respectivas elites locais.

governo de Moçambique, através da qual dezenas de camponeses passaram a explorar economicamente a zona agrícola, inicialmente sem grandes infra-estruturas para realização do regadio. Funcionando hoje na realidade como uma associação¹², a organização compõe 177 membros, dos quais 80% são mulheres, com uma média etária superior a 50 anos, e maioritariamente originários da província de Tete, que exploram na totalidade 85 ha de terrenos agrícolas. Tal como na Zona Verde da cidade de Maputo, perfeitamente absorvida pela cintura urbana da cidade, os terrenos em Nhartanda são hoje alvo de uma forte pressão imobiliária¹³. Finalmente, localizada a 15 km da cidade de Nacala-Porto, a comunidade de Namissica está integrada no que pretende vir a ser a cintura verde do distrito. De origem piscatória, a população beneficiou de diversos projectos de intervenção comunitária promovidos por várias organizações não governamentais que, além de actividades de formação e de sensibilização (a nível de água e saneamento, de dieta alimentar ou de produção agrícola), procurou contribuir para a organização da população em associações agrícolas, apoiando-se na construção de represas de água e no fornecimento de insumos e extensão. Ao contrário das amostras de camponeses da Matola, Tete e Chibuto, em Namissica, a maioria (53%) dos exploradores agrícolas entrevistados é do sexo masculino e de uma faixa etária comparativamente mais jovem.

DINÂMICAS MIGRATÓRIAS, ACTIVIDADE AGRÍCOLA E REORGANIZAÇÃO FAMILIAR

De acordo com o Inquérito ao Orçamento Familiar de 2008/2009, conduzido pelo Instituto Nacional de Estatística, 70,9% da população moçambicana reside nas zonas rurais, sendo

¹² O testemunho de Dórica Amose, que acompanhou o processo de desenvolvimento do vale de Nhartanda desde o início da década de 1980, é ilustrativo das dinâmicas de produção, de consumo e de organização do trabalho da cooperativa e respectiva transformação organizacional no período pós-socialista: «Depois, em 1985, fez-se também em duas zonas, que é na zona sul e zona norte da província de Tete. Quando se fez isso, pronto, nós começámos a trabalhar como cooperativas (...). Depois tivemos aquela visita do Presidente Samora (...), depois quando morreu, nós ficámos. E dali pronto, aqueles apoios começaram a diminuir, éramos quase quinhentos e tal membros no vale de Nhartanda, porque tínhamos apoio, recebíamos comida. Era tempo de fome, recebíamos comida, recebíamos sabão, recebíamos produtos para o consumo. Depois havia também cooperativas de consumo. Aquele que era membro do vale de Nhartanda tinha de ser também um membro da cooperativa. Com o andar do tempo, aquela maneira de trabalhar em cooperativas (...) já não estava a dar bem, porque os apoios já estavam a diminuir e as pessoas vinham, quando vinham no vale de Nhartanda (...). Para vir trabalhar só vinham às vezes ou não vinham e pronto. Nós vimos que essa maneira de trabalhar não estava a dar bem, e daí optámos por, em vez de trabalhar em conjunto, parcelar o vale do Nhartanda, e cada um ficou com uma parcela que está a cargo da Associação.»

¹³ Em entrevista ao jornal *Notícias* (Redacção, 07.11.2014: 5), a presidente da União das Associações do Vale de Nhartanda na província de Tete queixava-se da ocupação das áreas reservadas à produção agrícola por um projecto de construção de habitações e outras infra-estruturas pertencentes a entidades singulares e instituições. Segundo a mesma, parte considerável dos 83 ha pertencentes à associação desde 1983 está a ser ocupada por indivíduos que estão a erguer residências (de forma ilegal, sem documentação e sem o prévio conhecimento dos cooperativistas), em prejuízo da produção agrícola dos associados. Neste cenário, diversos camponeses têm eles próprios aplicado as receitas provenientes da agricultura na construção de casas e dependências para arrendamento (Feijó & Agy, 2015).

que 93,8% se dedicam à actividade agrícola. Não obstante esta população maioritariamente rural, o País tem vindo a assistir a uma tendência migratória para as grandes cidades. Na sequência da guerra dos 16 anos, os principais centros urbanos do País acolheram fortes movimentos populacionais de populações refugiadas que, findo o conflito, nem sempre regressaram aos seus contextos de origem. Desta forma, estabeleceu-se um conjunto de redes migratórias que, nas décadas seguintes, proporcionaram a continuidade de movimentos diaspóricos oriundos das zonas rurais. Foi neste contexto que a capital do País e a cidade da Matola registaram, ao longo do último quartel do século XX, um forte crescimento populacional. Já no novo milénio e conhecendo a implementação de grandes projectos económicos, outras cidades do Centro e do Norte do País têm vindo a conhecer a chegada de inúmeras populações migrantes, atraídas (pela esperança) por um emprego no sector formal ou informal da economia. É neste contexto que se pretendem analisar os impactos deste *boom* económico sobre as populações camponesas localizadas na proximidade desses centros urbanos, quer a nível do êxodo rural – em busca de situações de assalariamento ou de criação de pequenos negócios (informais) – quer a nível da actividade agrícola, nomeadamente nas formas de organização do trabalho e nos processos de tomada de decisão.

DINÂMICAS MIGRATÓRIAS NAS COMUNIDADES CAMPONESAS

Estreitamente dependente das economias vizinhas (em particular da África do Sul ou da antiga Rodésia) e ligados por laços etnolinguísticos, os movimentos migratórios das populações moçambicanas a sul do Save, do corredor da Beira ou próximas de regiões fronteiriças estão desde o período colonial envolvidas em processos migratórios¹⁴. Quer as minas da África do Sul quer as grandes plantações (de cana-de-açúcar, chá ou algodão) são historicamente geradoras de migrações sazonais, tanto para fora como inclusivamente dentro de Moçambique (Brad, 2008: 15).

Os dados do Instituto Nacional de Estatística permitem-nos concluir que os movimentos migratórios nos distritos de Matola, Chibuto, Tete e Nacala-Porto registam nos dias de hoje dinâmicas distintas. Expostos aos efeitos da proximidade da África do Sul e com uma taxa de

¹⁴ As trajectórias dos emigrantes moçambicanos para as minas da África do Sul foram, desde os finais do século XIX, reguladas pelos Estados sul-africano e português, com vista a retirarem o máximo lucro possível do trabalho dos mineiros. Fruto da canalização oficial de grandes quantidades de trabalhadores emigrantes, as empresas mineiras ganhavam margem de negociação para redução dos salários. Por sua vez, o Estado colonial garantia o pagamento de parte do salário dos trabalhadores em ouro, reduzia o volume da migração clandestina e garantia o retorno dos emigrantes (que regressavam a Moçambique após a finalização do contrato), a tempo de pagar o imposto de palhota, gastando em Moçambique uma parte do salário auferido fora do País. De cariz estrutural e tendo-se mantido até à independência de Moçambique, esta relação baseava-se, ainda, na negociação conjunta do uso do caminho-de-ferro e do porto de Lourenço Marques para o escoamento da produção mineira (Newitt, 1995; Hedges, 1999).

fecundidade reduzida – pelo menos tendo como ponto de referência o contexto moçambicano –, os distritos da Matola e do Chibuto apresentam um saldo migratório negativo¹⁵. Por sua vez, envolvidos numa dinâmica de forte investimento, os distritos de Tete e de Nacala-Porto têm vindo a registar um aumento populacional, não só por consequência da comparativamente mais elevada taxa de fecundidade como em resultado de percursos migratórios. Quer as actividades de mineração quer a existência de uma zona franca em Nacala-Porto são responsáveis pela geração de empregos que não deixam de atrair populações das várias províncias do País, assim como do estrangeiro.

Ao longo da pesquisa foram identificadas diversas situações de abandono de actividades rurais por parte de populações camponesas em busca de situações de assalariamento ou de criação dos seus próprios negócios. Quando se perguntou «tem algum membro que tenha pertencido ao seu agregado familiar e que esteja de momento a trabalhar na cidade?», as respostas foram heterogéneas. Do quadro 1 é possível constatar que o número de agregados familiares com pelo menos um membro da família envolvido numa experiência migratória entre as comunidades da zona sul do País (nomeadamente da Zona Verde da Matola e na comunidade de Mucotuene em Chibuto) é bem superior (69,2% e 54,5%, respectivamente) ao das comunidades analisadas no Centro e Norte do País (6,3% e 33,3%).

QUADRO 1: PERCENTAGEM DE CAMPONESES QUE DECLARAM TER MEMBROS MIGRANTES NO SEU AGREGADO FAMILIAR

COMUNIDADE DE CAMPONESES	%
Zona Verde (Matola)	69,2%
Mucotuene (Chibuto)	54,5%
Nhartanda (Tete)	6,3%
Nhartanda (Nacala-Porto)	33,3%

Integrados nas dinâmicas socioeconómicas da capital do País, as famílias camponesas da Zona Verde da Matola revelaram uma forte tendência de inserção nas actividades profissionais (in)formais da Área Metropolitana de Maputo, assim como nas trajectórias migratórias para a África do Sul. Inúmeros camponeses entrevistados declararam, inclusivamente, que já trabalharam no país vizinho, ao longo do período colonial ou após a independência. A proximidade relativamente à África do Sul, a existência de redes migratórias estabelecidas, a integração no sector económico da capital ou a reduzida dimensão dos terrenos agrícolas¹⁶ e a desvalorização social

¹⁵ De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística, enquanto os distritos de Nacala-Porto (Chipembe, 2007d) e de Tete (Chipembe, 2007c) apresentam um saldo migratório positivo (respectivamente de 5,3% e de 0,6%), os distritos do Chibuto (Chipembe, 2007b) e da Matola (Chipembe, 2007a) registam um saldo migratório negativo (respectivamente de -0,6% e de -0,4%). Relativamente à taxa de fecundidade, os distritos com um carácter mais urbano – como o da Matola (3,4 filhos por mulher) e de Tete (4,9 filhos por mulher) – registam valores mais reduzidos, pelo menos por comparação com os distritos de Chibuto (5,4) e de Nacala-Porto (5,7).

¹⁶ Os camponeses da Zona Verde exploram pequenos talhões agrícolas de 25 por 25 metros, ainda que muitos tenham adquirido outras parcelas, quer na Zona Verde quer noutras localidades dos distritos de Maputo e da Matola. Em média, cada camponês da Zona Verde entrevistado explora uma área de 0,35 ha.

desta actividade económica concorrem para o estabelecimento de estratégias socioprofissionais fora da actividade agrícola. Geograficamente mais próximos de diversas oportunidades formativas (no ensino médio, secundário e até superior) assim como de uma emergente sociedade de consumo, os descendentes dos camponeses desenvolveram expectativas sociais de inserção nos sectores secundário ou terciário da economia ou em actividades socialmente mais prestigiantes. Não obstante as crianças em idade escolar constituírem uma importante fonte de mão-de-obra, particularmente fora dos períodos lectivos, ao longo dos discursos dos camponeses foi perceptível a existência de diversas resistências dos mais novos em colaborar no trabalho agrícola:

– *«Você sabe, esses filhos de agora não é como de há muito tempo, porque naquele tempo os filhos gostavam de andar ao pé do pai para ver o que ele fazia, se era mecânico, ou isso ou aquilo, mas esses de agora dependem dele, não é? Podem dizer que isso da machamba não é nada nem... sim!»* (camponês da Zona Verde, 44 anos).

– *«Costumam ir na escola, quando regressam na escola costuma ir meio dia. Então de manhã costumam ir com ela na machamba. [...] Eles ajudam só que às vezes costumam cansar. Costumam ficar em casa»* (camponesa da Zona Verde, traduzida por um líder comunitário, 45 anos).

– *«Os mais velhos dizem para aqueles que estão no lar irem para a África do Sul, porque lá as pessoas têm [sic] boa vida. Muitos deixam as suas esposas e vão tentar a vida na África do Sul (...) mesmo os mais novos preferem fazer outros trabalhos e não este trabalho sujo»* (camponesa da Zona Verde, 45 anos).

Ainda que as novas gerações não beneficiem das mesmas condições contratuais dos progenitores, na comunidade de Mucotuene (no distrito de Chibuto), a tradição migratória para a África do Sul continua bastante forte. De acordo com os camponeses entrevistados, o facto de muitas unidades mineiras sul-africanas terem encerrado ou reduzido os níveis de contratação de trabalhadores teve impacto nas dinâmicas migratórias das novas gerações moçambicanas. De acordo com os mesmos, e ao contrário de outros tempos em que existiam contratos estáveis que permitiam ao emigrante uma maior segurança profissional (inclusive reformas, indemnizações em caso de acidentes de trabalho ou de rescisão do contrato por iniciativa do empregador), o encerramento de muitas unidades extractivas foi responsável pela diminuição das oportunidades de emprego no país vizinho, assim como do carácter atractivo da opção migratória. Quer nas entrevistas individuais quer nos grupos de discussão, os diversos familiares partilharam diversos percursos de vida menos felizes, relacionados com situações de insegurança como roubos ou ataques xenófobos, com o trespassse de pequenas casas de pasto em virtude do encerramento de grandes estabelecimentos económicos, assim como penosas situações de vida (sobrelotamento de habitações, instabilidade profissional, etc.), que deixam de compensar os benefícios económicos.

Ainda que a taxa migratória masculina seja comparativamente superior, nos últimos anos tem-se assistido à partida de um número crescente de mulheres¹⁷ para a África do Sul, trabalhando como empregadas domésticas, em salões de beleza ou no comércio informal¹⁸. De acordo com os camponeses entrevistados, estas jovens emigrantes podem fixar residência no país vizinho, formando (uma nova) família na África do Sul, reduzindo desta forma a mão-de-obra familiar disponível na actividade agrícola:

– *«Alguns homens arranjam biscates e acabam trabalhando como sazonais lá na África do Sul, agora as mulheres, quando vão, envolvem-se muito em trabalhos de cabeleireiros, fazem tranças, mesmo de empregadas do lar, casam lá, algumas voltam para nos ajudar, outras não.»*

Contudo, se contribuem para uma certa desagregação da família camponesa, estas estratégias migratórias para a África do Sul concorrem simultaneamente para a sua sobrevivência e reprodução, através da qual a família viabiliza estratégias de reprodução presentes e futuras. A proximidade de grandes centros económicos como a África do Sul abre um conjunto de alternativas frequentemente vistas como complementares à actividade agrícola. As entrevistas a camponesas permitem constatar que as situações de pluriactividade familiar possibilitam uma maior estabilidade económica, a escolarização dos mais novos e o acesso a cuidados de saúde, mas também o funcionamento da actividade agrícola, em termos de acesso a insumos ou a mão-de-obra assalariada para compensar a ausência de familiares (Feijó & Agy, 2015). Saliente-se que o regresso de um trabalhador emigrante representa um momento de ostentação de bens de consumo (vestuário, electrodomésticos, equipamentos multimédia, materiais de construção, entre outras novidades) e de poder económico e, desta forma, de afirmação de poder simbólico na comunidade. A ostentação destes bens de consumo não só reforça a representação social construída sobre a África do Sul enquanto terra das oportunidades¹⁹ como cria uma pressão

¹⁷ Numa análise do processo migratório no distrito de Massinga, na província de Inhambane e ainda que refira ser muito difícil as jovens mulheres migrarem sozinhas para grandes cidades fora da província – como Maputo, Beira ou África do Sul – Farré (2009: 227) revela ser frequente, quando ainda solteiras, migrarem para a cidade de Inhambane, para ajudar em casa de algum parente, ou para trabalhar no serviço doméstico na casa de algum conhecido. Um outro motivo da migração está relacionado com a vontade de continuação dos estudos, objectivo geralmente compatível com o de ajudar em casa de algum parente. O casamento também pode justificar a migração feminina quando os terrenos do marido estão longe do local de origem da esposa ou quando se regista a decisão de migração conjunta para a cidade.

¹⁸ Dentro deste grupo das vendedoras ambulantes, inúmeras mulheres conhecidas por muqueristas atravessam regularmente a fronteira para a África do Sul, onde adquirem produtos que revendem posteriormente em Moçambique, nos mercados informais.

¹⁹ Esta imagem social construída em torno da África do Sul pode ser ilustrada através da expressão xi-changana «*Kula zwananga uya djonis*», que significa literalmente «cresce meu filho para ires para a África do Sul». Trata-se de uma expressão frequentemente repetida no Sul de Moçambique, ao longo das últimas gerações, pelas mães aos seus filhos, não só em jeito humorista como de desabafo, particularmente nos períodos de maior aperto económico. Ao longo das últimas décadas tem-se vindo a assistir, particularmente nas províncias de Maputo e de Gaza, ao estímulo dos mais novos para crescerem e emigrarem para a África do Sul (país associado à prosperidade), na expectativa de um dia trazerem valores financeiros, melhorando o estatuto socioeconómico na comunidade.

sobre as populações emigrantes para mostrarem na sua terra de origem que foram bem sucedidas na terra do Rand²⁰.

Comparativamente com o Sul de Moçambique, entre as comunidades do vale de Nhartanda (em Tete) ou de Namissica (em Nacala-Porto), foi constatada uma menor tendência migratória. Não obstante, em ambas as comunidades foram identificadas diversas situações de ex-camponeses assalariados como guardas ou como estivadores, assim como a abertura de negócios informais na cidade. Ao longo das entrevistas ou dos grupos de discussão, a actividade agrícola foi frequentemente considerada uma opção mais segura e compensatória, o que apareceu justificado por um conjunto de seis factores. Em primeiro lugar, diversos camponeses referiram a não detenção de um documento de identificação, assim como de um valor monetário para a respectiva aquisição, exigida pelas empresas do sector formal da economia aquando do processo de formalização do contrato de trabalho.

Em segundo lugar, a opção de fixação na zona rural foi justificada pela ausência das qualificações profissionais requeridas pelas entidades empregadoras. Particularmente na comunidade de Namissica (distrito de Nacala-Porto), nenhum dos camponeses entrevistados avançou para além da quarta classe, sendo que os mais velhos não chegaram a frequentar o ensino primário. A grande maioria dos entrevistados demonstrou grande dificuldade de expressão na língua portuguesa, o que se reflectiu na relutância relativamente à opção migratória para zonas industriais, não obstante a tão propagada implementação de megaprojectos na região, potencialmente geradores de emprego. Como referia um camponês no distrito de Nacala-Porto (traduzido por um extensionista rural) ao longo de um grupo de discussão: «Está a dizer que não é porque ele não quer trabalhar na cidade, mas para lá é preciso escolaridade e ele não estudou. Agora prefere levar a enxada e trabalhar com a terra.»

Em terceiro lugar, a segurança económica e alimentar proporcionada pela actividade agrícola foi invariavelmente repetida pela maioria dos camponeses de todas as comunidades. O facto de muitos actores terem vindo a acumular um rendimento anual oriundo da actividade agrícola superior ao salário mínimo nacional justifica a aposta nesta actividade e a assumption da mesma como estratégia socioeconómica viável²¹. De facto, uma ideia frequentemente repetida

²⁰ Em conversas informais com emigrantes moçambicanos na África do Sul ou na Europa foi diversas vezes referido que seria socialmente vergonhoso perante a família regressar a Moçambique sem ostentar uma clara melhoria do nível de vida (quer em termos de poder económico, quer de detenção de um diploma, quer de ostentação de bens de consumo). De facto, é essa a expectativa construída pela família em torno do emigrante. Durante um grupo de discussão realizado com um conjunto de camponesas da comunidade de Coca Missava no distrito de Chibuto, particularmente afectado pela migração masculina, e perante uma pergunta colocada pelo entrevistador acerca da moeda que os maridos traziam da África do Sul (randes ou meticais) foi com orgulhosa entoação, satisfação e riso generalizado, que as camponesas responderam, em unísono: «*Randes!*»

²¹ Como demonstrado neste projecto de investigação (Feijó & Agy, 2015), os produtores entrevistados do Vale de Nhartanda (distrito de Tete) ou de Namissica (em Nacala-Porto) obtiveram resultados líquidos anuais médios de 149 915 e 60 415 meticais, respectivamente, unicamente da agricultura. Na linha de Smart e Hanlon (2014: 89) demonstra-se que, em sistema de regadio, com condições de acesso a crédito, a insumos ou aos mercados, a pequena agricultura familiar pode constituir uma actividade rendível, geradora de rendimentos bem superiores ao salário mínimo praticado nos diversos sectores formais da economia, além de garantir a segurança alimentar e de permitir uma flexível gestão do tempo. Próxima dos centros urbanos forma-se assim uma classe média, de acordo com os padrões da International Labour Organization, com níveis de rendimento superiores àquilo que Smart e Hanlon designam «médios agricultores comerciais».

pelos camponeses relacionou-se com a potencialidade da terra enquanto fonte de rendimento, comparativamente com outras actividades da economia:

- *«Já habituei trabalhar aqui na machamba, no emprego nada não vou conseguir. Esperar fim de mês para receber enquanto aqui toda hora eu procuro... porque há... porque não sei se vendo e ao sair à tarde sempre tenho qualquer coisa»* (camponesa de Nhartanda, 64 anos, traduzida por extensionista).
- *«Antes ele fazia comércio de curta escala mas viu que não lhe rendia. Ele levava mandioca fresca para Nacala, levava galinha, peixe por aí e foi ver que não estava a render. Então ele optou por fazer a agricultura. Hortícolas levando por si só mesmo levar para vender, viu que poderia ganhar mais, antes vinha só, comprava e revendia. Agora o processo não é esse, agora é produzir e levar e vender pessoalmente»* (camponês de Namissica, 40 anos, traduzido por extensionista).
- *«A parte dele, ele diz que agricultura é a base do desenvolvimento do País. Ele quer apostar na agricultura e não quer apostar em outra coisa, quer apostar na agricultura porque é esta que traz o desenvolvimento do País»* (camponês de Namissica, idade não apresentada, traduzido por extensionista).

A rendibilidade, a possibilidade de poupança e segurança alimentar, assim como as oportunidades de consumo²² abertas pela actividade agrícola,²³ foram exemplificadas da seguinte forma por um camponês de Nacala-Porto, com uma longa experiência de assalariamento no sector formal da economia:

- *«Trabalhei na cidade durante 12 anos e não tem coisa que eu possa mostrar e dizer que consegui comprar com o meu trabalho na cidade. Agora comecei a trabalhar aqui e já comprei cama e*

²² A avaliação da qualidade de um emprego através das oportunidades de consumo por ele proporcionadas por parte de populações rurais moçambicanas constitui algo referenciado por Nielsen (2012: 74). Para jovens nas províncias de Gaza e de Inhambane envolvidos numa obra de construção de uma estrada, só quando os salários recebidos são suficientes para comprar algo com valor duradouro é que o trabalho realizado adquire relevância: «Se o dinheiro fosse suficiente para comprarmos materiais de construção para construirmos as nossas próprias casas, teríamos uma lembrança (...) comprar móveis, comprar uma cama e esse tipo de coisas... Assim, depois de terminado o projecto, podia pensar que «trabalhei para esta empresa e consegui comprar estas coisas...» Um outro trabalhador (Nielsen, 2012: 74) complementava: «Nós temos que continuar a imaginar que vamos conseguir comprar coisas... uma cama, uma bicicleta (...) Mas com um salário assim tão baixo, não temos dinheiro suficiente para a alimentação... Se não há lembranças, não há sonhos.»

²³ Ao longo da pesquisa constatou-se que o consumo doméstico constituiu o segundo destino das receitas obtidas mais vezes mencionado pelos camponeses. Uma parte das receitas reunidas é aplicada na aquisição de bens de primeira necessidade que a comunidade não consegue produzir (sabão, óleo ou açúcar, bem como utensílios de cozinha, entre outros bens), na melhoria das condições de habitação (blocos de cimento ou chapas de zinco), mobílias e electrodomésticos. Da observação do vestuário e da imagem pessoal das camponesas da localidade de Coca Missava no distrito do Chibuto foi possível constatar a familiarização das mesmas com os hábitos de consumo e modas urbanas: diversas camponesas traziam as unhas pintadas, madeixas nos cabelos, gorros e camisolas da popular equipa de futebol Bafana Bafana, etc. No Norte do País, um destino frequentemente atribuído às receitas relaciona-se com a aquisição de meios de transporte, particularmente motorizadas ou bicicletas, melhorando desta forma a mobilidade dos camponeses e permitindo o reconhecimento dos mesmos na comunidade (Feijó & Agy, 2015). Smart & Hanlon (2014: 19) testemunham episódios de alguns agricultores zambezianos que vêm hoje nas suas motorizadas aos centros urbanos da província para fazer compras ou, no final da semana, à discoteca. Segundo os autores, com a actividade agrícola os camponeses ganham mais dinheiro do que os jovens no sector informal da pequena cidade.

colchão Dodoma. Este ano estou à espera de ter chapa [para realização da cobertura] se Deus nos ajudar, se vai nos dar os produtos estou à espera... É gostoso ter o nosso dinheiro aqui porque o produto que nós produzimos e vendemos aqui, são os produtos que nós podemos levar seis tomates e uma cebola vamos fazer caril, isso significa que estamos a poupar o nosso dinheiro.»

Em quarto lugar, na comunidade de Namissica, a distância relativamente à cidade, assim como a precariedade dos acessos²⁴, a deficiência dos meios de transportes de passageiros (em termos de horário e de capacidade) e os respectivos custos, não deixam de desmotivar a opção pelo assalariamento urbano, não obstante as divulgadas dimensões do investimento directo estrangeiro no corredor de Nacala.

Em quinto lugar, não deixaram de ser apontadas justificações relacionadas com a inflexibilidade das formas de assalariamento urbano assim como aspectos mágico-tradicionais, relacionados com feitiços lançados por colegas ou vizinhos invejosos. Como referia um camponês de Nacala-Porto (traduzido por um extensionista rural) durante um grupo de discussão:

– «Ele está a dizer que lá onde ele trabalhava só por levar uma enxada ou catana era expulso do serviço, mas trabalhando a terra ninguém vai-te expulsar porque é sua coisa. Trabalhas com vontade e com amor e tudo mais (...) [ele] trabalhou no Conselho Municipal por 12 anos. Trabalhava de 1 a 30 e tinha um salário de 2358 [meticais]. Este salário não lhe rendia porque o que ganhava lá era feitiço que lhe enfetizavam. Era vale que ele pagava e não lhe rendia para a família mas com a ajuda desses projectos ele consegue trabalhar a terra e pagar algumas coisas. O pouco que comercializa depois do rendimento ele consegue guardar 100, 200 ou 300 meticais e aproveita a matapa, aproveita muitas vitaminas por aí.»

A contratualização das relações sociais, imposta por uma entidade empregadora no sector moderno da economia, entra em conflito com expectativas paternalistas²⁵ da parte dos

²⁴ Contrariamente às comunidades da Zona Verde (na Matola) ou de Nhartanda (em Tete), a comunidade de Namissica não está inserida na cintura urbana da cidade. Localizada a cerca de 15 km do centro da cidade de Nacala-Porto, os camponeses de Namissica enfrentam dificuldades de acesso à cidade. Os próprios distribuidores que se dirigem à comunidade para aquisição dos produtos agrícolas estão dependentes, nos períodos chuvosos, de veículos com tracção às quatro rodas, o que se reflecte na capacidade de negociação dos camponeses relativamente ao preço final dos produtos hortícolas.

²⁵ Hernandez (1998; 2000) recorre ao conceito de paternalismo para caracterizar o modelo de gestão de recursos humanos que emana de contextos económicos informais africanos, ainda que não se resume aos mesmos. O termo «paternalismo» é utilizado como metáfora para compreender as relações entre empregadores e empregados como se de relações entre pais e filhos se tratassem. O conceito procura demonstrar a transformação das relações de autoridade e de exploração, orientadas sob o imperativo do regulamento e do lucro, em relações éticas e afectivas, em que predomina o sentimento de dever para com um protector. Em análises anteriores (Feijó, 2010) demonstrou-se a existência de expectativas predominantemente paternalistas (da parte do filho) em relação à empresa, por parte dos trabalhadores menos escolarizados. Do empregador espera-se que seja um pai benfeitor e redistribuidor, de quem se procura a solução para as inúmeras dificuldades do quotidiano. Comparativamente com o Estado, da empresa (sobretudo quando de capital europeu ou americano) espera-se uma maior protecção social, pelo que nela se depositam fortes expectativas. Num sistema marcado pela debilidade ou ausência do Estado-Providência, a empresa emerge como um espaço protector dos cidadãos, capaz de proporcionar o mínimo de segurança e de compensar um contexto socialmente precário.

camponeses. Na linha da análise de Abudu (1986: 34), sobre o processo de assalariamento das populações rurais ao longo do período colonial, poder-se-ia explicar esta relutância pelo assalariamento urbano, pela capacidade camponesa de subsistência alimentar, pela segurança proporcionada pelo grupo doméstico e conseqüente receio de ruptura dos laços familiares, bem como pelo receio da doença, da morte e de outros infortúnios nas zonas urbanas. Finalmente, na compreensão desta reduzida tendência de êxodo rural – pelo menos por comparação com populações analisadas a sul do Save –, importa considerar a distância relativamente à África do Sul (uma economia com maior capacidade de geração de emprego a nível regional), assim como a incapacidade de os projectos locais gerarem emprego suficiente para uma crescente população²⁶.

(RE)ORGANIZAÇÃO DAS TAREFAS AGRÍCOLAS E RELAÇÕES DE PODER

A maior tradição migratória identificada no Sul do País não deixa de ter conseqüências a nível da organização familiar, das relações de trabalho e dos processos de tomada de decisão. Implicando uma longa ausência do núcleo de residência familiar (no caso de empregos formais frequentemente com a duração de onze meses, entre períodos de regresso para férias), a migração masculina tem gerado uma tendência de reprodução do sistema de divisão sexual do trabalho, característico das populações do Sul de Moçambique²⁷. Ao longo da presença no terreno, constatou-se que as migrações da população masculina, quer para a África do Sul quer para os centros urbanos, têm um impacto a nível das relações de trabalho nos contextos rurais analisados a sul do rio Save. De facto, por comparação com as comunidades analisadas no Norte de Moçambique, na Zona Verde da Matola e, sobretudo, nas comunidades do distrito de Chibuto, assistiu-se a uma forte presença de mulheres trabalhando na agricultura. Durante uma visita a uma comunidade de camponeses em Coca Missava (distrito de Chibuto), foi possível observar que a esmagadora maioria dos camponeses era do sexo feminino. Num grupo de 30 camponeses(as) que participaram no grupo

²⁶ Quanto a este aspecto seria importante referir o exemplo do corredor de desenvolvimento de Nacala-Porto. Os montantes do investimento directo registado nesta cidade e a abertura de inúmeras unidades económicas no sector privado da economia são acompanhados pela concentração de centenas de jovens, formalmente desempregados, em busca de pequenas oportunidades pontuais, lícitas (carregamento ou descarregamento de mercadorias, venda de crédito de telemóvel, de bens alimentares, de mercearia, entre outros produtos) ou ilícitas, quer na parte baixa quer na parte alta da cidade de Nacala-Porto.

²⁷ No seu trabalho etnográfico no distrito de Massinga (província de Inhambane), no Sul de Moçambique, Farré (2009: 227-234) mostra que todo o ciclo da produção agrícola, desde semear até guardar a colheita no celeiro, é da responsabilidade das mulheres, que também são responsáveis pela confecção de alimentos. Toda a alimentação diária da população rural depende, assim, do trabalho das mulheres. O autor explica que as jovens solteiras que não tiveram a possibilidade de assalariamento em contextos urbanos, que representam a maioria, tendem a permanecer na casa paterna, até ao casamento, colaborando nas tarefas agrícolas e domésticas. Contudo, é comum que a mulher resida numa casa, no quintal da família do pretendente sem se casar oficialmente, sobretudo se ele tiver um emprego diferente do trabalho agrícola, ou se estiver envolvida num projecto migratório. Nos dois casos considera-se que se trata de uma trajetória de mobilidade social ascendente, com potencial para a união ser aceite. Farré constata que é frequente um homem emigrar pela primeira vez, deixando a mulher a viver na sua casa, construída com materiais locais. A expectativa comum do futuro casal é que o homem regressasse para oficializar o casamento e construir uma casa com materiais convencionais.

de discussão estavam incluídos apenas quatro homens, que, sentados à margem do grupo, pouco intervieram durante o exercício.

Entre os camponeses do Sul de Moçambique constatou-se igualmente uma maior incidência de agregados familiares chefiados por mulheres viúvas²⁸, na maioria dos casos de ex-mineiros que sucumbiram na África do Sul ou já em Moçambique, com igual impacto a nível das tarefas profissionais. De facto, nesta comunidade camponesa constatou-se uma existência quase exclusiva de mulheres entre a força de trabalho, frequentemente acompanhadas pelos respectivos filhos, normalmente do sexo feminino. As mulheres assumem diversas tarefas tradicionalmente masculinas, como o destroncamento, a sacha, a manutenção das habitações ou, inclusivamente, o pagamento de determinadas despesas do agregado familiar. Nas situações em que na família existe uma trajectória migratória e compensando a partida de membros masculinos da família, constataram-se diversas situações de contratação de trabalhadores assalariados. Nestes casos, as tarefas referidas são frequentemente realizadas, total ou parcialmente, por indivíduos locais contratados para o efeito.

Entre os camponeses da Zona Verde, foi também significativo o número de membros masculinos do agregado que realizam as suas actividades económicas fora do contexto agrícola (quer devido à migração para a África do Sul quer por trabalharem noutra sector profissional, na Matola ou em Maputo), assim como uma elevada tendência de contratação de trabalhadores assalariados (ver Quadro 3).

Contrariamente às comunidades analisadas no Sul do País, em Nacala-Porto a presença de membros masculinos na machamba é comparativamente maior. Como confirmaram os extensionistas locais e ainda que tenha sido constatada a presença de mulheres nas machambas (e inclusive de crianças, ao fim-de-semana, mas também durante o horário escolar), esse apoio é mais notório

²⁸ Como explicam Mather *et al.* (2004: 37-38), a mortalidade de membros adultos de um agregado familiar rural implica normalmente um conjunto de efeitos nefastos na economia familiar, nomeadamente a redução da área cultivada, a maior recorrência às crianças como mão-de-obra em culturas de rendimento, a respectiva substituição por culturas que impliquem menos trabalho intensivo (tais como mandioca e batata-doce), a redução da força de trabalho para sacha, contribuindo para a diminuição da produção e do valor do rendimento, assim como a diminuição do investimento em insumos, em virtude dos gastos nas despesas de saúde ou funéreas bem como da perda do respectivo rendimento salarial. Contudo, os actores consideram que estes efeitos variam consideravelmente em função das características do agregado familiar, assim como do tipo de rendimentos e bens anteriormente disponíveis, encontrando-se um heterogéneo conjunto de estratégias de resposta. De facto, o relatório constata que, aquando da morte de um homem, os efeitos fazem-se sentir, sobretudo, a nível da redução da área cultivada (52,2% aquando da morte de um homem adulto, contra 37,8% quando se trata de uma mulher adulta), do aumento do uso de crianças para actividades de rendimento (6,0% contra 2,3%), da redução do tempo alocado à sacha (25% contra 20,1%) ou redução da qualidade da dieta alimentar (18,4% contra 10,5%). No caso da morte de membros femininos da família, os efeitos sentem-se, sobretudo, a nível dos gastos das poupanças familiares (15% no caso da morte de uma mulher contra 8,1% no caso da morte de um homem) ou envio de crianças para viver com outros parentes (11% contra 3,9%). Os resultados constata também que o tipo de estratégia adoptada pelas famílias varia consideravelmente em função da região. No Norte do País, constatou-se uma tendência de os agregados familiares afectados reduzirem a área cultivada, assim como a força de trabalho empregue na sacha. Comparativamente com o Sul do País (onde os rendimentos tendem a ser mais diversificados, quer com origem em sectores não agrícolas quer na pecuária), na Região Centro a morte de um membro masculino adulto tem maior impacto a nível do trabalho da sacha (Mather *et al.*, 2004: 43).

nos períodos de maior necessidade²⁹. Ainda que refiram frequentemente o apoio do cônjuge, alguns camponeses entrevistados revelaram preferir que as suas esposas ficassem mais perto de casa, tomando conta dos filhos, realizando as refeições ou tratando da machamba local, onde produzem, sobretudo, mandioca para consumo. Ao homem cabe, sobretudo, a tarefa de geração de culturas de rendimento para sustento da família, demonstrando simbolicamente a respectiva masculinidade. Como explicava um camponês de Namissica de 46 anos, «a minha esposa não vem diariamente ajudar aqui, porque temos outras machambas que precisam de assistência, então nós fazemos uma divisão, ela fica a cuidar da casa, das crianças e também da machamba de mandioca e amendoim, e eu vou à machamba de hortícola».

Outra consequência social da migração masculina prende-se com o aumento da autonomia das mulheres. Assumindo a chefia do agregado familiar e libertas de constrangimentos resultantes da proximidade do marido, muitas camponesas entrevistadas enriqueceram a sua vida associativa e criaram pequenos negócios³⁰, compensando ou complementando os meses de interrupção do envio das remessas familiares, oriundas da África do Sul ou da cidade. Não obstante diversos maridos não verem com agrado a empregabilidade da esposa ou o envolvimento da mesma em actividades comerciais – o que segundo os mesmos seria entendido como uma incapacidade de prover o sustento da mesma e, portanto, um questionamento da respectiva masculinidade –, a realidade é que diversas mulheres multiplicam as suas estratégias profissionais para geração de um rendimento extra: da colocação de uma banca à porta de casa à venda de roupa das

²⁹ No primeiro dia em que os investigadores chegaram à comunidade de Namissica, constatou-se a presença de cerca de 30 camponeses (a esmagadora maioria do sexo masculino), com quem se realizou um grupo focal assim como diversas entrevistas individuais. Ao princípio da tarde, após o término do exercício, foram oferecidas aos participantes camisetas do Observatório do Meio Rural informando-se de que, no dia seguinte, se iriam entrevistar outros camponeses do outro lado da represa. Nessa segunda comunidade constatou-se a presença de uma quantidade muito superior de camponeses, com destaque para o maior número de mulheres (algumas trazendo crianças de tenra idade), a maioria permanecendo sentada. De acordo com os extensionistas, no final do dia anterior havia sido divulgada pela comunidade a presença de investigadores oferecendo camisetas, pelo que a presença dos mesmos era aguardada. O facto de toda aquela comunidade ter permanecido ao longo de toda a manhã sentada no mesmo local reforçou a ideia de que a presença dos investigadores era esperada, tendo atraído um maior número de camponeses (particularmente as respectivas esposas), na expectativa de obtenção de um bem material. A realidade é que nos dias seguintes (com a consciencialização da inexistência de mais camisetas) se assistiu a uma redução do número de camponesas nas áreas de produção.

³⁰ Se é verdade que a presença das mulheres no pequeno comércio ou comércio a média e longa distância possa recuar, por vezes, até à época pré-colonial, esta situação constitui em grande parte uma resposta às dificuldades económicas. As políticas neoliberais introduzidas através do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em meados da década de 1980 e os seus efeitos sobre a diminuição de empregos assalariados ou sobre a carestia de vida tiveram impactos nas condições socioeconómicas dos cidadãos, nas suas práticas quotidianas, bem como nos sistemas de valores e representações. Estas alterações conduziram, no geral, à pluriactividade dos membros das unidades familiares, mas com impactos diferenciados para mulheres e homens, de acordo com a sua posição económica, estatuto e idade (Loforte 2000: 137-138). Como explica Piepoli (2008), a crise alimentar vivida contribuiu para que muitas mulheres tomassem a decisão de procurar, por si próprias, uma solução para os problemas económicos das suas famílias. Numa primeira fase, foi precisamente no sector alimentar que, fazendo uso de um conjunto de competências nesse domínio, as mulheres apostaram na preparação de alimentos cozinhados para vender. Apesar de todos os esforços da Frelimo para promover a emancipação da mulher, «no campo das relações e lugares sociais de homens e mulheres pouco tinha mudado» (Piepoli, 2008: 261), pelo que os primeiros esforços das mulheres foram realizados de uma forma muito discreta, escondendo o papel de negociantes por detrás da imagem de dona de casa. Numa segunda fase, as mulheres começaram a ponderar a possibilidade de se especializarem no tráfico de produtos agrícolas, que seriam fornecidos às mulheres cozinheiras. Como explica a autora, é neste contexto que nos inícios da década de 1980 aumentou substancialmente o número de *dumbanengues* (mercados informais insalubres) em Maputo.

calamidades, do arrendamento de uma dependência a práticas de poupança informal são inúmeras as estratégias de acumulação e poupança praticadas por diversas mulheres da Zona Verde, viúvas ou com maridos na África do Sul. Como ilustrava uma camponesa de 35 anos:

«Meu marido manda dinheiro para os trabalhos da machamba, e eu às vezes costumo aproveitar esse mesmo dinheiro para fazer meus trabalhos em casa. Tenho uma banca onde vendo produtos que não são da machamba, coisas de criança, pipocas doces. Às vezes, costumo comprar coisas no mercado grossista para vir vender aqui.»

Já na localidade de Mucotuene (no distrito de Chibuto), onde as oportunidades económicas são comparativamente menores relativamente à capital, muitas entrevistadas aproximaram-se da organização não governamental Auxílio Mundial, como voluntárias em campanhas de sensibilização sobre saúde pública ou de acompanhamento de tuberculosos. Em troca dessa experiência, as mulheres receberam bens essenciais como sabão ou alimentos. Esta actividade realizada fora do leito familiar careceria, em condições «tradiccionais», da autorização dos respectivos cônjuges, nem sempre totalmente receptivos a aceitar o envolvimento da esposa na esfera pública³¹. Além da aquisição de recursos materiais (terra ou capital), a participação das mulheres na vida associativa permite-lhes aceder a recursos sociopolíticos (através do estabelecimento de ligações horizontais e verticais) e, por essa via, aos mecanismos que lhes asseguram a continuidade de acesso a recursos materiais. Estas experiências associativas são geradoras de novas representações sociais sobre o papel das mulheres, desta vez como produtoras de riqueza, num processo de dinâmicas transformações, que não deixam de ser geradoras de novas tensões e conflitos nas comunidades³².

A emigração masculina tem também um claro impacto a nível do processo de tomada de decisão. Questionados acerca de quem é que, no agregado familiar, costuma tomar as decisões acerca do destino dos rendimentos acumulados pela família, os(as) camponeses(as) entrevistados(as) forneceram respostas diversas. Como ilustra o Quadro 2, nos contextos mais marcados pela emigração masculina (particularmente na Zona Verde e em Mucotuene), os actores revelaram a existência de um papel mais activo das mulheres no processo de tomada de decisão.

³¹ De diversas conversas informais com o extensionista local foi possível constatar que o estado civil de viuvez constituía, inclusivamente, um dos critérios de selecção por parte da ONG Auxílio Mundial, essencialmente por dois motivos: por um lado, porque constituíam à partida elementos mais necessitados na comunidade e, por outro, por não terem marido não estavam tão sujeitas à respectiva autorização para participação no projecto e envolvimento em actividades na comunidade. O projecto previa que cada voluntário identificasse pessoas na vizinhança que estivessem tuberculosas ou seropositivas, percorrendo as diversas casas para diagnóstico, sensibilização da família e encaminhamento do doente para o hospital. As voluntárias eram pagas em alimentos e sabão.

³² Como testemunhou o extensionista rural afecto à ONG Auxílio Mundial que exerce a sua actividade no distrito do Chibuto, o primeiro presidente da associação de camponeses era também o secretário de bairro na comunidade, pelo que o não cumprimento de uma instrução do presidente na associação gerava um conflito que era depois transferido para a comunidade.

QUADRO 2: RESPONSABILIDADE PELA TOMADA DE DECISÃO SOBRE A APLICAÇÃO DOS RENDIMENTOS FAMILIARES

	Zona Verde (Matola)	Mucotuene (Chibuto)	Nhartanda (Tete)	Namissica (Nacala-Porto)
Marido	25,0%	0,0%	20,0%	87,5%
Marido após consultar esposa	25,00%	0,0%	33,3%	12,5%
Esposa	33,3%	60%	40,0%	0,0%
Esposa após consultar marido	16,7%	40,0%	6,7%	0,0%

Com forte presença de mulheres viúvas ou de maridos emigrantes, a economia familiar da comunidade de Mucotuene (no Chibuto) é em grande parte dirigida por elas, que decidem sozinhas (60%) ou após consulta dos maridos (40%) o destino a conferir aos rendimentos familiares. Nestes contextos, as mulheres desenvolvem um papel preponderante a nível da condução e comando das dinâmicas económicas familiares. Mesmo nas situações em que o marido é envolvido nestes processos, fá-lo frequentemente após consulta da esposa:

– «*Eu não tenho a quem consultar, aquele valor que consigo aqui na machamba, costumo gerir à minha maneira*» (camponesa de Mucotuene de 50 anos).

– «*(...) sou eu quem decide, mas antes entramos em consenso. (...) Muitas vezes eu planifico e ela decide, porque nem tudo que nós decidimos é certo, e é bom que haja união dentro da casa para as coisas poderem andar bem*» (camponês da Zona Verde da Matola, de 41 anos).

Com menor tradição migratória, nas comunidades analisadas no Centro e Norte de Moçambique, o papel dos homens tende a ser mais preponderante. Em Namissica, onde os homens detêm um papel bem mais activo na actividade agrícola, o processo de tomada de decisão tende a ser da responsabilidade do marido (87,5%), por vezes após consulta da respectiva esposa (12,5%).

Na localidade de Namissica, em Nacala-Porto, onde a população de camponeses entrevistados é maioritariamente composta por homens, a expectativa dominante construída pelos entrevistados relativamente às mulheres relaciona-se, sobretudo, com o seu papel doméstico, esperando-se que fiquem encarregadas de tomar conta da casa, dos filhos e da machamba próxima. Adquirindo menor envolvimento em actividades agrícolas de rendimento, torna-se compreensível que o processo de tomada de decisão tenha sido declarado como responsabilidade maioritariamente masculina. Como referia um camponês de 45 anos de Namissica: «Eu é que sou o homem lá em casa, eu é que tomo a decisão das coisas (...); às vezes consulto a ela, mas no fim eu é que decido.» O facto de os camponeses de Namissica (no distrito de Nacala-Porto) adoptarem um papel mais proeminente na gestão das actividades agrícolas e, conseqüentemente, das respectivas receitas não significa que as camponesas da mesma província não detenham também outras fontes de rendimento e, por inerência, algum poder de decisão no agregado familiar. A partir de entrevistas realizadas na província de Nampula,

Casimiro (2008: 15-18) identificou inúmeras fontes de rendimento feminino, relacionadas com actividades desenvolvidas no âmbito da medicina tradicional ou aconselhamento e coordenação de ritos de iniciação femininos; com a participação em grupos culturais; em machambas associativas ou em projectos de fomento de cabrito ou de pulverização dos cajueiros; na criação e venda de galinhas; pesca, compra e revenda de peixe; no fabrico e venda de bebidas, bolos e biscoitos; no corte e venda de bambu e de palha; confecção de esteiras; trabalho temporário na reparação das estradas; barbearia, serralharia, carpintaria ou em grupos de poupança e empréstimo de valores monetários. Como explica a autora, através destas actividades geradoras de rendimento e das redes sociais construídas fora do agregado familiar, as mulheres adquirem uma maior possibilidade de negociação, contribuindo para a sua autonomia e para a sua valorização individual e social. Nas instâncias de decisão locais as mulheres adquirem um protagonismo que não obteriam, na maior parte das vezes, com o trabalho doméstico. Trata-se, contudo, de relações estabelecidas sobre estruturas assimétricas de poder³³, que não deixam de ser fonte de desavença no seio do agregado familiar.

FORMAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCADO

Uma das questões que se têm levantado em torno do impacto do investimento nos diversos corredores de desenvolvimento relaciona-se com os benefícios que pode gerar junto dos empresários nacionais. É neste sentido que se torna relevante analisar os efeitos do forte investimento económico, particularmente em áreas de concentração de megaprojectos, sobre o processo de integração no mercado dos pequenos e médios camponeses, nos arredores de grandes cidades.

Neste âmbito, foram consideradas três dimensões de integração e acesso aos mercados, nomeadamente os sistemas de recrutamento e selecção de mão-de-obra (nas redes familiares e de vizinhança ou no mercado através do assalariamento), nas formas de acesso ao capital (junto das redes informais ou através do acesso à banca), assim como de acesso aos mercados (com base na informação revelada sobre os mesmos, condições de transporte e acesso, assim como distância relativamente aos mercados). Os resultados aparecem sintetizados no Quadro 3.

³³ Como mostra Casimiro (1999: 1-2), esta participação das mulheres nos processos de tomada de decisão, nos órgãos de poder local ou em projectos geradores de rendimentos, está condicionada pelo tipo de ajuda de que dispõem por parte da família alargada ou de amigas, do estado civil e do tipo de casamento, do ciclo da sua vida, do seu estatuto e posição social, da vida em meio urbano ou rural, da crença religiosa professada pelo grupo familiar, da sua educação, das suas vivências ou das experiências históricas da sua região.

QUADRO 3: INTEGRAÇÃO E ACESSO AOS MERCADOS

	Zona Verde (Matola)	Mucotuene (Chibuto)	Nhartanda (Tete)	Namissica (Nacala)	Valor médio
1. Contratação de mão-de-obra assalariada	53,80%	63,60%	68,80%	33,30%	60,00%
2. Acesso a crédito bancário	30,80%	9,10%	25,00%	0,00%	16,40%
3. ACESSO AO MERCADO					
3.1. Informação sobre os mercados					
a) conhece os preços de mercado	100%	91%	100%	27%	78,2%
b) revela conhecimentos e contactos comerciais	85%	0%	44%	13%	36,4%
c) Sabe como aceder a insumos	100%	100%	100%	100%	100,0%
d) Compra insumos para revenda	0%	0%	13%	0%	3,6%
e) Conjuga o período de crescimento do produto e o seu preço no mercado	92%	100%	56%	7%	60,0%
f) Teve formação de extensionistas sobre os mercados	0%	100%	0%	100%	47,3%
3.2. Condições de transporte e acesso					
a) Estrada principal alcatroada e reparada a menos de 5 km	Sim	Sim	Sim	Não	
b) Existência de serviço de transportes semiolectivos de passageiros até ao local	Sim	Não	Sim	Não	
c) Acessibilidade de carrinhas de caixa aberta até ao local de produção durante 12 meses por ano	Sim	Sim	Sim	Não	
3.3. MENOS DE UMA HORA DE DISTÂNCIA DE UMA CIDADE COM MAIS DE 75 000 HABITANTES	Sim	Sim	Sim	Sim	

SISTEMAS DE RECRUTAMENTO DE MÃO-DE-OBRA

Uma primeira dimensão de análise do processo de integração nos mercados prende-se com os sistemas de recrutamento de mão-de-obra. Assume-se que a contratação de trabalhadores assalariados (em complemento ou não de trabalhadores familiares) constitui um factor de integração no mercado, pelo que se procurou analisar a percentagem de camponeses que recrutam trabalhadores assalariados, quer de forma permanente quer pontual, para realização de trabalhos agrícolas.

Próximos de mercados em expansão, envolvidos em agricultura de regadio e com uma considerável capacidade de produção, 60% dos camponeses entrevistados referiram que, em algum momento, recorreram a trabalhadores assalariados para a concretização de pequenos trabalhos agrícolas. As actividades consistiam, maioritariamente, em tarefas de destroncamento, realização de canteiros, actividades de rega ou de colheita de produtos. Esta tendência foi mais vincada nas áreas agrícolas inseridas na cintura dos grandes centros urbanos (nomeadamente nas zonas verdes da Matola e de Tete) ou mais expostas ao fenómeno migratório (como é o distrito do Chibuto). No vale de Nhartanda (no distrito de Tete), 68,8% dos entrevistados referiram recorrer à contratação de mão-de-obra assalariada, para complementar a ajuda dos membros da família, de que raramente se prescinde por completo. A integração destes familiares nas inúmeras dinâmicas urbanas³⁴, o relativo poder económico dos camponeses (com rendimentos líquidos médios anuais de 149 915 meticais por família) e a existência de uma ampla mão-de-obra disponível oriunda das zonas rurais da província de Tete concorrem para a contratação mais ou menos pontual de trabalhadores assalariados. Durante as

³⁴ Em conversas informais com os camponeses do Vale de Nhartanda, foi possível constatar que muitos têm filhos a estudar no ensino secundário e até no ensino superior, pelo que estão claramente envolvidos em trajectórias familiares ascendentes. De acordo com os mesmos, a expectativa familiar é de que os descendentes construam projectos profissionais no sector terciário da economia (quer no privado quer na função pública), mantendo, no entanto, o negócio agrícola familiar, com o apoio de trabalhadores assalariados.

sementeiras, e pela realização de um *majolidjo*³⁵ como um canteiro de três metros de largura por 30 metros de comprimento, aos trabalhadores rurais é pago um valor variável entre os 100 e os 200 meticais. Para os casos em que o trabalhador se encontra a tempo inteiro, o salário pode oscilar entre os 1000 e os 1500 meticais mensais.

Da mesma forma, no Sul de Moçambique constatou-se uma forte integração dos camponeses no mercado de emprego, sendo mais frequentes as situações de contratação de mão-de-obra ocasional – vulgo «ganho-ganho» – para a realização de trabalhos específicos (apoio na preparação da terra e realização de canteiros, rega, abertura de valas ou diversos trabalhos mais pesados). Mais integrados nos mercados, alguns camponeses chegaram a recorrer ao crédito bancário para concretizar o pagamento de trabalhadores³⁶. Este recrutamento de mão-de-obra assalariada foi justificável por vários aspectos. Por um lado, o facto de o agregado familiar na Matola ser consideravelmente mais reduzido (pelo menos por comparação com as comunidades do Centro e Norte do País) limita a mão-de-obra disponível para a machamba, forçando os camponeses mais velhos à contratação de pessoal assalariado, com maior incidência em determinadas épocas do ano. Em segundo lugar, a inserção nos grandes centros urbanos e a proximidade relativamente às respectivas oportunidades educativas, assim como a menor dimensão dos agregados familiares, concorrem para o desenvolvimento de estratégias familiares de investimento no capital escolar dos mais novos, que constroem por sua vez expectativas profissionais no sector terciário da economia (serviços de mecânica, no comércio, na função pública ou num escritório, entre outros). O estigma do trabalho agrícola (trabalho árduo e sujo³⁷) foi frequentemente referido pelos entrevistados dos grandes centros urbanos (não só na Matola, mas também em Tete), para quem os jovens, mais integrados nas dinâmicas de uma sociedade de consumo emergente, se interessam cada vez menos pelas tarefas agrícolas. Em terceiro lugar, a integração sociogeográfica na capital do País (com todas as suas potencialidades nos sectores formais e informais da economia), assim

³⁵ O *majolidjo* (como apareceu designado na província de Tete) ou o «ganho-ganho» (termo usado em Maputo) constitui a realização de uma tarefa pontual, limitada no tempo e relacionada com a concretização de pequenos serviços. Este tipo de biscates constitui uma prática muito comum, não só em Moçambique mas também noutros países da região (Whiteside, 2001), não só no sector agrícola, mas também noutras actividades económicas (Feijó, 2011). A realização de pequenas tarefas para o vizinho, na machamba ou no domicílio do empregador constituem as formas mais frequentes de actividades de «ganho-ganho» registadas, sendo que a prestação destes trabalhos constitui frequentemente o último recurso para os trabalhadores migrantes mais pobres, oriundos das zonas rurais com destino às zonas verdes dos grandes centros urbanos (Pfeiffer 2002: 106). Trata-se de uma actividade economicamente mal paga e socialmente desvalorizada, que aparece frequentemente mencionada como um último recurso no seio das comunidades mais carenciadas.

³⁶ Além do pagamento de trabalhadores, a recorrência a crédito bancário foi também justificável para aquisição de insumos e outras despesas agrícolas. Como referia uma camponesa da Zona Verde de 48 anos, «(...) fomos pedir emprestado esse dinheiro porque houve cheia e aquele dinheiro pedi emprestado para ajudar a sachar a machamba porque tinha ficado mato só. Utilizei para cultivar, semear na machamba e outras coisas, foi mais para isso» (camponesa da Zona Verde, 50 anos). Outra camponesa, de 48 anos, explicava que adquiriu um empréstimo «para me ajudarem, porque como tenho muita machamba que não é minha, tenho trabalhador, tenho de pagar trabalhador, tenho de pagar aquela machamba. Eu pedi o empréstimo do dinheiro do banco» (camponesa da Zona Verde, 48 anos).

³⁷ Como referia uma camponesa da Zona Verde, de 50 anos: «Para me ajudar, naquele tempo que ainda eram pequeninos estavam a me ajudar, mas quando já cresceram, já viram que, acho que aquilo ali, faz gastar o corpo deles, já não fazem coisas deles.» Trata-se de uma atitude totalmente oposta à dos camponeses do Norte do País, bem menos expostos a uma sociedade de consumo, cujos filhos «gostam [da machamba] porque é de costume. Desde crianças que vêm aqui».

como a proximidade da ainda atractiva África do Sul, são catalisadores dos filhos dos pequenos camponeses para outros projectos profissionais. Por fim, alegando que os familiares não realizam as tarefas com tanto zelo e respeito hierárquico, assim como a transferência de conflitos laborais para contextos comunitários, a maioria dos entrevistados da Zona Verde da Matola referiram preferir a contratação de trabalhadores no mercado ao invés de nas redes de vizinhança. Os seguintes comentários são disso ilustrativos:

- *«A pessoa que não é família, você consegue dizer isso não é bom, agora uma família já é difícil dizer que isso não é bom. Já começa a dizer que está a ser maltratado, enquanto alguém de fora pode ter medo de perder o pão, enquanto família não»* (camponesa da Zona Verde, 52 anos).
- *«Ah, nós negros temos problema. Tem problema porque sabe que se você trabalhar com um da família começa a ver problema ali no meio do trabalho. Começa a ver problema. Porque se for um sobrinho, começa a vir trabalhar, dizer que isso aqui é da titia. E ele quando está ali esquece que está a trabalhar porque isto aqui é da titia. Estou a ver que é melhor trabalhar com as pessoas de fora. Se uma pessoa da família precisar da machamba, eu procuro machamba para ele, mas trabalhar com ele estou a ver que não dá (...) a maneira dele de trabalhar, não é como aquele que não é da família. Ele está ali e pronto, está sempre a conversar»* (camponesa da Zona Verde, 48 anos).
- *«Família, por exemplo, se eu vou levar filho do meu irmão lá ou filha da minha irmã, a própria tia vai dizer que você vai enriquecer através do filho dele. Mais vale pessoas de fora»* (camponês da Zona Verde, 40 anos).

Sob os efeitos da emigração e pertencentes maioritariamente a famílias monoparentais, 63,3% dos entrevistados no distrito do Chibuto revelaram ter recorrido à contratação de mão-de-obra assalariada, de forma mais ou menos pontual, ao longo do último ano, com vista a compensar a indisponibilidade dos membros masculinos da família. O pagamento a trabalhadores locais para a concretização de pequenos trabalhos agrícolas é normalmente assegurado pelas remessas oriundas da África do Sul ou de receitas provenientes da criação de gado.

A tendência de contratualização de mão-de-obra não deixa de assumir características informais. Nas comunidades de camponeses da Zona Verde (na Matola) ou de Mucotuene (no Chibuto), diversas dificuldades de pagamento foram compensadas através de práticas de trocas de favores ou de pagamentos em espécie, nomeadamente de bens alimentares. Por outro lado, a contratação da força de trabalho para complementar a mão-de-obra familiar entre os produtores familiares analisados não diminui a importância do trabalho familiar. Não obstante a existência de trabalhadores contratados em 60% das situações analisadas, a realidade é que ao longo da observação no terreno foi possível constatar inúmeras situações de familiares – esposas, filhos(as), sobrinhos(as) ou cunhadas – a colaborar na realização de canteiros, na sementeira, rega ou colheita. De facto, o processo de acumulação está fortemente relacionado

com o tipo de organização do trabalho, em que os membros da família utilizam em conjunto os meios de produção do grupo para o cultivo de áreas familiarmente constituídas.

A comunidade de Namissica (em Nacala-Porto) constitui aquela que menos recorre à contratação de trabalhadores (apenas um terço dos trabalhadores entrevistados revelou ter recorrido a mão-de-obra assalariada), assentando, sobretudo, nos membros da família. A maioria dos camponeses entrevistados referiu não ter condições financeiras para contratar trabalhadores rurais, recorrendo por isso ao apoio de cônjuges e filhos, em função das necessidades. Ainda que os pais digam que o recurso aos filhos para apoio na actividade agrícola ocorre sobretudo fora do horário escolar, continuam a observar-se diversas crianças (inclusive os filhos do chefe comunitário) envolvidas em actividades de rega, durante o período lectivo. Como já explicava Chainov (1985), a família constitui o fundamento da empresa camponesa, na sua condição económica sem assalariamento. Não obstante as situações de assalariamento registadas, a família representa a principal reserva de trabalho, tratando-se de um elemento de produção cujo objectivo mais não é do que garantir a sua própria existência.

RELACIONAMENTO COM OS MERCADOS DE VENDA DE PRODUTOS

Uma segunda dimensão de integração dos camponeses no mercado relacionou-se com o acesso aos mesmos, o que se entende em termos de informação sobre os mercados e competências comerciais, condições das vias de transporte e tempo de duração das viagens. Por informação sobre os mercados entendem-se os conhecimentos e habilidades demonstradas que têm que ver com a comercialização dos produtos e colocação dos mesmos nos mercados. Trata-se de conhecimentos sobre os preços de mercado e respectivas oscilações, contactos comerciais com intermediários e armazenistas para venda dos produtos, conhecimentos sobre como adquirir insumos ou práticas de aquisição dos mesmos para revenda na comunidade, capacidades de conjugação do período de crescimento dos produtos com os respectivos preços nos mercados, assim como de acesso a apoio e formação de extensionistas sobre as dinâmicas dos mercados. O Quadro 3 permite-nos concluir que as comunidades mais próximas dos grandes centros urbanos – tais como Tete e Matola – constituem precisamente aquelas que demonstram melhores condições de acesso aos mercados, nomeadamente em termos de proximidade de estradas principais, benefício de um serviço regular de transporte de passageiros ou condições de acessibilidade de carrinhas de caixa aberta durante todos os meses do ano. Trata-se, precisamente, das comunidades com mais anos de experiência agrícola, que melhor revelam conhecimento sobre os preços dos mercados, que detêm mais contactos comerciais e que demonstram melhor capacidade de conjugação do período de crescimento dos produtos com os preços de mercado. Quer na Matola quer no Vale de Nhartanda, a experiência dos camponeses permite-lhes identificar as culturas de rendimento cujos preços de mercado são mais atractivos, conjugando com o período de crescimento dos respectivos hortícolas, planificando

racionalmente a respectiva produção. No Vale de Nhartanda, em Tete, a produção de quiabos constitui uma aposta estratégica de inúmeros camponeses (particularmente na segunda época de cada ano), em virtude do atractivo preço de mercado. Unicamente com base nas receitas oriundas da venda de quiabos, diversos camponeses foram capazes de construir casas e dependências com materiais convencionais, quer para residência própria quer para arrendamento. Já na Zona Verde da Matola, e pelo facto de permitir até oito colheitas anuais, diversos camponeses tendem a concentrar a sua produção na alface, beneficiando assim, sucessivas vezes, dos vantajosos preços do produto no mercado (que chega a atingir os 65 meticais por quilo). Enquanto na cidade de Tete os camponeses vendem a produção simultaneamente na própria machamba ou no mercado de Kwachena, localizado na proximidade da zona de exploração, já entre os camponeses entrevistados da Zona Verde da Matola, a produção é exclusivamente vendida no próprio local. A elevada procura de hortícolas nos diversos mercados formais e informais da capital, a indisponibilidade dos camponeses, o reduzido tamanho do agregado familiar, assim como o défice de confiança nos mesmos³⁸, constituíram aspectos explicativos desta opção. Comparativamente, e apesar de beneficiarem do apoio de técnicos extensionistas (a nível da experimentação, do planeamento da produção e até da assessoria comercial), as comunidades de Mucotuene (no Chibuto) e de Namissica (em Nacala-Porto) revelaram menos domínio do preço dos produtos nos mercados, assim como menos contactos comerciais com potenciais compradores para o escoamento dos produtos. Trata-se de associações mais recentes (constituídas há menos de cinco anos), localizadas em locais mais isolados e que apresentam condições difíceis de acessibilidade. A comunidade de Namissica está localizada a mais de 5 km de uma estrada principal, sendo as vias de acesso aos locais de produção bastante acidentadas e intransitáveis durante o período chuvoso. Esta inacessibilidade concorre para o apodrecimento dos produtos no local de produção, conferindo maior poder negocial aos compradores que se deslocam à comunidade para aquisição dos produtos, no momento da definição dos preços de venda. A imperatividade de os camponeses venderem a produção após a colheita devido a dificuldades de armazenagem e consequentes riscos de apodrecimento, a reduzida informação dos produtores acerca dos mercados, a inexistência de meios de transporte próprios para escoamento dos produtos após colheita, assim como as condições oligopsónicas do mercado (são poucos os compradores com condições de acesso à comunidade de Namissica), constituem factores claramente desvantajosos para os camponeses entrevistados em Nacala-Porto. O seguinte comentário é ilustrativo:

³⁸ Tratando-se de um elemento nuclear na constituição da economia camponesa e uma garantia de funcionamento da unidade de produção, a família não deixa de constituir um elemento de desconfiança e de conflito. Todos os camponeses da capital do País entrevistados revelaram uma forte relutância na contratação de familiares, quer para actividades de produção quer para as actividades comerciais. Como referia uma camponesa da Zona Verde (de 55 anos), «os meus familiares não ajudam na machamba (...); trabalhar com a família não nos entendemos bem, as pessoas têm abuso, não respeitam o trabalho da machamba; por isso, mandar alguém para ir vender no mercado não, vão roubar ou dizer que não conseguiram vender. E depois confiar noutra pessoa não dá».

– «No início como ainda não tínhamos visão de como fazer negócio, combinávamos o preço por cesto (...); um cesto vendia por 300 ou 250. Agora este ano, assim como já estou a ouvir outra família a falar, tivemos de arranjar um novo método, conseguimos balança e agora estamos a vender os produtos em quilos» (Camponês em Namissica, de 45 anos).

Não obstante, de acordo com os técnicos extensionistas de Nacala-Porto, alguns camponeses da comunidade de Namissica começam também a aperceber-se das vantagens oferecidas pelos mercados, apostando na cultura de tomate e retirando daí um elevado rendimento.

Na comunidade de Mucotuene (no distrito de Chibuto), todos os camponeses se encontram no regime de consorciação, sendo os produtos hortícolas produzidos vendidos de forma colectiva nos mercados. Depois de nomeada uma comissão de camponeses para venda dos produtos no mercado municipal de Chibuto, os hortícolas são encaixotados e transportados para a cidade. O vendedor eleito fica assim responsável pela venda de toda a produção, sendo posteriormente o valor proporcionalmente dividido pelos diversos produtores, em função da quantidade de hortícolas produzida³⁹.

O ACESSO AO CRÉDITO

O acesso ao crédito bancário constitui uma terceira dimensão da integração dos camponeses nos mercados. Além do acesso ao consumo, o microcrédito permite a abertura de pequenos negócios, a criação e a manutenção de postos de trabalho, assim como a geração de renda para as famílias, desenvolvendo efeitos dinamizadores das economias locais e potenciando a respectiva inserção nos mercados. Ao longo das últimas décadas, diversas iniciativas de microcrédito penetraram nos meios rurais⁴⁰. Contudo, da análise das entrevistas constatou-se que apenas 16,4% dos camponeses de todas as comunidades (ver Quadro 3) adquiriram um

³⁹ Na comunidade de camponeses de Mucotuene em Chibuto, todas as parcelas estão divididas em dez linhas de produção. Enquanto sete linhas de produção se destinam a venda colectiva no mercado (revertendo o respectivo valor para o camponês produtor, com o qual amortiza o investimento realizado pelo doador), já o destino da produção das restantes três linhas é gerida pelo produtor. Os camponeses utilizam os hortícolas para autoconsumo ou para venda por conta própria, com vista à aquisição de valores para compra de bens de consumo como óleo, sabão ou sal, entre outros.

⁴⁰ O relatório da Mozambique Microfinance Facility (Vletter, 2006: 3) associa a introdução de microcrédito em Moçambique à criação do Fundo de Crédito para Empresas Urbanas, em 1989, implantado como uma das componentes do Programa de Reabilitação Urbana do Banco Mundial, executado pelo Gabinete de Promoção do Emprego do Ministério do Trabalho (MITRAB). O programa disponibilizou empréstimos para a implementação de actividades urbanas que incluíam serviços de restauração, salões de beleza ou carpintarias, entre outros. Já em 1992, com vista ao apoio aos moçambicanos regressados da República Democrática Alemã (vulgo Madgermanes) e através do Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), o Governo introduziu novas modalidades de microcrédito, mais uma vez através do Gabinete de Promoção de Emprego do MITRAB. Este programa ficou posteriormente acessível para todos os microempresários das principais cidades do País (Maputo e Beira), lançando-se as bases para a criação do banco Socremo. De acordo com o mesmo relatório, a partir de meados da década de 1990, inúmeras organizações não governamentais internacionais impulsionaram o sector de microfinanças em Moçambique, com destaque para as zonas rurais. Paralelamente a esta iniciativa, foram surgindo outras patrocinadas por empresas privadas e, mais recentemente, pelo próprio Governo, no quadro de políticas de reabilitação da economia rural e da redução da pobreza: o Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE) e o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) são disso exemplo.

empréstimo bancário. Comparativamente com as restantes comunidades, a penetração do crédito bancário é bem mais incidente nas zonas verdes das grandes capitais provinciais – nomeadamente da Matola (30,8%) e de Tete (25%) – do que nas restantes comunidades analisadas (de Mucotuene e de Namissica, nos arredores, respectivamente, de Chibuto e Nacala-Porto). Na Zona Verde da Matola, o período de maior adesão a crédito bancário aconteceu quando o banco ProCredit realizou uma campanha de concessão de empréstimos a camponeses, levando a que mais de metade da população entrevistada tivesse beneficiado de um crédito bancário. Em diversas situações se constatou que os créditos foram aplicados para fins diferentes daqueles para que foram adquiridos⁴¹. Como revelava um camponês da Zona Verde de 60 anos:

«Bom, eu queria muito obter o crédito mais para investir melhor na minha machamba, e também ver se podia aumentar para ver se comprava uma carrinha.»

Nas restantes comunidades, o acesso ao crédito aconteceu de uma forma bastante residual. Na localidade de Namissica, este fenómeno é justificável pelo facto de os camponeses não reunirem as condições necessárias para aquisição de crédito bancário, nomeadamente documentos de identificação, número de contribuinte, assim como condições de pagamento e garantias de devolução do capital. Exigente de garantias, o funcionamento da banca comercial tem sido incompatível com as características dos pequenos produtores agrícolas, considerando esta actividade de risco elevado. É neste sentido que diversos autores têm vindo a questionar a adaptabilidade da Lei das Terras às exigências do mercado⁴², particularmente a nível do acesso ao crédito. O facto de a terra ser propriedade do Estado impede o camponês de utilizar este recurso como garantia na negociação de um crédito bancário, criando desta forma obstáculos à penetração de capitais na agricultura (Negrão, 2002: 6). Por outro lado, as elevadas taxas de juro constituem factores desincentivadores e penalizadores do mutuário, particularmente para produtores agrícolas. Comparando com outros sectores de actividade, o crédito à agricultura oferece um conjunto de riscos acrescidos, pelo facto de este sector estar sujeito às incertezas e vicissitudes climáticas (Hanlon, 2002: 6). Como explicava um camponês da Zona Verde de 54 anos:

– *«Eu já pedi uma vez empréstimo desses do ProCredit, eles é que vieram mobilizar-nos: façam lá crédito. Só que vi que não havia entendimento com isso. Suponhamos, eu trabalhei quase dois anos,*

⁴¹ De conversas informais com diversos analistas de crédito de instituições de microfinanças constatou-se que a concessão de microcrédito para a implementação de pequenos negócios constitui frequentemente um problema, pelo facto de os requisitantes aplicarem os valores noutra destinação que não aquela para a qual foram concedidos. Neste sentido, o desvio do suposto investimento em factores de produção para aquisição de bens de consumo reflecte-se a nível do período em que deveria iniciar-se o retorno do capital, com reflexos negativos no processo de amortização.

⁴² Remetidos ao direito de usufruto e aproveitamento da terra, os agricultores estão impedidos de utilizar o terreno agrícola como garantia bancária, traduzindo-se a concessão de empréstimo num processo moroso, arriscado e complexo, marcado por juros elevados. Um investidor de capital comercial procura obter taxas de retorno elevadas, frequentemente superiores a 35%, sobre um determinado investimento na agricultura, onde o risco é considerado elevado (Kaarhus & Woodhouse, 2012).

mas eu quando fui sentar e ver... Eu por acaso levei e acabei de pagar e deixei, porque os juros são muito elevados e quase eu ficava prejudicado. Não vale a pena isso de empréstimo.»

Neste contexto adverso, muitos camponeses recorrem a sistemas de poupança informais. Neste sentido destaca-se o papel do xitique – prática de poupança colectiva muito popular, que consiste no depósito regular de uma quantia estabelecida de dinheiro, que é levantada rotativamente por cada um dos membros do grupo. Da análise das entrevistas constata-se que o xitique tem resolvido, sobretudo, pequenos problemas relacionados com o consumo (compra de vestuário, utensílios domésticos ou melhoria da habitação), ainda que não deixe de ser aplicado também no negócio agrícola. Como explicam Casimiro & Souto (2010: 83), a participação em associações de poupança ou de crédito rotativo tem contribuído para a mudança da vida de muitos camponeses e das suas possibilidades de consumo. Decorrentes destas lógicas de poupança informais estabelecem-se novas normas e costumes, assim como novas modalidades de relacionamento na comunidade, assentes na (des)confiança, na solidariedade ou no conflito. Por outro lado, constatou-se que alguns camponeses beneficiaram do acesso ao Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) – vulgo «sete milhões» –, estando outros aguardando pela análise do pedido⁴³. Trata-se de actores particularmente envolvidos nas actividades políticas locais⁴⁴, o que ilustra o carácter elitista dos actores analisados no contexto da comunidade. Esta iniciativa de atribuição de fundos para investimentos locais tem permitido o acesso de camponeses, em posições sociopolíticas estratégicas, a recursos financeiros, não deixando de incentivar a geração de pequenos empregos informais. Da análise dos resultados, as taxas de sucesso dos investimentos são mais discutíveis, assim como os níveis de reembolso das actividades ou a eficácia dos processos de controlo e de acompanhamento. O seguinte comentário é disso ilustrativo:

– «Estou a conseguir pagar, mas não é sempre que eu pago, porque, por exemplo, neste momento que eu... desde que estamos a sofrer de chuvas já não se consegue (...) Eu fui lá explicar que agora tenho o problema da chuva. (...) Não disseram nada, só disseram que está bom, estamos a entender isso. Se conseguir, sempre tem de vir pagar. Mas basta eu conseguir, vou lá pagar» (camponesa da Zona Verde, 48 anos).

⁴³ Nas entrevistas realizadas na localidade de Namissica, quatro camponeses confirmaram ter recebido esse empréstimo.

Contudo, de acordo com os extensionistas que participaram como intérpretes nas entrevistas, diversos camponeses não responderam honestamente à questão, omitindo propositadamente esse apoio, numa estratégia de salientar as dificuldades, com a expectativa de recolher potenciais apoios junto de doadores.

⁴⁴ Os beneficiários mostram-se particularmente activos no acompanhamento a líderes políticos e governamentais nas visitas à região, no acompanhamento de técnicos de saúde ou, inclusivamente, do processo de recenseamento eleitoral. Por vezes, trata-se dos próprios líderes comunitários, envolvidos na actividade política.

Além da natureza dos projectos financiados – muitos com destino à agro-pecuária, onde, pela natureza da actividade, os beneficiários necessitam de esperar no mínimo um ano para obter um resultado do investimento –, uma explicação corrente para o baixo retorno está associada à mensagem deturpada que chega à população, segundo a qual o dinheiro concedido a nível dos famosos «sete milhões» não tem de ser devolvido (Francisco, 2013: 241). As principais críticas sobre a atribuição destes fundos relacionam-se com a inexistência de critérios precisos sobre a utilização do OIIL, com o baixo reembolso dos créditos, com o desvio da aplicação dos fundos, com a falta de transparência na atribuição dos mesmos, assim como com a sua utilização na promoção de relacionamentos de fidelização partidária, caciquismo e enquanto instrumento de campanha eleitoralista (Mosca, 2014: 7).

CONCLUSÃO

Nas últimas décadas realizaram-se grandes investimentos nos distritos em análise, em áreas tão diversas como a mineração, a indústria ou a construção, o comércio por grosso e a retalho, o transporte e armazenamento, a hotelaria e a restauração, os serviços de segurança, entre outras actividades. Estes investimentos geraram diversas oportunidades de emprego ou de criação de novos negócios, no sector formal ou informal da economia, com potencial atractivo das populações camponesas da região, dinamizando situações de pluriactividade ou estimulando o abandono da actividade agrícola. Por outro lado, o crescimento urbanístico e o aumento do preço dos terrenos têm exercido uma pressão imobiliária (particularmente no vale de Nhar-tanda, plenamente inserido na cintura urbana de Tete), com impactos negativos nas áreas de produção disponíveis⁴⁵.

Da análise destas quatro comunidades agrícolas, constatou-se que os efeitos referidos variam em função de um conjunto de aspectos como a antiguidade da associação de camponeses, o tipo de apoios à produção recebidos por parte de organizações (não) governamentais, a dis-

⁴⁵ Com base nos inquéritos aplicados aos camponeses, constatou-se que, não obstante as elevadas receitas originárias da actividade agrícola, a rentabilidade por metro quadrado no mercado imobiliário torna a actividade rendeira mais rendível do que a produção agrícola. Em termos exemplificativos, na Zona Verde da cidade da Matola, uma dependência com um quarto e casa de banho com 15 m² estava sujeita, em 2014, a uma renda mensal de 3000 meticais. Trata-se de um valor de 200 meticais por cada metro quadrado, bastante superior aos 17,80 meticais por metro quadrado de rendimento decorrente da actividade agrícola (Feijó & Agy, 2015). Neste contexto, diversos camponeses da cidade da Matola e de Tete têm aplicado uma parte significativa das suas receitas na realização de construções, não só para habitação como, inclusive, para arrendamento, garantindo, deste modo, um conjunto de receitas estáveis complementares à actividade agrícola. Contrariamente à actividade agrícola, o arrendamento imobiliário não está sujeito às vicissitudes climatéricas (cheias, secas, inundações), aos efeitos nefastos de pragas ou de avarias de motobombas e de equipamento de irrigação, não obriga à utilização de mão-de-obra (familiar ou contratada), aumentando o tempo livre e reduzindo os custos de produção. Desta forma, os camponeses reforçam a sua atitude conservadora, tornando-se relutantes em investir exclusivamente na aquisição de novas áreas de produção, em apostar em culturas novas e arriscadas ou em fazer alterações não experimentadas nos seus sistemas agrícolas. Quando possível, os camponeses optam por diversificar as fontes de receitas (em sectores não agrícolas), garantindo uma maior segurança familiar.

tância da área de produção relativamente ao centro urbano ou o dinamismo económico do mesmo, assim como a proximidade relativamente à África do Sul.

De facto, comparativamente com as comunidades a norte do rio Save, entre os camponeses de Chibuto ou da Matola, constatou-se uma maior tendência de êxodo rural, assim como de situações de pluriactividade. Trata-se de movimentos populacionais que constituem o resultado não apenas do grande investimento realizado na Área Metropolitana de Maputo mas, sobretudo, da tradição migratória para a África do Sul existente nestas comunidades, dos efeitos que este país provoca no imaginário popular local, ou da importância histórica das remessas dos emigrantes para as populações rurais a sul do rio Save. O facto de os distritos do Chibuto e da Matola terem registado um saldo migratório negativo (contrariamente aos distritos de Tete e de Nacala-Porto) permite não apenas aferir a insuficiência dos novos postos de trabalho perante a procura de emprego existente mas também o carácter comparativamente mais atractivo dos salários praticados no país vizinho.

Por outro lado, a proximidade dos mercados e conseqüente facilidade de escoamento dos produtos, o carácter atractivo do preço dos produtos hortícolas nos mercados locais (Feijó & Agy, 2015) ou os apoios fornecidos por organizações não governamentais⁴⁶ (a nível do fornecimento de insumos ou de instalação de sistemas de regadio) não só fornecem condições concorrenciais vantajosas como promovem a retenção das populações na actividade agrícola. De facto, a maioria dos camponeses entrevistados auferem rendimentos médios mensais superiores ao salário mínimo nacional ou a rendimentos obtidos nas actividades do sector informal das grandes cidades, o que lhes confere uma maior capacidade de consumo. Nas comunidades mais distantes dos centros urbanos (nomeadamente no Chibuto e Nacala-Porto) e pouco integradas nos mercados, a baixa escolarização e a inexistência de documentos de identificação são factores que desincentivam o êxodo rural.

Por outro lado, constatou-se que os efeitos negativos dos processos migratórios – que poderiam ser sentidos a nível da redução de mão-de-obra disponível para trabalhos agrícolas, na conseqüente diminuição da produção e insegurança alimentar – são atenuados por um conjunto de três factores. Por um lado, os familiares emigrantes (particularmente a sul do Save) são responsáveis pelo envio de remessas económicas, que permitem a contratação de trabalhadores locais, de forma mais ou menos pontual, garantindo desta forma a realização de tarefas tradicionalmente atribuídas aos homens (como o destroncamento, a manutenção de habitações e outros trabalhos). Em segundo lugar, os apoios obtidos de organizações (não) governamentais (em insumos e formação) e a facilidade de escoamento dos produtos em

⁴⁶ Pela acção que exercem na procura de produtos hortícolas, os diversos operadores económicos na região contribuem para uma pressão inflacionista sobre os preços. A título de exemplo, o responsável pelos Serviços Distritais para as Actividades Económicas em Nacala-Porto partilhou que só a empresa Vale solicitou a quantidade semanal de 15 toneladas de tomate, assim como grandes quantidades de outros produtos hortícolas, que o distrito não tem capacidade de produzir, optando aquela empresa pela importação.

mercados atractivos (particularmente em Maputo e Tete) proporcionam a possibilidade de contratação de trabalhadores agrícolas, oriundos frequentemente das zonas mais rurais da província, capazes de colmatar eventuais situações de redução de mão-de-obra familiar disponível, quer por via da emigração quer de situações de pluriactividade. Em terceiro lugar, a reduzida dimensão dos terrenos (entre 0,2 ha em Mucotuene, 0,33 ha em Nhartanda e 0,35 na Zona Verde) não é particularmente exigente de mão-de-obra, sendo que as taxas de fecundidade não deixam de proporcionar uma reserva de força de trabalho excedentária, capaz de compensar a partida de membros da família.

O processo migratório exerce um forte efeito sobre a transformação das estruturas de organização familiar e de divisão do trabalho, assim como de autonomia e de poder das mulheres. De facto, a migração masculina tem como consequência um maior envolvimento das mulheres entrevistadas na produção de culturas de rendimento, permitindo-lhes a aquisição de receitas oriundas do seu trabalho e, por essa via, uma maior autonomia económica. O êxodo rural masculino contribui para a emancipação da mulher a nível dos processos de tomada de decisão, permitindo-lhe mais espaço de penetração na esfera pública e política, reforçando o seu poder simbólico na comunidade.

Por outro lado, no Sul de Moçambique, as dinâmicas migratórias estimulam o processo de integração das comunidades nos mercados. Como referido, as remessas dos emigrantes são frequentemente aplicadas na contratação de mão-de-obra assalariada em substituição ou complemento de elementos da família. Os camponeses das cidades da Matola ou de Tete, com mais anos de experiência na agricultura, geograficamente mais integrados nos centros urbanos ou nas instituições de microfinanças, revelaram maiores índices de penetração bancária, assim como de acesso aos mercados. Estes camponeses conhecem melhor os preços de mercado e revelam habilidades na escolha dos produtos mais rendíveis, conjugando o período de crescimento com o valor no mercado. Exceptuando na localidade de Namissica (com vias de acesso de má qualidade), as condições de acesso às zonas de produção eram favoráveis (em termos de estado das estradas de nível principal e secundário), com efeitos positivos sobre as condições de escoamento dos produtos, sobre a definição dos preços, mas também a nível do acesso a insumos agrícolas.

Em suma, em sistema de regadio, com condições de acesso a crédito, a insumos ou aos mercados, a pequena agricultura familiar pode constituir uma actividade rendível, geradora de rendimentos bem superiores ao salário mínimo praticado nos diversos sectores formais da economia⁴⁷, além de garantir a segurança alimentar e de permitir uma gestão flexível do tempo.

⁴⁷ Estes resultados estão de acordo com os estudos de Smart & Hanlon (2014: 89), que corroboram o carácter rendível da actividade agrícola, em condições de acesso aos mercados ou em sistema de regadio. Um «proeminente académico» entrevistado por Smart & Hanlon referia que «ganho mais com os meus porcos do que com o meu salário». Outros entrevistados abandonaram cargos públicos e privados para se dedicarem à agricultura comercial.

Próxima dos centros urbanos forma-se assim uma classe média, de acordo com os padrões da Organização Internacional do Trabalho⁴⁸, com níveis de rendimento superiores àquilo que Smart & Hanlon (2014) designaram como «médios agricultores comerciais».

Importa salientar que estas conclusões resultam da forma como a amostra foi constituída. Pretendendo mostrar aos investigadores as comunidades mais organizadas (em cooperativas ou em associações), com maiores áreas de produção e com maior sucesso no distrito, os camponeses analisados foram, frequentemente, indicados pelos Serviços Distritais das Actividades Económicas. Contudo, ao longo da presença nos respectivos distritos, foi possível comparar a situação destas comunidades com a dos restantes camponeses da região, bem mais limitados no acesso à água, sem condições para regadio e praticando uma agricultura de sequeiro, sem apoios de organizações não governamentais e, portanto, com condições de produção mais desvantajosas. Esta análise reporta-se a um grupo social protegido, economicamente favorecido, tendencialmente elitista e próximo dos centros de poder político, pelo que qualquer tentativa de generalização das conclusões para todos os camponeses do País seria, naturalmente, abusiva. Para a restante maioria dos camponeses não são comparáveis as condições de acesso a crédito, a insumos, a mercados rendíveis, apoio extensionista ou conhecimento de técnicas agrícolas, impedindo-os de beneficiar, da mesma forma, do crescimento das grandes cidades.

⁴⁸ Considerando os países em desenvolvimento, a Organização Internacional do Trabalho (International Labour Organization – ILO, 2013: 40) define como «*middle class workers*» aqueles trabalhadores com rendimentos diários compreendidos entre os 4 e os 12 dólares (portanto, entre 34 560 e 103 680 meticais anuais, se considerarmos seis dias de trabalho semanais e 12 meses de trabalho por ano, ao câmbio de 30 meticais por dólar).

REFERÊNCIAS:

- Abudu, F. (1986). Work attitudes of Africans. *ISMO*, 16, 17-36.
- Araújo, M. (1999). Cidade de Maputo. Espaços contrastantes: do urbano ao rural. *Fimisterra*, 67-68, 175-190.
- Bakewell, O. (2008). In search of diasporas within Africa. *African Diaspora*, 1, 5-27.
- Brad, P. (2008). *Fábricas no campo: Transformação Rural e Organização do Trabalho no Triângulo do Caju em Moçambique*. Relatório de trabalho preparado para a Techo Serve pp. 1-35.
- Casimiro, I. & Souto, A. (2010). *Empoderamento Económico da Mulher, Movimento Associativo e Acesso a Fundos de Desenvolvimento Local*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Casimiro, I. (1999). *Relações de Género na Família e na Comunidade em Nampula*. Maputo: Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento.
- Casimiro, M. I. (2008). 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: Codesria.
- Chambe, M. (2011). Abordagem teórica em torno da pluriactividade: as diversas formas de manifestação nas regiões rurais de Moçambique. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, 5 (1), 16-30.
- Chant, S. (1998). *Households, Gender and Rural-Urban Migration: Reflections on Linkages and Considerations for Policy*. London University Press.
- Chayanov, A. (1985). *La Organización de la Unidad Económica Campesina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Chipembe, C. (dir.) (2007a). *Recenseamento Geral da População e Habitação 2007: Indicadores sociodemográficos distritais. Província de Maputo*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Chipembe, C. (dir.) (2007b). *Recenseamento Geral da População e Habitação 2007: Indicadores sociodemográficos distritais. Província de Gaza*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Chipembe, C. (dir.) (2007c). *Recenseamento Geral da População e Habitação 2007: Indicadores sociodemográficos distritais. Província de Tete*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Chipembe, C. (dir.) (2007d). *Recenseamento Geral da População e Habitação 2007: Indicadores sociodemográficos distritais. Província de Nampula*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Chipembe, C. (dir.) (2011). *Mulheres e Homens em Moçambique: Indicadores seleccionados de género 2011*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Chipembe, C. (dir.) (2012). *III Recenseamento Geral da População e Habitação, 2007: Indicadores sociodemográficos distritais ¾ Maputo Província*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

- Chipembe, C. *et al.* (2010). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF 2008/09*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Costa, A. & Rodrigues, C. (2007). Famílias e estratégias de sobrevivência e reprodução social em Luanda e Maputo. In Jochen Oppenheimer & Isabel Raposo (coord.), *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri. pp. 139-161.
- DNAL (Direcção Nacional da Administração Local) (2005). *Perfil do Distrito de Chibuto, Província de Gaza*. Maputo: Ministério da Administração Estatal. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/distritos/gaza/Chibuto.pdf> (consultado a 21 de Julho de 2014).
- Durkheim, É. (1977). *A Divisão do Trabalho Social*. Lisboa: Editorial Presença.
- Farré, A. (2009). Formas de investimento das poupanças no local de origem por emigrantes do Sul de Moçambique. O caso do distrito de Massinga (Inhambane). In Luís de Brito *et al.*, *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos. pp. 219-240.
- Feijó, J. & Agy, A. (2015). Dinâmicas da economia camponesa em zonas de implementação de grandes projectos. In João Mosca (org.), *Sector Familiar e Desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: Observatório no Meio Rural.
- Feijó, J. (2010). Relations with people and relations with things: management of human resources in African companies. *Werkinkel – Journal of Low Countries and South African Studies*, 5 (1), 73-90.
- Feijó, J. (2011). Biscates, manobras e boladas – estratégias de compensação salarial de trabalhadores moçambicanos em Maputo. In Cristina Maneschky, Ana Gomes & Ida Gonçalves (orgs.), *Nos Dois Lados do Atlântico: trabalhadores, organizações e sociabilidades*. Belém: Editora Paka-Tatu. pp. 95-112.
- First, R. (coord) (1998). *O Mineiro Moçambicano – Um Estudo sobre a Exportação de Mão-De-Obra em Inhambane*. Maputo: Imprensa Universitária.
- Frias, S. (2006). *Mulheres na Esteira, Homens na Cadeira? – Mulheres, economia informal e mudança cultural*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Hanlon, J. (2002). *Debate sobre a Terra em Moçambique: Irá o desenvolvimento rural ser movido pelos investidores estrangeiros, pela elite urbana, pelos camponeses mais avançados ou pelos agricultores familiares?* Londres: Oxfam GB – Regional Management Center for Southern África.
- Hernandez, Émile-Michel (1998). La gestion des ressources humaines dans l'entreprise informelle africaine. *Revue Française de Gestion*, 119, 49-57.

- Hernandez, Émile-Michel (2000). Afrique: L'actualité du modèle paternaliste. *Revue Française de Gestion*, 128, 98-106.
- Hyden, G. (1983). *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*. Berkeley / Los Angeles: University of California Press.
- ILO (International Labour Office) (2013). *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Geneva: International Labour Organization.
- Kemper, R. (1991). Urban anthropology in the 1990s: The state of its practice. In Robert Kemper (ed.), *Directory of Urban Anthropologists. A special volume of urban anthropology*, 20 (3). pp. 211-223.
- Kessides, C. (2007). The urban transition in Sub-Saharan Africa: challenges and opportunities. *Environment and Planning*, 25 (4), 466-85.
- Mather, D. et al. (2004). Análise de mortalidade de adultos em agregados familiares rurais em Moçambique e as implicações para as políticas. *Relatório de Pesquisa*, 58. Maputo: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural.
- MINAG (2010). *Plano Estratégico do Sector Agrário: PEDSA 2010-2019*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- Mosca, J. & Abbas, M. (2013). Preços e mercados de produtos agrícolas alimentares. *Observador Rural*, 3. Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Mosca, J. (2011). *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*. Maputo: Escolar Editora.
- Mosca, J. (2014). *Um Contributo para a Análise Política e Económica do Campesinato em Moçambique*. Texto policopiado.
- Negrão, J. (2002). A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, 179, 1-21.
- Negrão, J. (2006). *Cem Anos de Economia da Família Rural Africana*. Maputo: Texto Editores.
- Newitt, M. (1995). *História de Moçambique*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Nielsen, M. (2012). Como não construir uma estrada: uma análise etnográfica dos efeitos socioeconómicos de um projecto chinês de construção de infra-estruturas em Moçambique. In Sérgio Chichava & Chris Alden, *A Mamba e o Dragão: relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo: IESE / SAIIA. pp. 61-80.
- O'Connor, A. M. (1983). *The African City*. London: Hutchinson.
- Oppenheimer, J. & Raposo, I. (2007). Entre os constrangimentos estruturais e a margem de manobra dos cidadãos africanos: reflexões conceptuais e metodológicas. In Jochen Oppenheimer & Isabel Raposo (coord.), *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri. pp. 23-36.
- Pfeiffer, J. (2003). Cash income, intrahousehold cooperative conflict, and child health in Central Mozambique. *Medical Anthropology*, 22 (2), 87-130.

- Piepoli, S. (2008). Empreendedorismo no feminino: os percursos de negociantes informais de Maputo. In José Fialho Feliciano & Guilherme Fonseca-Statter (coord.), *Empresariado, Empreendedorismo e Desenvolvimento em Angola e Moçambique*. Lisboa : Centro de Estudos Africanos. pp. 253-276.
- Potts, D. (1997). Urban lives: adopting new strategies and adapting rural links. In C. Rakodi (ed.), *The Urban Challenge in Africa: growth and management of its large cities*. Nova Iorque: United Nations University Press. pp. 447-494.
- Raposo, I. (2007). Há diferença: ali é cidade, aqui é subúrbio. Urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Luanda e Maputo. In Jochen Oppenheimer & Isabel Raposo (coord.), *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colíbi. pp. 105-138.
- Sambo, B. (2013). Exclusão social nas zonas rurais de Moçambique: os enteados das microfinanças. In Samuel Quive, Arlindo Chilundo & Luísa Mutisse (org.) *Perspectiva Sociológica do Desenvolvimento Rural*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. pp. 257-310.
- Siteo, T. (2005). *Agricultura Familiar em Moçambique – estratégias de desenvolvimento sustentável*. Maputo. Texto policopiado.
- Siteo, T. (2008). Evolução dos sistemas agrários no vale do Infulene, cidade da Matola, província de Maputo, uma abordagem sistémica. In *Anais do 4.º Congresso Brasileiro de Sistemas*. Centro Universitário de Franca Uni-FACEF, 29 e 30 de Outubro de 2008. Disponível em: http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/artigos/A/A_110.pdf (consultado a 10 de Dezembro de 2014).
- Smart, T. & Hanlon, J. (2014). *Galinhas e Cerveja: uma receita para o desenvolvimento*. Maputo: Kapicua.
- Vleter, F. (2006). *Microfinance in Mozambique – achievements, prospects & challenges. Mozambique Microfinance Facility*. Disponível em: http://www.uncdf.org/english/microfinance/uploads/sector_assessments/Mozambique%20-%20SA.pdf (consultado a 20 de Novembro de 2014).
- Weber, M. (1983). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva, volume 1*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Whiteside, M. (2001). *Neighbours in Development: livelihood interactions between Northern Mozambique and Southern Malawi*. UK: Department of International Development.

JORNAIS DIGITAIS

- Carlos, B. (26.06.2014). TETE: Agricultura potencia cadeia de produção. In *Notícias online*. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/provincia-em-foco/18241-tete-agricultura-potencia-cadeia-de-producao> (consultado a 6 de Agosto de 2014).
- José, H. (05.04.12). Matola uma gigante em sono profundo. In *a Verdade Online*. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/26313-matola-um-gigante-em-sono-profundo> (consultado a 23 de Outubro de 2014).
- Redacção (07.11.2014). Vale de Nhartanda $\frac{3}{4}$ camponeses denunciam usurpação das suas terras. In *Notícias* (p. 5), n.º 29 259.

PARTE III
SOCIEDADE

POUPANÇA EXTERNA NUM CONTEXTO DE CRESCIMENTO ECONÓMICO SEM POUPANÇA INTERNA

António Francisco e Moisés Siúta

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o papel da poupança externa em Moçambique num contexto de crescimento económico sem poupança interna, talvez a característica mais importante e marcante da economia moçambicana nos últimos cinquenta anos. No período de 1960-2010, a poupança interna moçambicana converteu-se no seu oposto, uma prolongada despoupança, em vez de excedente de rendimento sobre os gastos de consumo, como se espera que aconteça numa economia em crescimento. Ao longo de quatro décadas consecutivas, Moçambique consumiu mais do que produziu. A taxa anual média de consumo rondou os 114% do Produto Interno Bruto (PIB), correspondente à soma dos bens e serviços (em valores monetários) produzidos num determinado período; ou seja, durante os cinquenta e um anos abrangidos nesta pesquisa, Moçambique consumiu uma média de 14% acima do PIB, equivalente a 840 milhões de dólares internacionais (\$Int.), em média, por ano.

Como foi isto possível? Recorrendo à poupança externa, ou poupança de outros países, mobilizada através de empréstimos, investimento directo estrangeiro ou outros meios. A taxa anual de poupança externa rondou, em média, os 27% do PIB (cerca de \$Int. 1,6 mil milhões, por ano), entre 1960 e 2010, da qual 52% foi para o consumo e os restantes 48% para o investimento (cerca de \$Int. 780 milhões, em média, por ano). Obviamente, as médias acima referidas ocultam variações substanciais. Por exemplo, entre 1960 e 1997, a despoupança média anual rondou os 19% do PIB, enquanto nos últimos doze anos da série temporal a poupança interna se tornou ligeiramente positiva (1,3% do PIB por ano em 1998-2010). Este último indicador fornece um sinal novo, ou mesmo inédito, na evolução da economia moçambicana. Na primeira década do corrente século XXI, uma parte do que foi produzido não foi imediatamente consumida, indicando que uma capacidade poupadora emergia no País. Mas, sendo um sinal demasiado ténue e frágil, só o tempo dirá se a emergente poupança interna positiva se tornará sustentável a longo prazo e, eventualmente, tão relevante para o crescimento económico moçambicano como tem sido a poupança externa.

O presente trabalho inspira-se na revisão da literatura sobre a relação entre poupança e investimento e a exploração sistemática das séries estatísticas macroeconómicas mais longas disponíveis. O artigo partilha os resultados da análise das múltiplas funções desempenhadas pela poupança externa na economia moçambicana, além do papel que lhe é histórica e convencionalmente reconhecido – complementar as necessidades internas de financiamento do investimento. São quatro as principais funções consideradas neste trabalho: 1) complementar o rendimento para o consumo; 2) substituir a poupança interna; 3) financiar o investimento; e 4) contribuir para o crescimento económico. Estas quatro funções configuram um quadro analítico útil e operacional, sintetizado no fluxograma da Figura 1, para se caracterizar e avaliar a natureza, o conteúdo e as dinâmicas das opções estratégicas de crescimento económico em Moçambique a longo prazo.

O artigo faz parte da pesquisa realizada pelo Grupo de Investigação (GdI), Pobreza e Protecção Social (PPS) do IESE sobre o impacto da poupança moçambicana, na configuração das principais modalidades de protecção social em Moçambique. Alguns dos resultados da pesquisa foram partilhados em 2014, no boletim *IDeLAS* e no livro *Desafios para Moçambique 2014* (Francisco & Siúta, 2014a, 2014c, 2014b), bem como na tese de licenciatura do segundo autor deste texto (Siúta, 2014). Na verdade, o presente artigo incorpora parte dos resultados da referida tese, centrada em duas questões de investigação: a) Qual é o papel da poupança externa em Moçambique? e b) Qual é o impacto da poupança externa no crescimento económico moçambicano?

Em termos metodológicos, os resultados aqui apresentados baseiam-se na exploração estatística da versão 7.1 da chamada Penn World Table (PWT7.1) (Heston, Summers & Aten, 2012). Esta base estatística contém dados das contas nacionais de 189 países, referentes ao período de 1950-2010. No caso de Moçambique, os dados disponíveis referem-se ao período de 1960-2010, à excepção de duas variáveis – a população e a taxa de câmbio da moeda nacional (metical) em relação ao dólar norte-americano (USD), cujas séries começam em 1950. As variáveis seleccionadas são apresentadas em dólares internacionais (\$Int.), convertidos à Paridade de Poder de Compra (PPC) relativamente ao dólar norte-americano (USD) e a preços constantes do ano 2005.

Além desta breve introdução, das referências bibliográficas e do Anexo 1, este artigo está organizado em cinco secções. Na primeira, apresenta-se o quadro analítico das funções da poupança externa. Após um breve comentário sobre a importância da poupança externa, esboça-se o marco conceptual da análise, representado graficamente no fluxograma da Figura 1. A segunda secção apresenta os resultados da investigação sobre três das quatro funções da poupança externa, nomeadamente: complementar o consumo, substituir a poupança interna e financiar o investimento. A terceira secção centra-se na quarta função da poupança externa, uma função agregadora das outras três, relacionada com a promoção do crescimento e do desenvolvimento económico. Na quarta secção insere-se Moçambique numa perspectiva internacional,

destacando-se a sua posição na região da África Austral e no mundo em geral. A quinta secção conclui com breves considerações para uma discussão sistemática e aprofundada, que, não podendo ser realizada neste texto por limitações de espaço, se justifica numa próxima oportunidade. Este trabalho não analisa políticas económicas alternativas; por isso, não levantamos a questão de possíveis alternativas à estratégia de crescimento económico, ancorada principalmente na poupança externa.

QUADRO ANALÍTICO DAS FUNÇÕES DA POUPANÇA EXTERNA

IMPORTÂNCIA DA POUPANÇA EXTERNA

A trajetória do crescimento económico em Moçambique nos últimos cinquenta anos oferece uma confirmação empírica tão ambígua como a que nos foi revelada pela investigação empírica de Feldstein-Horioka (1980) no clássico estudo intitulado «Domestic Saving and International Capital Flows». Ao longo dos anos passados, os resultados empíricos de Feldstein-Horioka (1980) foram reconhecidos como um dos principais dilemas ou quebra-cabeças («Feldstein-Horioka puzzle») da macroeconomia internacional por causa da elevada correlação encontrada entre a poupança interna e o investimento, contrariando o senso comum sobre a mobilidade de capitais entre os países (Obstfeld & Rogoff, 2000).

Segundo Feldstein-Horioka (1980), uma vez que a poupança doméstica passou a ser orientada por oportunidades de investimento disponíveis em todo o mundo, seria expectável que o investimento doméstico passasse a ser financiado por capitais internacionais. Entretanto, o pressuposto do efeito da mobilidade perfeita de capitais internacionais no crescimento económico, comparativamente ao papel da poupança interna, tornou-se objecto de várias controvérsias, decorrentes de resultados de pesquisa divergentes e contraditórios. Alguns estudos posteriores ao de Feldstein-Horioka propõem que os resultados por eles apresentados sobre a mobilidade de capitais não são um quebra-cabeças, mas sim um problema de restrição de solvência dos países (Bresser-Pereira & Nakano, 2003; Coakley, Kulasi, & Smith, 1996; Mandarino, 2005; F. Rocha, 2003; F. Rocha & Zerbini, 2002a, 2002b; Sachsida & Caetano, 1998). «Um país não pode tomar ou fazer empréstimos indefinidamente: os déficits em conta corrente precisam ser seguidos por superávits, ou vice-versa», escrevem Bresser-Pereira & Nakano (2003: 11) sobre a controvérsia, adiantando: «A longo prazo os saldos em conta corrente devem levar ao equilíbrio».

A ideia de que o crescimento económico deixa de ser determinado pela poupança interna, numa economia aberta à mobilidade, globalização e crescente integração dos fluxos internacionais de capital, ganhou ampla divulgação e aceitação nas décadas passadas; mas tal ideia nem sempre tem sido confirmada pelas experiências internacionais de maior desenvolvimento económico.

Alguns países com maior sucesso (Coreia do Sul, Singapura, Taiwan, Botswana, Malásia e Israel), em termos de crescimento e desenvolvimento económico sustentável a longo prazo, são poupadores domésticos; não recorrem a déficits em conta-corrente para financiar a sua expansão económica e resistem a substituir a sua poupança interna pela externa (Alves, Silva, & Lopes, 2010; Bresser-Pereira & Gala, 2007; Bresser-Pereira & Nakano, 2003; Dirschmid & Glatzer, 2004; Feldstein & Horioka, 1980; Obstfeld & Rogoff, 2000; Silva, Lopes & Alves, 2012). Historicamente, olhando para a experiência internacional, percebemos que são poucos os países apostados em demonstrar ser viável e possível financiar o desenvolvimento económico a longo prazo à custa da poupança externa. De facto, na maioria dos países do mundo, o desenvolvimento é predominantemente financiado com poupança interna, através do auto-financiamento e do financiamento do Estado e bancário. Muitos dos países recorrem, sem dúvida, à poupança externa, mas como um complemento das suas necessidades de financiamento interno. Ora, Moçambique e alguns países (Tabela 3 e Anexo 1) parecem apostados em contrariar a tendência histórica geral ao insistirem num crescimento com maior recurso à poupança externa do que à poupança doméstica.

Na literatura económica, tanto teórica como empírica, a poupança externa é considerada geralmente um recurso para financiar as necessidades internas por duas vias: complemento e substituição da poupança interna. Estes dois termos (complemento e substituição) são frequentemente usados, implícita ou explicitamente. O primeiro é usado em relação ao nível e tendência da poupança interna, entendida como excedente do rendimento sobre os gastos de consumo imediato (Bresser-Pereira & Gala, 2009; Claus, Haugh, Scobie, & Tornquist, 2001; Deaton, 1997; Edwards, 1995; Keynes, 1996: 90). O segundo termo pressupõe uma economia aberta à entrada e saída do capital internacional, permitindo que o investimento e o crescimento económico não dependam necessariamente, nem exclusivamente, da poupança interna (Feldstein & Horioka, 1980; Obstfeld & Rogoff, 2000; Pavelescu, 2009; Younas & Chakraborty, 2011).

Não é consensual que os conceitos de complemento e substituição se circunscrevam à poupança interna. Em países com experiências similares à de Moçambique, os referidos conceitos tornam-se operacionais e úteis tanto quanto ao consumo como quanto à poupança interna. Aliás, do ponto de vista da renda, a poupança pode ser vista como uma forma de diferir o consumo, sendo este, e só este, que gera o bem-estar. Quando se poupa, na verdade, poupa-se para consumir mais tarde. Mas, quando o consumo imediato ultrapassa o rendimento, ou quando o investimento excede a poupança de forma persistente e prolongada, a questão da sustentabilidade torna-se inevitável. O mesmo acontece se o financiamento do investimento depende da poupança dos outros, recorrendo à substituição da poupança doméstica por via de empréstimos ou cedendo direitos de propriedade sobre uma parcela do próprio sistema produtivo do país.

Em Moçambique, a questão do complemento do rendimento para o consumo em relação ao complemento e/ou substituição da poupança interna carece de investigação apropriada, como testemunham os recentes estudos sobre a problemática da poupança em Moçambique (Arnaldo, 2008; BdM, 2014). Uma excepção digna de nota é, por exemplo, o recente estudo do Banco de Moçambique (BdM, 2014), se bem que este revele uma surpreendente preocupação em passar a mensagem de que, em Moçambique, a poupança externa é «um complemento, e não um substituto» da poupança doméstica para o financiamento do investimento doméstico (BdM, 2014: 4, 31). Esta conclusão poderia ser justificada pelo facto de o estudo se ter circunscrito ao período em que a poupança doméstica se tornou positiva, mas mesmo assim, além de as evidências apresentadas para avançar com a ideia de complemento em vez de substituição serem questionáveis, noutras partes do trabalho os autores reconhecem que os agentes económicos «canalizam para a poupança uma parte ínfima do rendimento»; mais importante ainda, não teria sido possível garantir níveis de investimentos tão superiores aos da poupança interna sem recorrer à substituição desta última, sobretudo nos períodos em que ela foi negativa. Por outras palavras, é motivo para perguntar como se pode complementar algo que não existe?

Em resumo, para podermos lidar com e analisar a importância da poupança externa, e em particular o seu papel através de diferentes funções que desempenhe numa economia determinada, tornou-se importante estabelecermos um marco conceptual e operacional da pesquisa. Este é o foco da secção que se segue.

MARCO CONCEPTUAL

No contexto deste artigo, vale a pena começarmos por explicitar o que entendemos por desenvolvimento económico, um conceito frequente e vulgarmente usado em análises económicas, nem sempre diferenciável do conceito de crescimento económico. Neste trabalho, entendemos por desenvolvimento económico o processo histórico de aumento da produtividade e dos padrões de vida da população causado pela sistemática utilização do excedente económico na acumulação de capital e no progresso técnico (Bresser-Pereira, 2011: 2; Diniz, 2006: 32-34).

As relações entre os conceitos de crescimento e de desenvolvimento são extremamente fortes e estreitas, de tal forma, como escreve Diniz (2006: 33), que a tarefa de os distinguir se torna, por vezes, difícil. Mas esta dificuldade agrava-se por razões de natureza epistemológica, como, por exemplo, a vulgar distinção artificial entre o que designamos por quantitativo e qualitativo. Por exemplo, o manual de Figueiredo *et al.* (2005: 17-19) usa os conceitos de crescimento e de desenvolvimento de forma indiferenciada e associada ao produto *per capita*, considerando ambos os conceitos como aproximações ao bem-estar pessoal. Por isso, acabam por reduzir a distinção entre crescimento e desenvolvimento, assumindo que o crescimento é essencialmente quantitativo e o desenvolvimento é essencialmente qualitativo. Ora, esta diferenciação entre quantitativo e qualitativo ignora que qualquer unidade de grandeza, ou de medida, possui uma

dupla dimensão: quantitativa e qualitativa. Ambos os conceitos, crescimento e desenvolvimento, podem ser operacionalizados como unidades de grandeza, mas com referência a relações económicas diferentes. Relativamente ao conceito de crescimento económico, a definição do economista Simon Kuznets (1971)¹, apresentada aquando da recepção do prémio Nobel em Economia, é perfeitamente actual e aplicável ao domínio representado pela economia, mensurável pelo volume da produção e capacidade de oferecer bens económicos.

Já o conceito de desenvolvimento económico pode ser facilmente distinguível do crescimento económico se o considerarmos um conceito ou variável que relaciona o que é produzido com quem ou quantos produzem; ou seja, relaciona o crescimento do volume de produção com o crescimento da população, através de indicadores agregados como o PIB *per capita* ou por habitante. Por isso, na definição acima apresentada, relativamente ao desenvolvimento, destacamos explicitamente a criação de excedente económico como um processo de aumento da produtividade e dos padrões de vida da população por que passa a economia de um país, enquanto em relação ao crescimento económico consideramos a dinâmica de produção propriamente dita. Embora a apresentação de uma análise extensiva dos méritos e desméritos dos múltiplos papéis da poupança externa na economia moçambicana não seja o objectivo deste trabalho, directa ou indirectamente, a simples identificação e descrição das funções de complemento e substituto da poupança externa, em relação ao consumo e sobretudo à poupança interna, justifica um entendimento claro do referencial conceptual formal envolvido na pesquisa. Sem pretender ser exaustivo sobre as principais relações formais, vale a pena referir que a pesquisa tomou como ponto de partida as relações das contas nacionais de uma economia aberta, na qual o produto Y é a soma do consumo (C) com o investimento (I), mais exportações (X), menos importações (M). O investimento é igual à poupança S , determinando a poupança do lado da demanda e a poupança financiando o investimento *ex-post*. Assim, o nível de renda é determinado pelos gastos em consumo e investimento, segundo as expressões seguintes:

$$Y = C + I + X - M \quad (1)$$

$$I = S = S_i + S_x \quad (2)$$

A poupança externa, ou seja, a poupança importada de outros países, é igual ao défice em conta-corrente, que, por sua vez, corresponde ao saldo comercial mais os rendimentos líquidos enviados para o exterior.

$$S_x = M - X + RLE \text{ [poupança externa]} \quad (2.1)$$

Nesta pesquisa, abstraímos-nos de um conjunto de variáveis e relações intrínsecas às expressões numéricas acima referidas, nomeadamente: a renda bruta como somatório de salários dos trabalhadores, ordenados da classe média profissional e lucros; ou ainda o facto de a poupança

¹ «O crescimento económico de um país pode ser definido como o aumento a longo prazo da sua capacidade de oferecer à população bens económicos cada vez mais diversificados, baseando-se esta capacidade crescente numa tecnologia avançada e nos ajustamentos institucionais e ideológicos que esta exige» (Figueiredo, Pessoa, & Silva, 2005: 18; Kuznets, 1971).

externa de um país ser igual ao déficit em conta-corrente e variar com a taxa de câmbio real, entre outros aspectos.²

Neste trabalho, entende-se por completo a função adicional, agregadora e suplementar da poupança externa relativamente à poupança interna. Esta forma de operacionalizar o conceito de complemento poderá distinguir-se da convencional noção de complemento geralmente encontrada na literatura, porque neste último caso presume-se que a poupança externa surge como complemento de uma determinada poupança interna, que serve de base para o financiamento do investimento. Este pressuposto justifica-se em países com uma base mínima de poupança doméstica existente. Na terceira secção, ilustraremos este ponto ao mostrar que a generalidade dos países complementa as suas necessidades de financiamento com poupança externa, em maior ou menor percentagem, mas a média mundial de poupança, por exemplo, na década de 2000, rondou os 18% do PIB mundial (Dornbusch, Fischer, & Startz, 1998: 298-334; Feldstein & Horioka, 1980; Francisco & Siúta, 2014b; Gala, 2006: 52-68; Oliveira, Beltrão, & David, 1998; Ramos, 2013: 80-87).

Entretanto, em países onde a poupança interna é totalmente inexistente ou inteiramente negativa, como foi o caso de Moçambique durante pelo menos quatro décadas (e continua a ser noutros países – ver o Anexo 1), a poupança externa substitui a poupança interna num duplo sentido: absoluto e relativo. A substituição da poupança interna pela poupança externa é causada pela inexistência absoluta ou insuficiência extrema (plena) de um excedente de renda não consumida. Por outro lado, a substituição relativa ou parcial, frequentemente considerada na literatura, acontece porque os países possuem uma certa base de poupança interna positiva. Neste caso, a diminuição da poupança interna pode ser igual, maior ou menor do que o influxo de poupança externa.

$$Z = 1 - \frac{\Delta \text{ investimento}}{\Delta \text{ poupança externa}} \quad (3)$$

A Equação 3 relaciona a variação do investimento e da poupança externa, e o resultado (Z) indica a taxa de substituição da poupança interna pela poupança externa. Quando resultado da Equação 3 é igual a um ($Z=1$), a redução da poupança interna é igual ao influxo da poupança externa. Nesta situação, nenhuma parte da poupança externa adicional foi alocada ao investimento, pelo que a variação do investimento é nula (zero).

Quando toda a poupança externa adicional é alocada ao investimento, indicando que não há aumento do consumo e conseqüente redução da poupança interna, o rácio na Equação 3 é igual à unidade, e o resultado de toda a equação é zero ($Z=0$). Este resultado ($Z=0$) significa que não ocorre um processo de aumento do consumo e redução da poupança interna porque a

² Para mais detalhes sobre as principais relações formais, ver Siúta (2014), Bresser-Pereira & Gala (2007: 7-11).

poupança externa adicional é totalmente canalizada para o investimento, de tal modo que a variação do investimento e da poupança externa são iguais (na Equação 3).

Para ilustrar, considere-se que a taxa de investimento num determinado período aumenta de 20% para 21% do PIB, isto é, aumenta em um ponto percentual, enquanto, nesse mesmo período, a poupança externa aumenta quatro pontos percentuais (passando, por exemplo, de 34% para 38% do PIB). Isto significa que apenas um quarto, ou 25%, do dinheiro recebido do exterior se transformou efectivamente em investimento e os restantes 75% ($Z=0,75$) foram direccionados para consumo. Portanto, em termos relativos, a substituição da poupança interna pela poupança externa corresponde a 75% da poupança externa que entrou no país durante o período considerado (Bresser-Pereira, 2007; Bresser-Pereira, Araújo, & Gala, 2014; Gala, 2006: 59; Rocha & Oreiro, 2011; Rocha & Gala, 2011).

Uma das limitações do presente trabalho, convém reconhecê-lo desde já, reside no facto de que, por enquanto, a pesquisa se abstraiu do papel da taxa de câmbios e, em particular, do papel dos déficits em conta-corrente. Mesmo assim, é possível mostrar os dados disponíveis, em que Moçambique teve períodos de relativo desenvolvimento, assente na poupança externa, mas noutros períodos esta forma de poupança poderá ter contribuído para o subdesenvolvimento, por fomentar o consumo enquanto a capacidade produtiva reduzia ou se mantinha estagnada³ (um exemplo disso é o que se pode constatar em Moçambique no período de 1960-1986, com base nos dados discutidos na quarta secção deste artigo). Por isso, optamos por usar o conceito de substituição nas duas interpretações acima referidas. Na segunda secção exploramos estas duas acepções para identificar a sua relevância, tendo em conta a poupança interna como poupança negativa ou despoupança interna (o oposto de poupar) plena ou absoluta, por ter sido esta a característica dominante em grande parte do período considerado na análise.

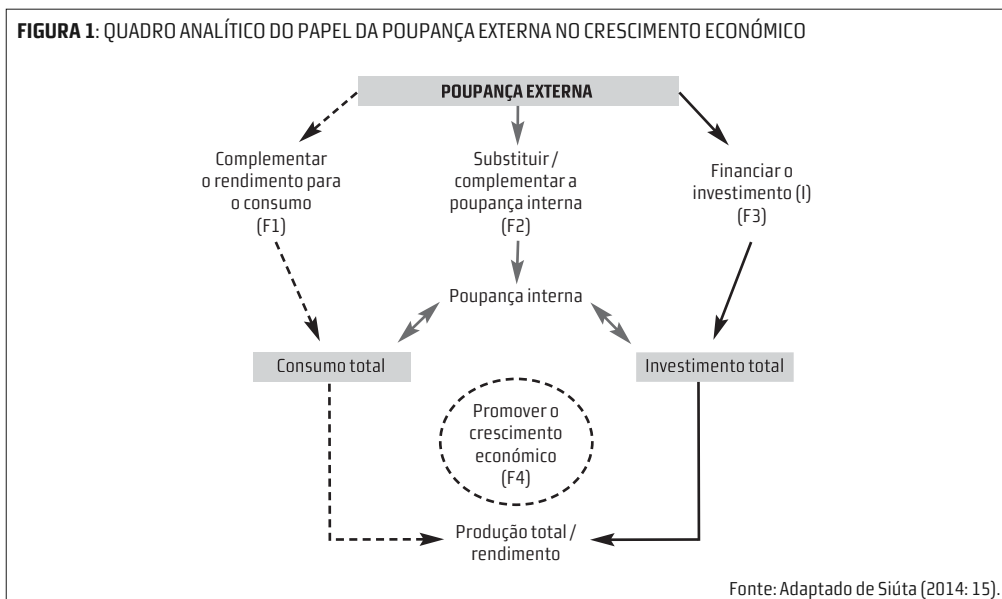
Em suma, o consumo acima do que é produzido só é possível se houver acesso a poupança externa e parte dela não for alocada ao investimento. Por outro lado, a poupança externa justifica-se quando a poupança interna é insuficiente, havendo necessidade de ampliar a capacidade produtiva para além do que se pode conseguir com os recursos internos. Deste ponto de vista, a poupança externa só desempenha o papel de complemento quando a poupança interna existe em valor positivo e é um elemento-chave para o investimento produtivo e o crescimento económico do país; assim, a poupança externa tem apenas uma função auxiliar, não sendo estritamente dela que a economia do país depende.

Em conformidade com a revisão crítica da literatura teórica e empírica, o fluxograma representado na Figura 1 apresenta de forma esquemática o quadro conceptual e analítico das

³ Bresser-Pereira (2002) considera que este tipo de financiamento é uma causa de subdesenvolvimento em vez de desenvolvimento: «O financiamento externo será a causa de subdesenvolvimento, ao invés de desenvolvimento, se os recursos emprestados a um país acabarem sendo principalmente utilizados para consumo e não para investimento» (Bresser-Pereira, 2002: 360).

principais funções da poupança externa, aplicável à investigação da economia moçambicana, destacando-se quatro funções principais.

FIGURA 1: QUADRO ANALÍTICO DO PAPEL DA POUPANÇA EXTERNA NO CRESCIMENTO ECONÓMICO



A primeira função da poupança externa é complementar o rendimento para o consumo (F1 na Figura 1). Decorre de duas situações: o país consome tudo ou até mais do que nele é produzido. Por esta via, os residentes do país expandem o consumo imediato ou adquirem bens e serviços além do que é possível com base na produção interna, recorrendo à importação de poupança de outros países. Por outras palavras, a poupança externa permite ampliar e ir além da procura interna de bens, em claro contraste com a opção convencionalmente preconizada pelas teorias clássicas, liberais ou intervencionistas: restringir ou baixar o consumo imediato para aumentar a poupança interna que financie o investimento (Bacha, 2004: 182; Leitão, 2008: 250; Oreiro, 2005; Serrano, 2003). Na Figura 1, o fluxo entre a poupança externa, o consumo e o seu impacto no produto ou rendimento nacional é representado por uma linha tracejada por se considerar que esta função é complementar ao consumo e não corresponde ao que convencionalmente se espera da poupança externa, ou seja, complementar a poupança interna e financiar o investimento nacional.

A segunda função da poupança externa é substituir a poupança interna. No caso particular de Moçambique, onde grande parte da série temporal apresenta um excedente do consumo sobre o rendimento nacional, isto só pode acontecer numa economia aberta ao influxo da poupança externa. Ao substituir a poupança interna quando esta é inexistente, a poupança externa contribui para o crescimento económico se for aplicada para o investimento produtivo, quer a sua aplicação seja feita pelo Estado (substituindo a poupança pública) ou pelo sector privado (substituindo a poupança privada). Na Figura 1, a função 2 (F2) representa a substituição da

poupança interna quando ela é inexistente, associada ao financiamento externo da poupança pública e da poupança privada. Isto sugere que tanto o Estado como os agentes privados podem recorrer à poupança externa quando não conseguem poupar, na forma de endividamento externo ou outras formas de dívida, bem como através de doações ou ajuda internacional concessionada (Garcia, 2013; Serrano, 2003: 03-06).

A terceira função da poupança externa é financiar o investimento em ambos casos, seja como substituto ou como complemento. Como fonte de recursos para o investimento, a função 3 (F3) na Figura 1 refere-se aos casos em que a poupança externa é canalizada directamente para o investimento pelos agentes nacionais (Estado ou agentes privados) ou pelos agentes económicos do estrangeiro, os quais são reconhecidos como titulares dos recursos investidos. Quando é o sector público (Estado) que investe na poupança externa, esta toma a designação de investimento público; quando são os agentes económicos do sector privado que investem, esta é denominada investimento privado; e o investimento estrangeiro acontece quando os cidadãos estrangeiros aplicam os seus próprios recursos no território nacional (Fulgencio, s. d.: 354; Gomes, 2012: 10, 11, 16; Samuelson & Nordhaus, 2010: 507, 510).

Por fim, a poupança externa desempenha a função de promover o crescimento económico. Esta função (F4 na Figura 1) resulta do agregado e conjugação das três identificadas anteriormente: consumo, poupança interna e investimento. A este nível, as mesmas questões sobre o que incentivar para estimular o crescimento económico: incentivar o consumo ou a poupança doméstica? Uma questão antiga que remota aos clássicos da economia e sobretudo à controvérsia despoletada pelo trabalho de Keynes (1996), para quem um eventual aumento do investimento não é necessariamente acompanhado do aumento da poupança.

AS MÚLTIPLAS FUNÇÕES DA POUPANÇA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE

As quatro funções da poupança externa representadas na Figura 1 são caracterizadas e brevemente analisadas, nesta secção, recorrendo, como acima se referiu, à série de dados da PWT 7.1, abrangendo o período de 1960-2010.

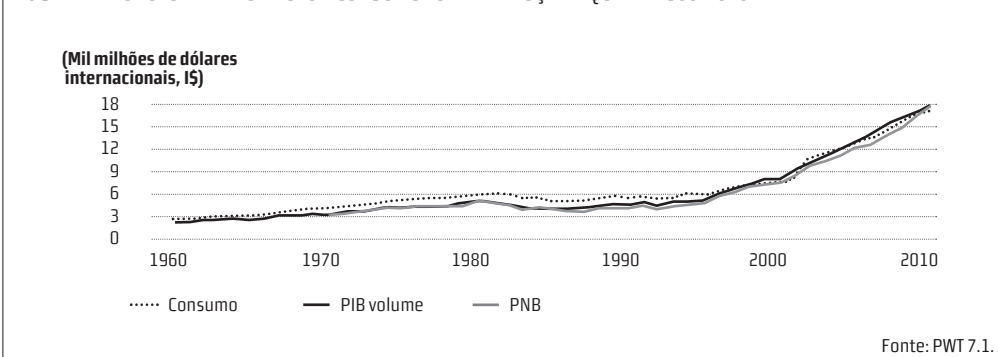
COMPLEMENTAR O RENDIMENTO PARA O CONSUMO

O consumo é um dos agregados macroeconómicos mais relevantes na composição e evolução do PIB, correspondendo em grande parte dos países à maior proporção da renda produzida. Normalmente, a nível internacional, o consumo é superior a 70% do PIB. Mais adiante, na quarta secção, voltaremos a esta variável para perspectivar Moçambique tanto em relação aos níveis internacionais do consumo como aos países da região da África Austral. Mas, de imediato, veja os níveis e tendências do consumo do agregado moçambicano.

No último meio século, todo o PIB produzido por Moçambique foi completamente canalizado para o consumo imediato, excepto na última década, em que uma pequena parte começou a constituir a poupança interna emergente. Em pouco mais de 80% do período considerado (quarenta e dois anos), o consumo excedeu o PIB, o que foi possível recorrendo à poupança externa para o complementar. A Figura 2 ilustra esta trajetória, sendo possível ver períodos ou anos em que o consumo excedeu o rendimento bruto nacional: 1960-1997, 1999 e 2002-2004. Em 1960, o rácio consumo-PIB foi de 111%, tendo aumentado para 121% em 1975, baixando para 119% em 1980, para depois aumentar até atingir 121% em 1990, baixando para 98% em 2000 e 97% em 2010. Assim, ao contrário do que aconteceu no período de 1960-1997, entre 1998 e 2010 o consumo não excedeu o PIB. A taxa média de consumo anual rondou 114% do PIB entre 1960 e 2010; ou seja, o consumo médio anual excedeu o PIB em 14%, correspondendo em valores absolutos a uma média anual de \$Int. 840 milhões acima de cerca de \$Int. 6 mil milhões de renda nacional contabilizados anualmente.

Tal valor médio de consumo rondando \$Int. 840 milhões por ano só foi possível recorrendo à poupança de outros países, o que representa um papel importante da poupança externa importada por Moçambique como complemento do rendimento produzido. Esta complementaridade parece estar a ser abandonada na primeira década do século XXI, como ilustra a Figura 2, em que o consumo se apresenta relativamente inferior ao PIB. Contudo, repare ainda na Figura 2 que o mesmo não é observado relativamente ao Produto Nacional Bruto (PNB), o qual difere do PIB pelas entradas e saídas de capital, isto é, a renda líquida enviada para o exterior. De acordo com a nossa série de dados, o consumo excede o PNB em toda a série, incluindo na última década, com excepção de dois anos (2001 e 2010). Ou seja, em todo o período considerado na análise, as taxas anuais de consumo excederam o PIB em 14% e o PNB em 18%.

FIGURA 2: PRODUTO INTERNO BRUTO E CONSUMO TOTAL EM MOÇAMBIQUE EM 1960-2010



Na década de 2000, o consumo apresenta-se ligeiramente inferior ao PIB, rondando os 98%, mas continua superior ao PNB em cerca de 4%. Entretanto, a Tabela 1 apresenta um resumo comparativo das taxas de crescimento do consumo, do PIB e do PNB.

TABELA 1: CONSUMO, PIB E PNB EM MOÇAMBIQUE, 1960-2010

Anos/ Períodos	CONSUMO		PERCENTAGEM DO PIB				% DO PNB	
	(Milhões \$Int.)	Taxa de Cres.	Total	Privado	Público	Taxa de Cres.	Consumo/PNB	Taxa de Cres.
1960-1969	3160	4,8%	113	107	7	4,5%		
1970-1979	4949	3,5%	122	113	8	3,5%	122	3,7%
1980-1989	5453	0,1%	126	118	8	4,1%	130	-0,9%
1990-1999	6202	3,0%	112	104	8	3,7%	119	5,6%
2000-1910	12 519	7,1%	98	90	8	7,5%	104	7,9%
1975-2010	7812	3,4%	113	105	8	4,0%	118	4,0%
1984-2010	8566	4,2%	110	101,5	8	5,4%	116	5,4%
1960-2010	6575	3,8%	114	106	8	4,3%	118	4,2%

Fonte: PWT 7.1.

Na última década da série de dados, a taxa de crescimento média do consumo mostra uma relativa aceleração tendo em conta a média total do consumo (7,1% contra 3,8%), mas, quando comparada com a aceleração da taxa de crescimento económico, medida pelo PIB (7,5%) e pelo PNB (7,9%), esta é relativamente inferior. Esta diferença parece ser um bom sinal do ponto de vista das perspectivas do desenvolvimento económico.

Assumindo que, na segunda década do corrente século XXI, a economia moçambicana continua a ampliar o excedente da renda não consumida, a poupança interna positiva que recentemente emergiu poderá tornar-se sustentável a longo prazo. Uma outra evidência a favor de tal possibilidade é a observância na última década, como mostra também Tabela 1, de taxas de crescimento do PIB e do PNB superiores (7,5% e 7,9%, respectivamente) ao ritmo de crescimento do consumo (7,1%). Só o tempo dirá se esta tendência irá manter-se no futuro, principalmente porque sabemos que o peso da poupança externa na economia continua muito elevado e, mais importante ainda, com fortes evidências de continuar a aumentar a médio prazo.

Em resumo, quatro aspectos importantes sobre o breve panorama da evolução do consumo agregado moçambicano merecem ser sublinhados. Primeiro, na primeira década do século XXI, a economia de Moçambique representou o início de um processo em que o consumo passou a não absorver toda a renda gerada, permitindo a constituição de uma poupança interna.

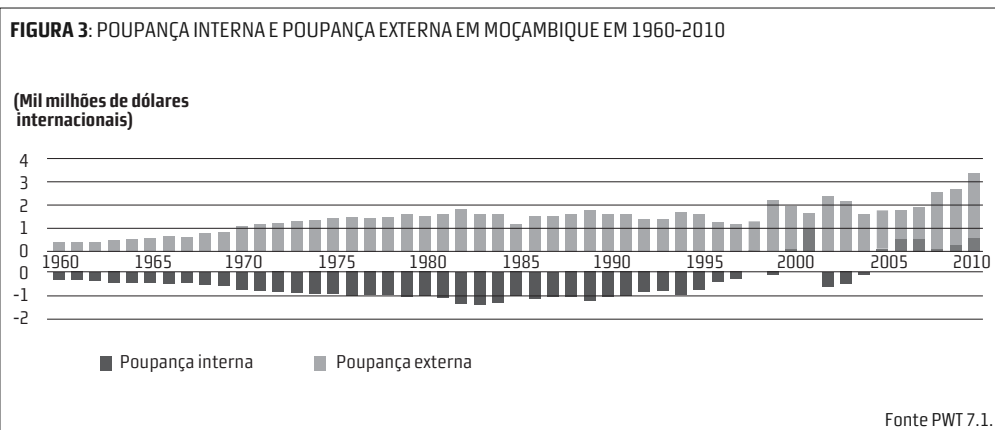
Segundo, apesar de o consumo agregado ter passado, na última década, a não absorver toda ou mais do que a renda gerada, os níveis actuais continuam bastante elevados. Quando se considera o actual consumo moçambicano elevado, convém clarificar que não são tidos em conta os padrões internacionais, um ponto que retomaremos mais adiante, mas a capacidade produtiva e as necessidades internas de financiamento do crescimento e do desenvolvimento económico.

Terceiro, considerando que, nesta análise, nos abstraímos do efeito das taxas de câmbio reais, teremos de ser prudentes em relação ao papel da poupança externa como complemento da renda para o consumo. Só uma análise mais aprofundada poderá demonstrar se a evidência de uma redução na proporção do consumo relativamente ao PIB significa que a poupança externa deixou, de facto, de complementar a renda para o consumo.

Quarto, através da literatura, depreendemos que as versões modernas das teorias do consumo e da renda permanente, no pressuposto keynesiano, e a dependência do consumo da renda corrente não são a única abordagem (Deaton, 1992; Oreiro, 2005).

SUBSTITUIR A POUPANÇA INTERNA

Na descrição dos componentes do quadro analítico, destacamos duas acepções relativamente ao conceito de substituição da poupança interna pela poupança externa. A primeira verifica-se quando a poupança interna é inexistente ou é demasiado baixa para satisfazer os fins a que se destina. Em Moçambique, ao longo de quatro décadas (1960-1997, 1999 e 2002-2004), a poupança externa substituiu por completo a poupança interna, como ilustra a Figura 3.



Ter poupança interna negativa ou despoupança interna significa que, em vez de excedente sobre a renda não consumida, registamos um gasto acima do rendimento, através do recurso ao défice de conta-corrente ou poupança externa. A poupança interna é inexistente e incapaz de desempenhar as suas principais funções, como proporcionar recursos para o investimento e garantir a segurança financeira e social dos agentes económico de um país. Em média, a poupança interna foi negativa (-14% do PIB por ano) em toda a série temporal (1960-2010). A parte negativa da poupança interna substituída pela poupança externa, mas que foi canalizada ao consumo, rondou, como referimos na secção anterior, cerca de \$Int. 840 milhões por ano, contra um PIB médio anual de quase \$Int. 6 milhões.

Em meio século, a poupança interna foi positiva em apenas oito anos (1998, 2000-2001 e 2006-2010). Contudo, a primeira vez em que a poupança interna atingiu uma média anual positiva (cerca de 2% do PIB) foi na década de 2000. Obviamente, este nível positivo é insuficiente para assegurar o investimento realizado para superar a poupança externa e alternar a taxa de substituição da poupança interna, estimada em cerca de 56% (mediana = 87%) nos cinquenta e um anos da série temporal (Tabela 2). Neste período, a soma acumulada da poupança externa

importada por Moçambique totalizou \$Int. 72 mil milhões, enquanto a poupança interna, nos anos em que foi positiva, foi apenas de \$Int. 3,3 mil milhões.

Como mostra a Tabela 2, as taxas de substituição da poupança interna pela externa variaram bastante ao longo do tempo, com destaque para duas etapas principais. A taxa de substituição (Equação 3) é a relação entre o investimento e a parte da poupança externa não alocada ao consumo. A Tabela 2 mostra que, no período de 1960-1982, houve uma substituição plena (em média de 103%) da poupança interna pela poupança externa; ou seja, enquanto a poupança externa aumentava, a poupança interna diminuía com um elevado grau de relação negativa entre as variáveis (correlação -0,96).⁴

Entre 1984 e 2010, a redução do influxo de poupança externa observada foi acompanhada por um aumento da poupança interna, resultando no que designamos em trabalhos anteriores por nascimento da poupança interna moçambicana (correlação -0,94) (Francisco & Siúta, 2014f; Siúta, 2014).

TABELA 2: TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO DA POUPANÇA INTERNA PELA POUPANÇA EXTERNA

PERÍODO	MÍNIMO	MÉDIA	MEDIANA	MÁXIMO
1960-1982	11%	103%	90%	622%
1960-1983	-2064%	9%	90%	622%
1984-2010	-139%	97%	81%	550%
1984-1997	-22%	104%	90%	239%
1984-1999	-22%	126%	90%	550%
1998-2010	-139%	90%	60%	550%
2000-2010	-139%	56%	60%	207%
1960-2010	-2064%	57%	87%	622%

Fonte PWT 7.1

Com níveis de substituição da poupança interna pela poupança externa, como se indica na Tabela 2, nos anos em que a poupança interna foi positiva, a poupança externa continuou a desempenhar o seu papel de substituto. A poupança interna não atingiu montante suficiente, tanto no passado como recentemente, para ser considerada um complemento significativo da poupança externa.

Curiosamente, como se pode observar na Figura 3, enquanto a poupança interna foi positiva na década 2000, foi exactamente nesta última década que a poupança externa alcançou níveis mais elevados em todo o período analisado.

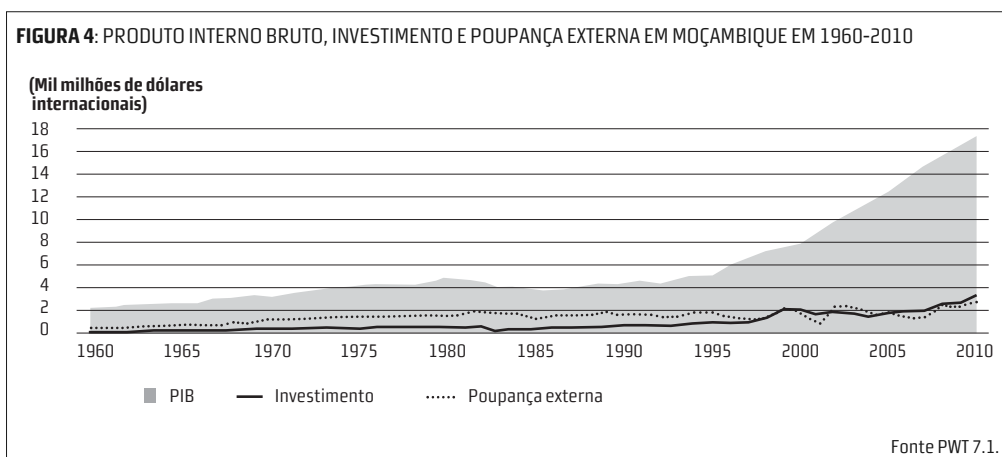
FINANCIAR O INVESTIMENTO

Em princípio, o investimento é a aplicação da poupança para fins produtivos (Marques, 2011). Dizemos em princípio porque, na realidade, nem todo o financiamento interno ou externo gera

⁴ A correlação é uma medida estatística do grau da relação entre duas variáveis, neste caso, entre poupança externa e poupança interna. Valores mais próximos de um significam uma forte relação positiva entre as variáveis; valores mais próximos de menos um indicam uma relação negativa entre as variáveis; quanto mais próximo o valor está de zero, menos dependentes são as variáveis.

ou expande a capacidade produtiva; por exemplo, se o financiamento interno é orientado para um projecto equivocado, sem a rentabilidade prevista, ou quando o endividamento externo passa a depender da disponibilidade de divisas do país (Bresser-Pereira, 2002).

A Figura 4 mostra a trajectória do PIB do investimento e da poupança externa em Moçambique no período de 1960-2010. Na Figura 4 é fácil observar que a poupança externa é superior ao investimento nos primeiros trinta e oito anos consecutivos (1960-1997), sendo o investimento superior à poupança externa em apenas oito anos do período seguinte. Isso ilustra quanto a poupança externa constituiu a principal fonte de recursos para o investimento na ausência da poupança interna, conforme já se referiu anteriormente. As taxas anuais de investimento rondam, em média, os 13% do PIB. Isto quer dizer que, para um PIB médio anual de \$Int. 6 mil milhões, Moçambique investia por ano cerca de \$Int. 780 milhões, garantidos principalmente pela poupança externa, no período de 1960-2010.



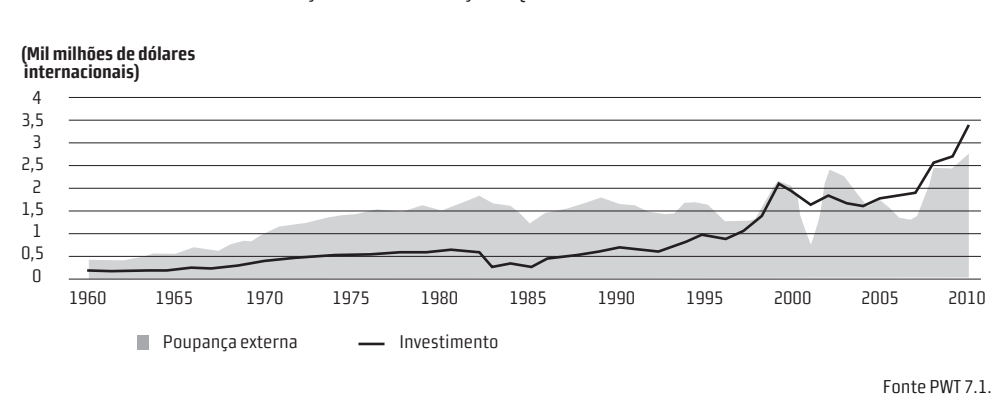
A evolução do PIB, na Figura 4, apresenta uma evolução similar à do investimento e ambas as variáveis acompanham a evolução da poupança externa até 1998, ano em que, pela primeira vez, o investimento se tornou superior à poupança externa. O investimento apresenta uma correlação positiva com a poupança externa de 70%, usando dados de toda a série. O PIB e o investimento, por sua vez, apresentam um grau de correlação de 95%. A correlação positiva sugere, neste caso, que o aumento do nível de poupança externa esteve associado a um aumento dos volumes de investimento e do PIB, como se pode constatar da sua trajectória na Figura 4.

Em termos de variabilidade, o PIB apresenta maior grau de dispersão. O desvio-padrão do PIB, que mede o afastamento médio dos valores observados em relação à média, é de 4 mil milhões. Isto significa que, no período de 1960-2010, se registaram valores do PIB entre \$Int. 2 mil milhões a \$Int. 10 mil milhões. A poupança externa apresenta a menor variabilidade em relação ao investimento e ao PIB. O seu desvio-padrão é de 600 milhões, indicando que a

poupança externa variou entre \$Int. 800 milhões e \$Int. 2 mil milhões. O facto de a poupança externa apresentar menor dispersão em relação ao PIB e ao investimento (com um desvio-padrão de 600 milhões) sugere uma relativa estabilidade da mobilização de poupança externa para Moçambique. Isto é uma forte evidência que apoia a ideia de que o crescimento económico de Moçambique tem dependido da poupança externa.

A Figura 5 fornece uma visão mais clara da dimensão e do peso da poupança externa no investimento nacional. No conjunto da série temporal, a poupança externa contribui com uma média de 48% para o investimento realizado. Isto é consistente com a constatação de que, nos anos de poupança interna negativa, a poupança externa foi a única fonte de financiamento do investimento em Moçambique. As taxas de poupança externa observadas entre 1960 e 2010 rondaram uma média anual de 27% do PIB. Considerando uma taxa de investimento média anual de 13% do PIB, 48% da poupança externa foi para o investimento, enquanto os restantes 52% da poupança externa foram para o consumo.

FIGURA 5: INVESTIMENTO E POUPANÇA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE EM 1960-2010



Da exploração das variáveis consideradas na nossa pesquisa, identificamos uma clara relação inversa entre a poupança interna e o crescimento económico, com destaque de pelo menos três fases distintas na relação entre as poupanças interna e externa e o crescimento económico. Na primeira fase, correspondente ao período de 1960-1983, o aumento da poupança externa (em 29% do PIB em média, por ano) foi acompanhado pelo aumento da despoupança interna, ou seja, uma poupança interna mais negativa, em média de -19% do PIB ao ano. O coeficiente de correlação para esse período é negativo (-0,96). Este comportamento da poupança correspondeu a um crescimento relativamente baixo do PIB em volume, a uma taxa anual média de 3% e 0,2% do PIB *per capita*.

Na segunda fase, de 1984-1997, a poupança externa diminuiu, depois de atingir o pico de 33,6% em 1983, mas a média anual no referido período rondou os 33% do PIB e foi superior à média

do período anterior. A poupança interna continuou negativa, porém com tendência a tornar-se positiva; o coeficiente de correlação obtido é também negativo (-0,92). O PIB em volume e o PIB *per capita* também cresceram, a uma taxa anual média de 4% e 2%, respectivamente. Na terceira fase, de 1998-2010, a poupança interna foi positiva em nove anos e negativa em quatro, resultando numa média positiva de 1,3% do PIB. A taxa de poupança externa foi a mais baixa em toda a série temporal, rondando uma média anual de 17% do PIB. Mais uma vez, o coeficiente de correlação das duas poupanças (interna e externa) é negativo (-0,71), mas num grau inferior relativamente aos períodos anteriores. O PIB em volume cresceu a uma taxa média anual de 8%, enquanto o produto *per capita* cresceu a uma taxa de 5%.

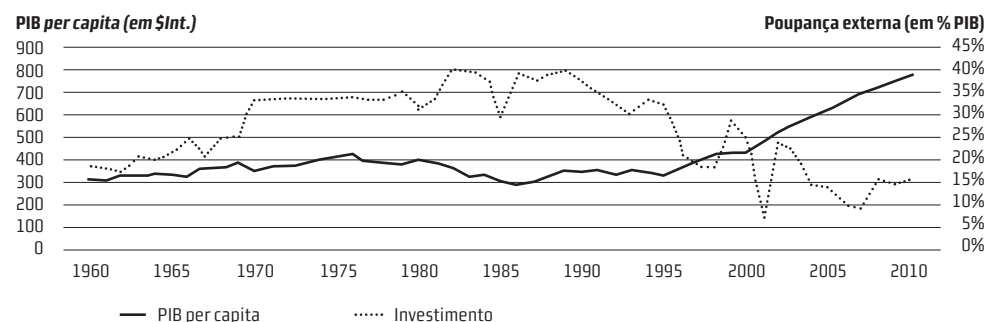
PROMOVER O CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO... QUANDO?

Num país sem poupança interna, a sua economia só pode crescer se o investimento for financiado, recorrendo à poupança externa. Mas, como anteriormente se mostrou em situações de escassez absoluta e relativa de poupança interna, referindo-nos a Moçambique, parte da poupança externa importada de outros países acaba por ser orientada para complementar necessidades correntes de bens de consumo imediato, ou para substituir a poupança interna, ou ainda para financiar o investimento. Neste contexto, qual tem sido o papel da poupança externa relativamente ao crescimento e desenvolvimento económico? Gera ou não crescimento? Se sim, quando? Se não, quando e porquê? Respondendo a estas perguntas, iremos simultaneamente caracterizar a quarta função na Figura 1, uma função agregadora das três funções identificadas anteriormente.

A POUPANÇA EXTERNA GEROU CRESCIMENTO? QUANDO?

Apesar de Moçambique ter ancorado o seu crescimento económico na poupança externa, os dados mostram que nem sempre o resultado desta opção foi positivo. A Figura 6 compara a evolução do PIB *per capita* e da poupança externa no último meio século, permitindo observar, em particular, uma mudança radical e notável a partir de 1986. Este foi o ano em que o PIB *per capita* registou uma reversão progressiva e ascendente, até atingir o pico mais alto em 2010, último ano da série temporal. A Figura 6 compara as tendências das taxas de poupança externa e do PIB em volume. À semelhança do que é ilustrado na Figura 4, a trajetória do PIB *per capita* é similar à do PIB em volume. Porém, a taxa de poupança externa apresenta uma tendência de aceleração maior do que o PIB em volume. As taxas de poupança externa mostram uma tendência crescente, começando com 18% do PIB em 1960 e chegando a alcançar 41% em 1982. Desde 1982, as taxas de poupança externa diminuíram com grande dispersão; a partir de 1997 atingiram valores inferiores aos de 1960. No último ano da série, 2010, a taxa de poupança externa situou-se nos 16% do PIB.

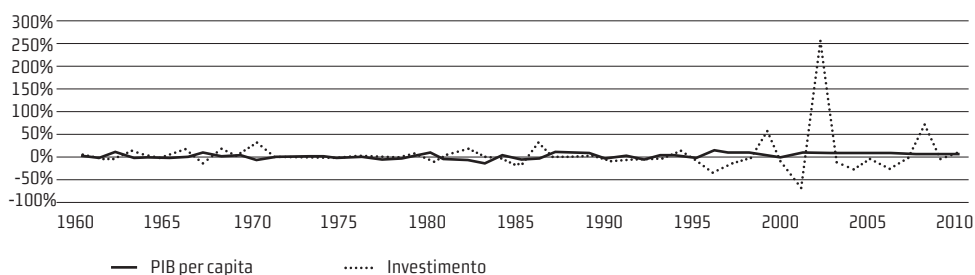
FIGURA 6: PIB PER CAPITA E POUPANÇA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE EM 1960-2010



Fonte PWT 7.1.

Em contrapartida, as taxas de poupança externa apresentam uma tendência inversa, decrescendo num ritmo mais disperso, conforme se ilustra na Figura 7. Entre 1987 e 2010, as taxas de poupança externa aumentaram a uma média anual de 7%, com um desvio-padrão de 59%. Esta tendência distingue-se do período anterior (1960-1986), com uma taxa anual média de 3% e um desvio-padrão também relativamente baixo (12%). Em contrapartida, o crescimento do PIB *per capita* manteve a sua dispersão em relação à média – um desvio-padrão em ambos períodos (1960-1986 e 1987-2010) de 5%. Porém, as taxas anuais médias de crescimento do PIB *per capita* diferem substancialmente, apresentando-se negativas, próximas de -0,1%, no período de 1960-1986 e positiva, em torno de 4% ao ano, no período de 1987-2010.

FIGURA 7: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB PER CAPITA E CRESCIMENTO DAS TAXAS DE POUPANÇA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE EM 1960-2010



Fonte PWT 7.1.

Contrariamente às taxas de poupança externa, o PIB real *per capita* apresenta três fases na sua evolução. De 1960 a 1976, o PIB *per capita* cresceu, começando em 309 \$Int. (em 1960) e chegando a 412 \$Int. (em 1976); a partir de 1976, o PIB *per capita* regrediu, tendo atingido 290 \$Int. em 1986, valor inferior ao do início da série em estudo (1960); finalmente, de 1987 a 2010, o PIB *per capita* apresenta uma inclinação crescente, alcançando 781 \$Int. no último ano da série (2010).

Considerando a observância de uma alteração tão drástica na relação entre a poupança externa e o produto da economia, optou-se por realizar um teste estatístico de estabilidade dos parâmetros das variáveis do PIB *per capita* e das taxas anuais de poupança externa para não se enveredar por um critério *ad hoc* de periodização da série. Os detalhes do teste estatístico podem ser encontrados na tese do segundo autor deste texto (Siúta, 2014: 34, 35), mas os resultados do teste merecem ser destacados aqui. O teste indica que a mudança na relação entre a poupança externa e o PIB é estatisticamente significativa, revelando que a poupança externa teve um impacto estatisticamente diferente nos dois períodos identificados: 1960-1986 e 1987-2010. Assim, os testes de causalidade e a análise de regressão realizados para comparar o grau de resposta da economia, face ao influxo da poupança externa, tomam como base os dois períodos. Os resultados obtidos são apresentados a seguir.

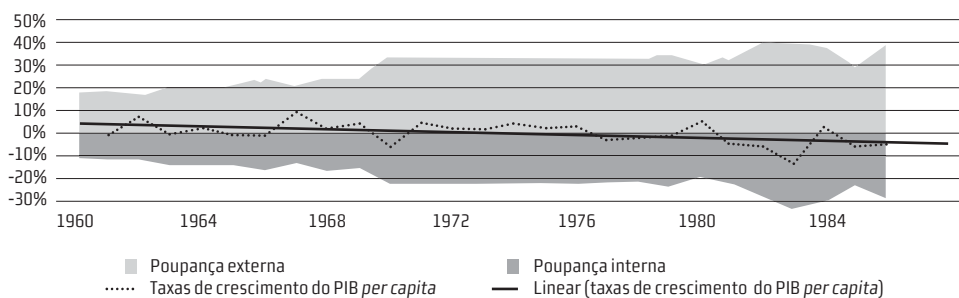
PERÍODO DE 1960-1986

No primeiro período, de 1960-1986, a poupança externa não gerou crescimento económico em Moçambique. Os resultados do teste de causalidade realizado pelo primeiro autor deste texto revelam que a poupança externa não gerou crescimento económico estatisticamente significativo, constatação que é sustentada pela análise de regressão. O modelo matemático que procura explicar as variações do PIB *per capita* em resultado das variações da poupança externa só é estatisticamente significativo a 10% do nível convencional de significância (1%, 5% e 10%). O coeficiente de determinação, também chamado R-quadrado, foi estimado em 0,11, indicando, em percentagem, que apenas 11% das variações do PIB *per capita* são explicadas pelas variações da poupança externa no período de 1960-1986. Portanto, quase 90% das variações da produção *per capita* moçambicana são explicadas por outros factores que não a poupança externa (Siúta, 2014: 37-38, 42).

A Figura 8 mostra as trajetórias da poupança externa, da poupança interna e do crescimento económico, medido pela taxa de crescimento do PIB *per capita* no período de 1960-1986. Os resultados confirmam o que se diz no parágrafo anterior. Enquanto a poupança externa quase duplicou, passando de 18% do PIB, em 1960, para quase 40%, por volta de 1986, as taxas de crescimento do PIB *per capita* decresceram, registando uma média anual negativa (-0,1%). No mesmo período, o PIB em volume cresceu muito lentamente, a uma taxa anual média de apenas 2%, e começou a reduzir seu volume a partir de 1980 (Figuras 2 e 3).

A poupança externa mobilizada nos vinte e sete anos que compreendem o período de 1960-1986 rondou uma média anual de 30% do PIB e foi positiva em todos os anos. Pelo contrário, as taxas de crescimento do PIB *per capita* foram negativas em onze anos e positivas em quinze, sendo os períodos mais longos de crescimento económico positivo, em anos consecutivos, observados de 1967 a 1969 e de 1971 a 1976.

FIGURA 8: POUPANÇA INTERNA, POUPANÇA EXTERNA E TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB *PER CAPITA* EM MOÇAMBIQUE EM 1960-1986



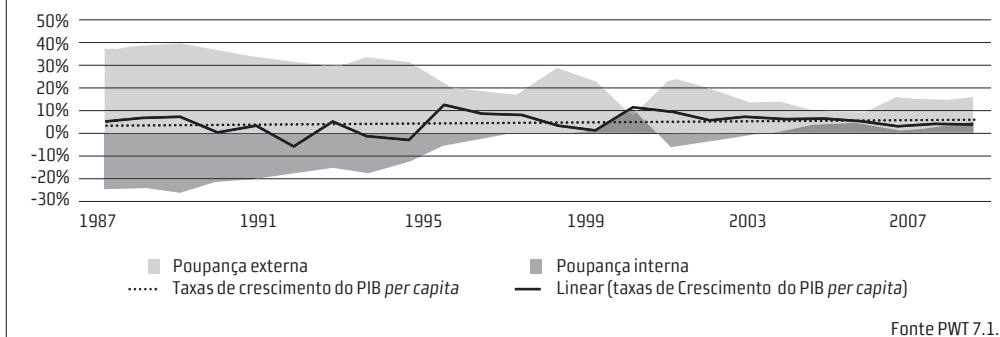
Fonte PWT 7.1.

PERÍODO DE 1987-2010

Entre 1987 e 2010, embora a poupança externa tenha diminuído proporcionalmente ao PIB, na verdade observa-se um maior crescimento económico neste período do que no período anterior (1960-1986). Os resultados do teste de causalidade sugerem que o crescimento económico gerado pela poupança externa é estatisticamente significativo, o que é sugerido também pela análise de regressão. O modelo estimado relacionando as taxas de poupança externa e o PIB *per capita* é estatisticamente significativo para qualquer nível de significância convencional (1%, 5% e 10%), e o R-quadrado obtido é de 0,62, indicando que cerca de 60% das variações do PIB *per capita* moçambicano podem ser explicadas pelas variações da poupança externa (Siúta, 2014: 37-38, 42).

Comparando as tendências de longo prazo das taxas de crescimento do PIB *per capita*, ilustradas nas Figuras 8 e 9, é fácil observar uma diferença considerável na dinâmica de crescimento económico moçambicano face ao recurso da poupança externa. No último período, as taxas de poupança externa tendem a diminuir, sendo em média 24% por ano, o equivalente a uma média inferior em seis pontos percentuais comparando-a com a do período anterior (1960-1986). Isto significa que o PIB cresceu mais do que a poupança externa no período de 1987-2010 do que no período de 1960-1986. O PIB em volume, representado nas Figuras 2 e 4, cresceu, em média, 7% por ano entre 1987 e 2010, o que contrasta com o primeiro período com um crescimento de apenas dois 2%. No período de 1987-2010, as taxas de crescimento do PIB *per capita*, ao invés da tendência decrescente ilustrada na Figura 8, apresentam uma tendência crescente de cerca de 4% ao ano. No conjunto de vinte e quatro anos compreendidos entre 1987 e 2010, houve um crescimento económico positivo em vinte anos (Figura 9); o período mais longo de crescimento positivo, em anos consecutivos, foi entre 1996 e 2010.

FIGURA 9: POUPANÇA INTERNA, POUPANÇA EXTERNA E TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB PER CAPITA EM MOÇAMBIQUE EM 1987-2010



SUBDESENVOLVIMENTO *VERSUS* DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Nos cinquenta anos considerados nesta pesquisa, o crescimento económico rondou os 4,1% ao ano, e o desenvolvimento económico, medido através do PIB real *per capita*, foi cerca de dois por cento (1,9%). Mas, neste processo relativamente longo, podemos encontrar períodos de desenvolvimento e progresso efectivo e períodos de subdesenvolvimento e retrocesso ou involução. De acordo com os dados analisados, o período de subdesenvolvimento e involução económica concentrou-se principalmente entre 1975 e 1983; a taxa de crescimento do PIB real *per capita* foi visivelmente negativa (-2,5% ao ano), indicando uma diminuição da renda por habitante e do padrão de vida geral da população. Quando se analisa o período entre 1960 e 1986, os dados revelam que a poupança externa não gerou crescimento económico estatisticamente significativo; apenas 11% das variações do PIB *per capita* foram explicadas pelas da poupança externa.

Por outro lado, os dados mostram dois períodos em que o crescimento se poderá ter convertido em desenvolvimento económico, pois foi suficientemente positivo e capaz de induzir melhoria do padrão de vida da população: o primeiro período, de 1960 a 1975, a última década e meia do período colonial, e o segundo, em 2000-2010. Da análise empírica constatamos que, entre 1987 e 2010, a poupança externa gerou um crescimento estatisticamente significativo e 60% das variações do PIB *per capita* foram explicadas pelas da poupança externa.

Na última década da série, correspondente à primeira década do século XXI, as taxas de crescimento económico registaram uma visível aceleração, atingindo uma média anual de 7,5% e 7,9%, para o PIB e o PNB, respectivamente. Enquanto isso, o consumo cresceu a um ritmo relativamente inferior (7,1% ao ano) ao crescimento do PIB e do PNB, mas suficientemente elevado, justificando-se perguntar se a economia será capaz de continuar a aumentar simultaneamente a poupança interna e consumo. Isto poderá ser conseguido se o crescimento da renda ou do PIB e do PNB assentar no aumento da produtividade do capital físico e humano. De imediato, os dados permitem concluir que o desenvolvimento, como o crescimento económico,

também registou uma aceleração no último período da série: a taxa de crescimento do PIB real *per capita* aumentou para pouco mais do dobro (5,3%).

A POSIÇÃO DE MOÇAMBIQUE NO MUNDO E NA SUA REGIÃO

Num breve texto, publicado em 2014, interrogámo-nos: terá o nascimento da poupança interna moçambicana, no último quinquénio do século XX, iniciado a transição da economia de Moçambique para um novo padrão de crescimento económico? Novo padrão de crescimento num duplo sentido: a) relativamente à evolução histórica da economia moçambicana no último meio século, caracterizada por uma prolongada poupança interna negativa e um investimento acima da capacidade de poupar, financiado predominantemente pela poupança externa – parte da renda não consumida pelos cidadãos de outros países; b) em relação à contribuição de Moçambique para poupança interna da região da África Austral e do mundo em geral (Francisco & Siúta, 2014b: 01).

A partir da observação das funções da poupança externa é fácil perceber que, durante meio século, Moçambique pouco fez para se livrar da dependência da poupança externa. Embora a poupança interna tenha passado a ser tendencialmente positiva, na primeira década do corrente século XXI, o volume de poupança externa não diminuiu; pelo contrário, aumentou, principalmente no último quinquénio da série (Figura 5), atingindo o maior montante de sempre, \$Int. 2,8 mil milhões, em 2010. Desde a década de 1990, a proporção de poupança interna negativa diminuiu progressivamente, acabando por ser anulada e passando a apresentar uma taxa média positiva. Por isso, no *IDeLAS* (63) considerámos que a década de 2000 é uma década inédita por ter sido a primeira, desde 1960, que logrou uma pequena porção positiva de renda não consumida imediatamente (Figura 3).⁵

No contexto internacional, em 2010, o consumo representava, em média, 83% (mediana = 82%) do PIB de um total de 189 países considerados na PWT 7.1. Moçambique, com 88% do PIB, fez parte dos cento e quatro países (55%) com consumo superior a 80% do PIB (Tabela 3). Repare-se, ainda na Tabela 3, que em 2010 cerca de 18% dos países apresentaram níveis de consumo acima de 100% do PIB.

⁵ As estimativas da taxa média de poupança interna, entre 2000 e 2010, variam consoante as fontes: cerca de 2% do PIB, segundo a fonte usada nesta pesquisa (Heston, Summers & Aten, 2012); 4% e 5%, segundo o Banco de Moçambique (BdM 2014) e o Banco Mundial (The World Bank, 2014), respectivamente. Independentemente das diferenças nas fontes de dados, como acima se refere, todas elas corroboram com a evidência de uma longa trajetória negativa da poupança interna moçambicana.

TABELA 3: IMPORTÂNCIA DO CONSUMO NO PIB EM 2010

PERCENTAGEM DO CONSUMO (PRIVADO E PÚBLICO) NO PIB	NÚMERO DE PAÍSES	PERCENTAGEM DE PAÍSES
Menor do que 50%	12	6%
Maior do que 50%	177	94%
Maior do que 60%	166	88%
Maior do que 70%	151	80%
Maior do que 80%	104	55%
Maior do que 90%	63	33%
Maior do que 100%	34	18%
TOTAL DE PAÍSES	189	

Fonte PWT 7.1.

Entretanto, a Tabela 4 apresenta Moçambique no contexto do internacional e dos quinze países integrantes da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), relativamente ao consumo médio na década de 2000. O consumo médio mundial rondou 82% do PIB, enquanto nos países da SADC foi cerca de 88% do PIB. O Botswana é o único país no grupo de quinze que integram a SADC com um consumo médio decenal inferior a 50% do PIB, enquanto em Moçambique é 98% do PIB.

TABELA 4: CONSUMO, POUPANÇA INTERNA E INVESTIMENTO: MOÇAMBIQUE E OS PAÍSES DA ÁFRICA AUSTRAL/SADC, 2000-2010

PAÍSES	CONSUMO (% do PIB, média em 2000-2010)	POUPANÇA INTERNA	INVESTIMENTO	PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) 2010		
				Per capita		Volume
				\$/Int (ano-base 2005)	Mil milhões	%
Botswana	46	54	46	9 673	20	3,2
Angola	62	38	19	5 108	67	10,7
Seychelles	71	29	39	32 300	3	0,5
Maurícia	76	24	29	10 164	13	2,1
Namíbia	77	23	30	4 807	10	1,6
África do Sul	78	22	22	7 509	369	59,3
Mundo	82	18	24	9 982		
Tanzânia	85	15	23	1 178	49	7,9
SADC	88	12	24	2 329		
Swazilândia	91	9	14	3 681	5	0,8
Congo, Rep. D.	92	8	18	240	17	2,7
Zâmbia	92	8	22	1 518	20	3,3
Malawi	93	7	29	655	10	1,6
Moçambique	98	2	17	781	18	2,8
Madagáscar	99	1	18	702	15	2,4
Zimbábwe	106	-6	4	319	4	0,6
Lesoto	147	-47	29	1 393	3	0,4
TOTAL					622	100
SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)						

Fonte PWT 7.1.

Entretanto, quando consideramos a poupança interna a nível internacional, a primeira evidência que salta à vista é que a maioria dos países possui uma base regular e estável de poupança interna. São poucos os países que partilham uma experiência similar à de Moçambique de permanecer durante várias décadas sucessivas com poupança negativa e, na última, com um nível de poupança ainda muito baixo.

A Tabela 5 e o Anexo 1 reúnem dez países de poupança interna negativa, incluindo Moçambique, dos quais apenas quatro (Lesoto, Ruanda, o Estados Federados da Micronésia e o Reino

de Tonga) nunca registaram poupança interna positiva no último meio século. Na Tabela 5, o país com a taxa de poupança interna média anual mais baixa é o Lesoto, com -57% do seu PIB, apresentando, simultaneamente, a taxa de poupança externa média mais elevada, em torno de 86% do PIB. Todavia, o território onde mais investimento é realizado com poupança externa são as ilhas Marshall, cerca de 51% do PIB médio ao ano, enquanto a poupança externa é, em média, 69% do seu PIB.

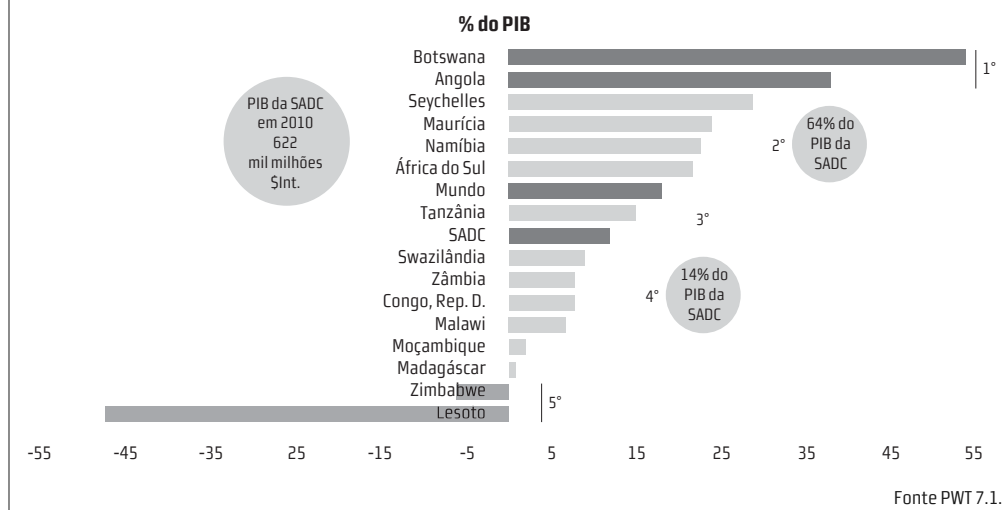
TABELA 5: BREVE PANORAMA DE PAÍSES SEM POUPANÇA INTERNA

PAÍS	Período com dados disponíveis	Investimento médio (em %PIB)	Poupança interna média (em %PIB)	Poupança externa média (em %PIB)	Anos consecutivos sem poupança interna positiva
Moçambique	1960-2010	13%	-14%	27%	38
Jordânia	1960-2010	39%	-13%	53%	31
Lesoto	1960-2010	29%	-57%	86%	51
Ilhas Marshall	1970-2010	51%	-18%	69%	31
Micronésia	1970-2010	35%	-19%	54%	41
Ruanda	1960-2010	10%	-30%	40%	51
São Tomé e Príncipe	1970-2010	14%	-10%	24%	33
Serra Leoa	1961-2009	8%	-20%	28%	45
Tonga	1970-2010	26%	-25%	50%	41
Uganda	1960-2010	11%	-3%	14%	33

Fonte PWT 7.1.

No período de 2000-2010, Moçambique faz parte dos países da SADC com poupança interna positiva mais baixa (Tabela 4 e Figura 10). A Figura 10 classifica os países da SADC em ordem decrescente da taxa média de poupança em 2000-2010. Cinco grupos de poupança interna regional podem ser identificados na SADC. O primeiro grupo é constituído pelos países com poupança interna elevada (acima de um terço do PIB) e inclui o Botswana e Angola. Juntos, representam 14% do PIB regional, com uma grande diferença entre si quanto à natureza do crescimento económico. Botswana, o maior poupador (54%) na SADC, possui o terceiro maior PIB *per capita* (\$9673). Angola, o segundo maior poupador (38%), parece investir mais fora do que no próprio país (19% de investimento).

FIGURA 10: CINCO GRUPOS DE POUPANÇA INTERNA NA ÁFRICA AUSTRAL (SADC), MÉDIA EM 2000-2010



O segundo grupo, com poupança interna entre um terço do PIB e a média mundial, abrange quatro países, com 64% do PIB da SADC. A África do Sul singulariza-se, porque, sozinha, possui 59% do PIB regional. Em contrapartida, a Maurícia e as Seychelles, dois dos mais pequenos países da SADC, desfrutam do maior PIB *per capita* na região.

O terceiro grupo, com poupança interna entre a média mundial (18%) e a média da SADC (12%), conta apenas com a Tanzânia, com quase 8% do PIB regional. O quarto grupo possui seis países, incluindo Moçambique, com poupança interna positiva mas abaixo da média regional, abrangendo cerca de 14% do PIB da SADC. Neste grupo, todos os países investem mais do que poupam, resultando em *deficits* nas suas contas externas.

Finalmente, o quinto grupo, compreendendo países com poupança interna negativa, inclui o Lesoto e o Zimbabwe, representando apenas 1% do PIB regional. O Lesoto é um exemplo histórico de uma economia cronicamente ancorada na poupança externa. O Zimbabwe é um exemplo contemporâneo emblemático de uma espantosa opção antipoupança, com consequências trágicas para o seu crescimento económico (\$ 319 de PIB *per capita*).

CONCLUSÃO

Se dúvidas surgiram, no início deste artigo, ao afirmarmos que a poupança externa tem sido a característica mais importante e marcante na economia moçambicana nos últimos cinquenta anos, esperamos que tenham sido dissipadas à medida que as múltiplas funções representadas

no fluxograma da Figura 1 foram descritas e sustentadas pelas evidências empíricas que extraímos da PWT 7.1. Esta base de dados revelou-se operacional e útil nesta pesquisa principalmente porque as suas séries temporais são suficientemente longas para analisarmos tendências e processos de longa duração, em vez de períodos curtos ou fragmentados. Na verdade, só foi possível identificar e perceber as regularidades e variações que aqui partilhamos porque recorremos às séries temporais mais longas disponíveis.⁶ Reconhecemos que a PWT 7.1 é uma fonte limitada para análises mais aprofundadas sobre os determinantes das relações entre as poupanças, o investimento e crescimento económico; mas estamos convencidos de que o seu potencial analítico ainda não foi totalmente esgotado e poderá permitir explorações estatísticas mais aprofundadas do que as que fizemos até à altura em que escrevemos este artigo.

Tendo chegado a este nível da análise, seria de todo justificado que se passasse, de seguida, a uma exaustiva discussão dos méritos e deméritos, vantagens e desvantagens, tensões, contradições e implicações da opção de Moçambique por um crescimento económico tão dependente da poupança externa, como observamos no período analisado. Entretanto, o espaço reservado a este texto não permite alongá-lo com uma discussão suficientemente satisfatória. Por isso, reservamos o espaço que nos resta para breves considerações sobre o alcance dos resultados desta pesquisa.

Nos últimos sessenta anos, Moçambique viveu importantes mudanças políticas, sociais e económicas, umas mais radicais e progressivas do que outras, mas o fenómeno talvez mais significativo ou fundamental revela mais continuidade do que mudança estrutural da economia nacional. Como já vínhamos salientando em trabalhos anteriores (Francisco & Siúta, 2014a) e demonstramos de forma mais sistemática e sustentada nesta pesquisa, independentemente dos regimes políticos e modelos de desenvolvimento experimentados em Moçambique – colonial, socializante, intervencionista, mais ou menos reformista ou liberalizador –, as seis décadas anteriores foram caracterizadas por uma opção estratégica de crescimento económico dependente da despoupança interna e da poupança externa. Tanto nos períodos com crescimento e desenvolvimento económico positivo e progressivo como nos períodos com crescimento negativo e regressivo, o Estado procurou garantir a estabilidade macroeconómica e a sua própria sobrevivência, recorrendo à poupança dos outros países, uma opção que foi muito além da convencional complementaridade das necessidades internas de financiamento do investimento ao converter-se em complemento substancial da renda para o consumo e substituição plena ou parcial da poupança interna.

⁶ Tanto quando pudemos apurar, no caso de Moçambique, a PWT é das bases de dados internacionais com as séries sobre as contas nacionais mais abrangentes, longas e metodologicamente harmonizadas internacionalmente. Infelizmente, a nível nacional, nenhum dos organismos públicos (e. g. Instituto Nacional de Estatística e Banco de Moçambique) se dignou preparar séries tão longas e actualizadas das contas nacionais com vista a estimular pesquisas académicas e aplicadas que complementassem o tipo de análise que a PWT promove.

Ao longo dos anos passados, as elites políticas e burocráticas não têm sido nada comedidas nas suas declarações, alegadamente em defesa do crescimento económico assente na mobilização dos recursos produtivos e, em particular, na poupança interna. Basta recordar apenas alguns exemplos das referidas declarações: «Contar com as próprias forças» (Machel, 1973); «O Partido deve dinamizar a criação de hábitos de poupança e austeridade nos gastos, a todos os níveis, de modo a aumentar a capacidade de acumulação interna do País, para benefício de todo o Povo» (Frelimo, 1977: 123); «Desenvolvimento sustentável baseado na auto-estima» (Guebuza, 2014).

Ironicamente, na primeira década após a independência política em 1975, quando o ex-Presidente Samora Machel exaltava repetidamente o modelo de nova sociedade e desenvolvimento livre da exploração do homem pelo homem (um modelo institucionalmente formalizado na Constituição da República de 1975), este estava longe de imaginar que conduzia o País para um consumismo e dependência da poupança externa sem precedentes. O pico máximo de despoupança interna (cerca de 34% do PIB) foi atingido em 1983, ano em que cerca de um terço da poupança externa foi absorvido pelo consumo em vez do investimento. Desde então, a despoupança interna foi revertida e diminuiu paulatinamente, permitindo que a primeira década do corrente século XXI fosse também a primeira década em que Moçambique teve uma poupança interna positiva.

Precisaremos de aprofundar a nossa pesquisa para aferir se existem sinais de que a longa e persistente despoupança interna moçambicana esteja a ceder lugar a um crescimento económico realmente diferente do que predominou durante meio século, um crescimento tendencialmente ancorado na poupança interna e não na poupança externa. De imediato, parece-nos improvável, pois a propensão para consumir mais do que é produzido continua a dominar o comportamento de grande parte dos agentes económicos, principalmente o comportamento do Governo e do Estado, em geral, despoupadores crónicos, com uma agravante adicional: o Estado possui um grande poder para incentivar, desincentivar ou mesmo forçar os agentes económicos privados (famílias e empresas) a despoupar e desinvestir. Algumas das abordagens políticas e económicas que mais têm influenciado as políticas públicas continuam a defender de forma acrítica que os países pobres em capital devem priorizar a mobilização da poupança dos países ricos para complementarem as suas necessidades de financiamento. São muitos os exemplos de tais abordagens, mas basta referir o caso recente da entidade internacional potencialmente mais influente na actual configuração macroeconómica moçambicana, o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2014, 2015; Ross, 2014).

À primeira vista, o panorama do desenvolvimento económico moçambicano esboçado neste artigo fornece um testemunho notável a favor da ideia, muito divulgada internacionalmente, segundo a qual os países com baixa renda e baixos índices de poupança doméstica podem crescer muito mais depressa recorrendo à poupança externa. Contudo, sabendo que as aparências

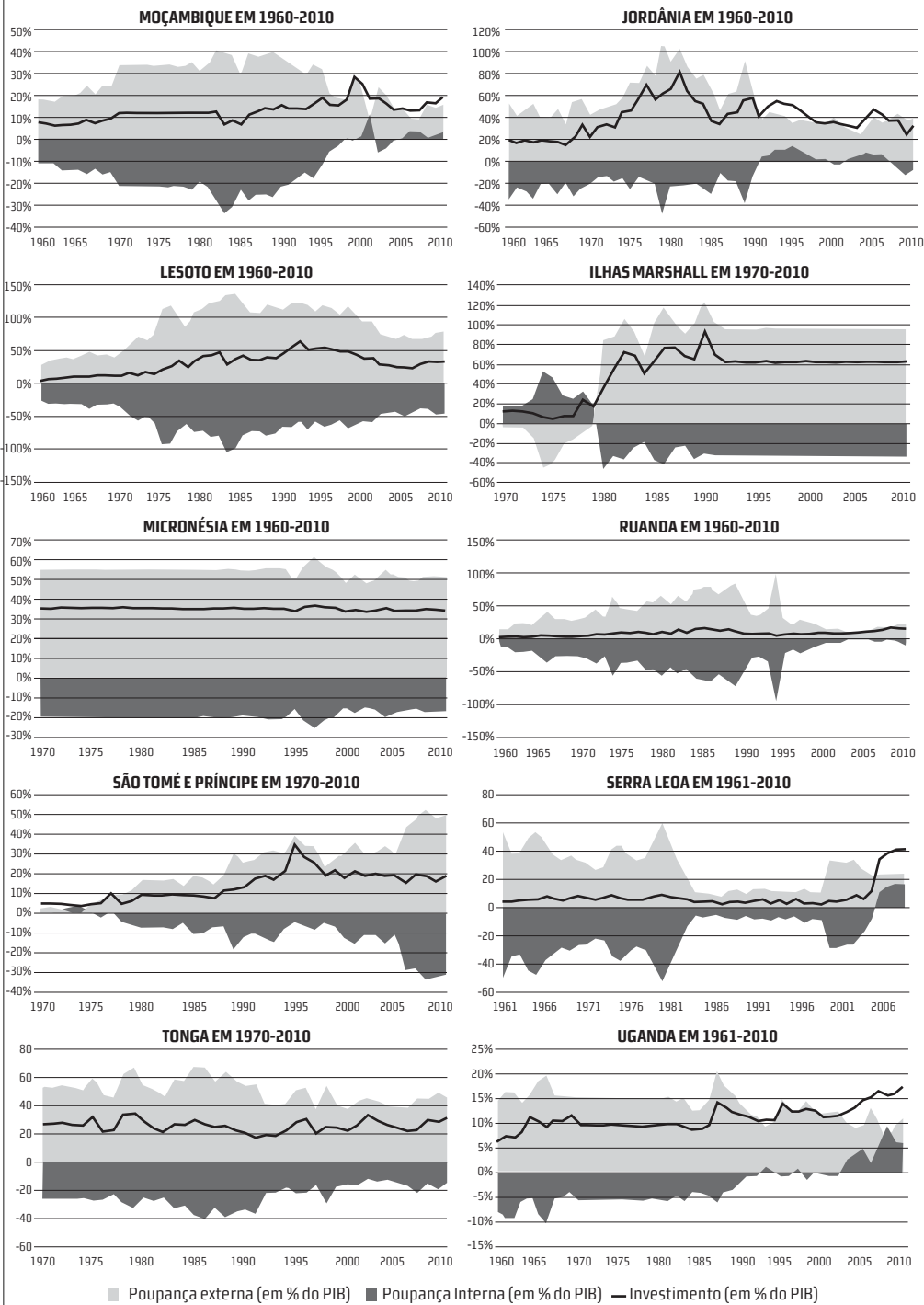
iludem, parece-nos aconselhável não tirar conclusões apressadas. As evidências históricas de países que realmente desfrutaram de um crescimento e desenvolvimento sustentável a longo prazo (China, Malásia, Taiwan, Botswana e Maurícia, entre outros) mostram que o conseguiram com superávits em vez de déficits em conta-corrente ou poupança interna. Segundo, os déficits na conta-corrente moçambicana não têm sido seguidos de superávits, ou vice-versa, indiciando a incapacidade da economia moçambicana de gerar saldos positivos na sua conta-corrente. Ou seja, crescer com poupança externa não parece estar a capacitar Moçambique para lidar com as restrições orçamentais intertemporais ou restrições de solvência.

Ao revermos a literatura sobre a economia moçambicana e, em particular, os determinantes do seu crescimento económico, depressa percebemos que as poupanças, interna ou externa, não figuram entre as prioridades tanto da investigação como das opções públicas dos fazedores de políticas, nacionais e internacionais. As razões são certamente diversas e merecem uma investigação específica e mais detalhada; de imediato, podemos apenas enumerar algumas hipóteses. Contrariamente à retórica dos discursos políticos, a poupança e sobretudo a acumulação de capital continuam longe de serem consideradas uma virtude social ou um imperativo moral que os agentes económicos devem abraçar. Além da herança histórica mais remota, associada à persistência da economia de subsistência, uma economia mercantil simples em vez de economia alargada e de acumulação de capital, existe uma herança mais recente, correspondente ao período em que predominaram políticas explícita e activamente anticapitalistas, ou as actuais políticas de intervencionismo estatizante fomentadoras da poupança interna em vez da poupança externa. Não menos importante, certas abordagens políticas e ideologias avessas à acumulação de capital que actualmente são identificadas como heterodoxas e críticas da ortodoxia oficial já tiveram o seu tempo de graça e a oportunidade de se afirmarem como ortodoxia dominante das políticas públicas moçambicanas.

O actual Estado moçambicano é provavelmente o despoupador mais importante e influente na sociedade moçambicana contemporânea, quer pelo seu perfil cronicamente consumista ou mesmo despesista, quer por causa das suas políticas contraditórias relativamente ao processo de acumulação de capital moçambicano, um processo de acumulação primitiva incipiente e longe de ser concluído. Se nenhum outro motivo existisse, a necessidade de sobrevivência das elites políticas que controlam o Estado seria motivo suficiente para motivar os políticos e burocratas a apostarem num crescimento económico, tão rápido quanto possível, ancorado na poupança interna em vez da redução da dependência do País em relação à poupança externa. Por isso, «contar com as próprias forças», como sonhou Samora Machel, tem acabado por se revelar uma estratégia que não compensava e que não parece tranquilizar as novas elites políticas e económicas. Tal estratégia requeria uma visão de crescimento diferente da que tem prevalecido, mas também a aposta numa competência, coragem, capacidade e vontade de incentivar principalmente na iniciativa privada e social dos agentes económicos nacional.

Por último, os actores internacionais, nomeadamente os parceiros multilaterais e bilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e certos doadores bilaterais, ou não acreditam que Moçambique consiga ou não estão interessados em promover um crescimento económico com poupança doméstica moçambicana. A recente orientação, para não dizer euforia, em torno da exploração de recursos naturais, como o carvão e o gás natural, pressupõe a mobilização de avultados financiamentos e investimentos externos. A implicação disto será o agravamento dos já elevados déficits das conta-correntes, com implicações directas para a despoupança interna, sobrevalorização das taxas de câmbio, endividamento externo excessivo, aumento da propensão marginal a consumir e agravamento da competitividade interna para a maioria dos produtores nacionais. Neste contexto, achamos cada vez mais oportuno e indispensável questionarmo-nos sobre o sentido e o conteúdo do almejado crescimento inclusivo e sustentável enquanto Moçambique não for capaz de alicerçar o seu crescimento económico na sua própria poupança, ao invés de fazê-lo na poupança externa.

ANEXO 1 POUPANÇA EXTERNA, POUPANÇA INTERNA E INVESTIMENTO EM MOÇAMBIQUE E OUTROS PAÍSES EM 1960-2010



Fonte: PWT 7.1; Siúta (2014: 51).

REFERÊNCIAS

- Alves, V. S. V., Silva, C. G. da, & Lopes, D. T. (2010). Déficit em conta-corrente, poupança externa e gasto público no Brasil: uma análise empírica. ANPEC 2010, *Área 6 – Economia Internacional*. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-848e0052fc02a7b4b7b2ee3ae99d4116.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Arnaldo, P. (2008). *Poupança nos Países em Desenvolvimento: O Caso de Moçambique* (Monografia para obtenção da Licenciatura em Economia). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Disponível em: <http://www.saber.ac.mz/bitstream/10857/1875/1/Eco-187.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Bacha, C. J. C. (2004). *Macroeconomia Aplicada à Análise da Economia Brasileira*. São Paulo: EdUSP.
- BdM. (2014). *Determinantes da Poupança em Moçambique*. Maputo: Banco de Moçambique (BdM).
- Bresser-Pereira, L. C. (2002). *Financiamento para o Subdesenvolvimento, o Brasil e o Segundo Consenso de Washington* (Trabalho apresentado aos Painéis do Desenvolvimento Brasileiro, comemorativos dos cinquenta anos do BNDES). Rio de Janeiro: Escola de Economia de São Paulo, Getulio Vargas Foundation (Brazil). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1894/TD119.pdf?sequence=1> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Substituição de poupança interna pela externa: o caso do Brasil. In *Macroeconomia da Estagnação*. São Paulo: Editora 34 pp. 149-166. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/497-Substitui%C3%A7ao_da_poupan%C3%A7a.p.06.pdf (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Bresser-Pereira, L. C. (2011). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4662> (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Bresser-Pereira, L. C., Araújo, E., & Gala, P. (2014). Um estudo empírico da substituição da poupança interna pela externa no Brasil. *Revista Economia*, 54-67.
- Bresser-Pereira, L. C., & Gala, P. (2007). Por que a poupança externa não promove crescimento. *Revista de Economia Política*, 27(1), 3-19. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/S0101-31572007000100001> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Bresser-Pereira, L. C., & Gala, P. (2009). Why foreign savings fail to cause growth. *International Journal of Political Economy*, 38(3), 58-76.

- Bresser-Pereira, L. C., & Nakano, Y. (2003). Crescimento econômico com poupança externa? *Revista de Economia Política*, 23, no. 2 (90), Abril-Junho. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=956> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Claus, I., Haugh, D., Scobie, G., & Tornquist, J. (2001). Saving and growth in an open economy (Treasury Working Paper Series No. 01/32). New Zealand Treasury. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/nzt/nztwps/01-32.html> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Coakley, J., Kulasi, F., & Smith, R. (1996). Current account solvency and the Feldstein-Horioka puzzle. *Economic Journal*, 106(436), 620-27.
- Deaton, A. S. (1992). *Understanding Consumption*. Disponível em: http://www.academia.edu/2687945/Understanding_consumption (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Deaton, A. S. (1997). Saving and growth (Paper No. 180). Princeton, Woodrow Wilson School – Development Studies. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/fth/priwds/180.html> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Diniz, F. (2006). *Crescimento e Desenvolvimento Económico: modelos e agentes do processo* (1ª Edição). Lisboa: Edições Sílabo.
- Dirschmid, W., & Glatzer, E. (2004). Determinants of the household saving rate in Austria. *Monetary Policy & the Economy Q4/04*, (4). Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/onb/oenbmp/y2004i4b2.html> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Dornbusch, R., Fischer, S., & Startz, R. (1998). *Macroeconomia*. (7ª ed.). Alfragide: McGraw Hill.
- Edwards, S. (1995). *Why are Saving Rates so Different Across Countries?: An International Comparative Analysis* (NBER Working Paper, no 5097. Cambridge, No. 5097). Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w5097> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Feldstein, M., & Horioka, C. (1980). Domestic saving and international capital flows. *The Economic Journal*, 90(358), 314-329. <http://doi.org/10.2307/2231790> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Figueiredo, A. M., Pessoa, A., & Silva, M. R. (2005). *Crescimento Económico*. Lisboa: Escolar Editora.
- Francisco, A., & Siúta, M. (2014a, Abril). Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita. *IDeLAS, Boletim N.º 63p*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Francisco, A., & Siúta, M. (2014b, Maio). Poupança interna: Moçambique e os outros. *IDeLAS, Boletim N.º 64p, 25 de Maio*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf (consultado a 1 de Abril de 2015).

- Francisco, A., & Siúta, M. (2014d, Maio). Poupança Interna: Moçambique e os Outros. *IDeLAS, Boletim N.º 64p*. Disponível em:
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Francisco, A., & Siúta, M. S. (2014e). O Nascimento da Poupança Doméstica Moçambicana: Evidências e Significado. In Brito, L. de, Castel-Branco, C. N., Chichava, S., & Francisco, A. (Eds.), *Desafios para Moçambique 2014* (no prelo). Maputo: IESE. Disponível em:
www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., & Siúta, M. S. (2014c). O nascimento da poupança doméstica moçambicana: evidências e significado. In Brito, L. de, Castel-Branco, C. N., Chichava, S., & Francisco, A. (eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE. Disponível em:
www.iese.ac.mz. pp. 313-363.
- Frelimo. (1977). *Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso*. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico.
- Fulgencio, P. C. (s. d.). *Glossario – Vade Mecum*. Rio de Janeiro: Mauad Editora.
- Gala, P. (2006, Maio). *Política Cambial e Macroeconomia do Desenvolvimento*. Disponível em:
<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2007/psosg> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Garcia, M. T. M. (2013). *A Poupança e os Sistemas de Pensões*.
- Gomes, O. (2012). *Macroeconomia: Noções Básicas*. Disponível em:
<http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/1186/1/MacroIntroCap.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Guebuza, A. (2014). *Auto-estima: Catalisadora da Economia do Desenvolvimento e da Inclusão, Comunicação na cerimónia da sua graduação Doutor Honoris Causa em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Mondlane*. Maputo: Presidência da República. Disponível em:
http://www.presidencia.gov.mz/images/documentos/Discurso/discurso_de_sesa_pr_erimonia_da_sua_graduacao_doutor_honoris_causa_em_eduem_2014.pdf (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Heston, A., Summers, R., & Aten, B. (2012). *Penn World Table Version 7.1*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. Disponível em: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (consultado a 18 de Setembro de 2013).
- IMF (2014, Janeiro). *Primeira Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação – Relatório do Corpo Técnico*. Relatório do FMI n.º 14/20. Disponível em:
<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015)

- IMF (2015, Janeiro). *Terceira Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Econômica – Relatório do Corpo Técnico e Comunicado de Imprensa. Relatório do FMI n.º 15/12*. Disponível em:
<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>
(consultado a 1 de Abril de 2015)
- Keynes, J. M. (1996). *Os Economistas: John Maynard Keynes – A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Kuznets, S. (1971, Dezembro). *Modern Economic Growth: Findings and Reflections – Nobel Prize Lecture*. Disponível em: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1971/kuznets-lecture.html (consultado a 26 de Fevereiro de 2015).
- Leitão, J. C. C. (2008). *Dimensões Competitivas de Portugal: Contributos dos Territórios, Sectores, Empresas e Logística*. Centro Atlântico.
- Machel, S. (1973). *Educar o Homem para Vencer a Guerra, Criar uma Sociedade Nova e Desenvolver a Pátria* (Mensagem do Presidente da Frelimo, à 2ª Conferência do Departamento de Educação e Cultura – DEC, Coleção «Estudos e Orientações», 2, Novembro).
- Mandarino, E. (2005). *Teorias de Conta-Corrente: Uma Aplicação ao Caso do Brasil nos Anos Noventa* (Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Unesp para obtenção do título de Mestre em Economia). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Disponível em:
http://www.anpec.org.br/sul/2013/submissao/files_I/i6-cb4d6931fe20d4ee3d7a83097aec80da.pdf (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Marques, W. L. (2011). *Gerenciamento Financeiro: Controlar as Finanças Empresariais*. Wagner Luiz Marques.
- Obstfeld, M., & Rogoff, K. (2000). *The Six Major Puzzles in International Macroeconomics: Is There a Common Cause?* (Working Paper No. 7777). National Bureau of Economic Research. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w7777> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Oliveira, F. E. B. de, Beltrão, K. I., & David, A. C. de A. (1998). *Previdência, Poupança e Crescimento Econômico: Interações e Perspectivas* (Texto para Discussão No. 607). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em:
http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0607.pdf (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Oreiro, F. D. R. (2005). Os microfundamentos do consumo: de Keynes até a versão moderna da teoria da renda permanente. *Revista de Economia*, 29(0). Disponível em:
<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/economia/article/view/1996>.

- Pavelescu, F.-M. (2009). Savings-investments relationship in an open economy. *Romanian Journal of Economics*, 29(2(38)), 85-106.
- Ramos, P. M. (2013). *Torturem os Números Que Eles Confessam – Sobre o Mau Uso e Abuso das Estatísticas em Portugal, e não só*. Alfragide: Leya.
- Rocha, F. (2003). Correlação Feldstein-Horioka: indicador de mobilidade de capitais ou de solvência? *Revista de Economia Política* 23(1), 89, Janeiro-Março, 3-11.
- Rocha, F., & Zerbini, M. B. (2002a). *Correlação Poupança-Investimento: Indicador de Mobilidade de Capitais ou de Solvência?* São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A072.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Rocha, F., & Zerbini, M. B. (2002b). *Using a Panel Structure to Discuss the Feldstein-Horioka Puzzle in Developing Countries*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://epge.fgv.br/files/1092.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Rocha, M. A. A., & Oreiro, J. L. (2011). Capital accumulation, foreign savings and macroeconomic performance of emerging countries. *Economia E Sociedade*, 20(1), 33-52. <http://doi.org/10.1590/S0104-06182011000100002> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Rocha, M., & Gala, P. (2011). Câmbio real, poupança doméstica e poupança externa: análise teórica e evidências empíricas [Real exchange rate, domestic savings and external savings: theoretical analysis and empirical evidence]. *Nova Economia*, 21(3), 351-367.
- Ross, D. C. (Ed.). (2014). *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Sachsida, A., & Caetano, M. A.-R. (1998). Relações de curto e longo prazos entre as poupanças interna e externa brasileiras. <http://www.ipea.gov.br>. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2409>.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2010). *Economia* (19th ed.). São Paulo: McGraw-Hill.
- Serrano, F. (2003). *A Soma das Poupanças Determina o Investimento?* Instituto de Economia da UFRJ. Disponível em: <https://franklinserrano.files.wordpress.com/2013/04/a-soma-das-poupancas.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2015).
- Silva, C. G. da, Lopes, D. T., & Alves, V. S. V. (2012). Déficit em conta-corrente, investimentos e gasto público no Brasil: uma análise empírica. *Revista Economia Ensaios, Uberlândia (MG)*, 26 (2) (Jan./Jun.), 49-62.
- Siúta, M. (2014, Setembro). *Papel da Poupança Externa e seu Impacto no Crescimento Económico em Moçambique* (Monografia para obtenção da Licenciatura em Economia). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

The World Bank. (2014). *Gross savings (% of GDP) | Data | Table [Working for a World Free of Poverty]*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GNS.ICTR.ZS> (consultado a 1 de Abril de 2015).

Younas, J., & Chakraborty, D. (2011). Globalization and the Feldstein-Horioka puzzle. *Applied Economics*, 43(16), 2089-2096. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/00036840903035985>.

PORQUE MOÇAMBIQUE AINDA NÃO POSSUI UMA PENSÃO UNIVERSAL PARA IDOSOS?

António Francisco e Gustavo Sugahara

INTRODUÇÃO

Se a pergunta do título é suficientemente indagadora, não deixando o leitor indiferente, a resposta não é menos incisiva. Os estudos que temos vindo a realizar no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) sobre protecção social sugerem que Moçambique não possui uma pensão universal para idosos, porque os benefícios para aqueles que já são abrangidos, e, sobretudo, para quem está a implementar o actual sistema de segurança social, são maiores do que os custos por não se optar por uma alternativa mais efectiva e inclusiva. Por outras palavras, não há incentivos suficientes para se substituir o actual sistema fundamentalmente selectivo, fragmentado, discriminatório e caritativo, por um sistema universal, muito mais progressivo, inclusivo e potencialmente estruturante de relações intergeracionais geradoras de uma efectiva coesão social (Francisco, 2010a, 2010b, 2013a; Francisco *et al.*, 2011a, 2013a; Francisco & Sugahara, 2014a). Este artigo é uma versão mais extensa e actualizada da apresentação e do debate do tema que decorreu num dos painéis da IV Conferência Internacional do IESE, realizada em Maputo, no dia 28 de Agosto de 2014 (Francisco & Sugahara, 2014b). Posteriormente, no *IDeLAS* n.º 65, de Setembro de 2014, destacámos a parte final da apresentação na referida conferência, em resposta directa à questão enunciada no título (Francisco & Sugahara, 2014c, 2014e).

Sabemos que conferências internacionais com uma agenda demasiado sobrecarregada, como a mais recente do IESE, servem fundamentalmente para promover o debate e partilhar as hipóteses de pesquisa e alguns dos seus resultados. Curiosamente, o que mais se lamentou no painel da conferência não foi tanto a falta de tempo para debate, como sublinhou a moderadora, Dra. Teresinha da Silva, mas a ausência de representantes e de técnicos de entidades públicas, como o Ministério das Finanças e o Ministério da Mulher e da Acção Social, entre outros.

Para os autores deste texto, a referida ausência poderá, no caso específico, ter sido mera coincidência. O que não parece ser coincidência são as sucessivas omissões deste tema nos documentos programáticos e em estudos recentes, elaborados quer pelo governo quer pelos seus principais parceiros internacionais. Não será por acaso, ou por mero desconhecimento, que entidades como

a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial fazem frequentemente vista grossa às pesquisas e às propostas adiantadas pela sociedade civil, relativamente à pertinência, ao potencial e à viabilidade de uma pensão universal para idosos em Moçambique (Duffield, 2013; Francisco *et al.*, 2013a; HelpAge International, 2014a). Tais entidades propõem-se «(...) documentar os elementos-chave da reforma política do sistema de segurança social moçambicano e explorar os argumentos técnicos e financeiros subjacentes às opções políticas do governo» (Cunha *et al.*, 2013: iv).

Na apresentação durante a última Conferência do IESE, em vez de tentarmos convencer os participantes dos méritos e das vantagens de uma pensão universal para idosos, acabámos por centrar a atenção nos possíveis motivos da resistência, para não dizer na recusa do governo e dos seus principais parceiros internacionais, de considerarem a possibilidade da sua implementação. Esta opção implicou a alteração do título do artigo inicialmente proposto para a IV Conferência do IESE, «Reflexão acerca do impacto da implementação de uma pensão universal para idosos em Moçambique».

Tal alteração reflecte uma alteração no foco da análise e justifica-se pelo facto de termos tomado consciência, no decurso do aprofundamento do tema, de que corríamos o risco de pôr o «carro à frente dos bois», passe-se a expressão. Como veremos, a análise dos documentos produzidos mais recentemente, por diversos actores envolvidos no debate sobre a protecção social em Moçambique, deixa claro que a implementação de uma pensão universal não é uma prioridade política e, portanto, sentimos que a proposta de análise de impactos corria o forte risco de ser marginalizada. Estaríamos portanto a falar para nós próprios, sobre algo completamente hipotético e deslocado da «realidade» do País. Por isso, considerámos pertinente e mais adequado aproveitar aquela oportunidade para partilhar e debater a nossa percepção sobre os possíveis motivos de Moçambique não possuir uma pensão universal para idosos. As ausências referidas são, assim, bastante reveladoras do tipo de abertura e interesse por parte das entidades oficiais para debater novas abordagens e potenciais alternativas para a protecção social que emanam da sociedade civil moçambicana. Seguindo a estrutura da apresentação feita na IV Conferência do IESE, este artigo está organizado em três partes. A primeira parte fornece um breve panorama do enquadramento macronacional das principais formas de protecção social em Moçambique, em torno de quatro pilares: (i) Regime demográfico prevalecente; (ii) Regimes económicos e natureza do Estado; (iii) Fragilidades institucionais e cidadania precária; (iv) Modelo formal de protecção social. Esta primeira parte compreende três secções, correspondentes a cada um dos pilares. A primeira e a segunda secções caracterizam o actual regime demográfico e a natureza do Estado moçambicano, respectivamente; uma caracterização importante para se entender a natureza assistencialista dos mecanismos de protecção públicos, tanto do governo como dos seus parceiros internacionais. A terceira secção aborda a importância da fragilidade das instituições políticas e da fraqueza da cidadania para responder a perguntas como porque é que a pensão

universal para idosos não é um tema nos debates eleitorais e, de uma maneira geral, na agenda dos partidos políticos. A quarta secção caracteriza o «actual modelo formal de protecção», decorrente e em conformidade com o regime demográfico e o económico, bem como a natureza do Estado. Destaca-se, em particular, os principais subsistemas correspondentes ao quadro convencional da Lei de Protecção Social (4/2007), aqui designados por *beneficiários forçados, vulneráveis eleitos e remediados independentes*.

A segunda parte centra-se na resposta à questão enunciada no título, desta vez com um enfoque mais micro. Nesta parte procura-se responder directamente à questão central do artigo: Quem beneficia e quem paga o actual sistema formal de segurança e assistência social moçambicano? A terceira parte reúne considerações finais e a conclusão do artigo. Considerações estas centradas na importância da pensão universal para idosos, começando por destacar o facto de em 2014 se terem completado 125 anos desde que Bismarck deu início ao estabelecimento dos mecanismos modernos de segurança social. Por último, a principal conclusão em resposta à questão principal colocada pelo artigo.

ENQUADRAMENTO MACRO DA PROTECÇÃO SOCIAL MOÇAMBICANA

Nos últimos quatro anos, o Grupo de Investigação (GdI) «Pobreza e Protecção Social» (PPS) do IESE tem centrado parte da sua pesquisa na população idosa, com vista a identificar e perceber a sua relevância no contexto das dinâmicas demográficas e socioeconómicas específicas de Moçambique. Falamos de população idosa em vez de envelhecimento, como frequentemente se vê na literatura, porque no estádio em que se encontra a evolução da estrutura demográfica moçambicana não se justifica ainda falar de processo de envelhecimento populacional; pelo menos no sentido observado em países em fases avançadas de transição demográfica e mudança da estrutura populacional. Mas o facto de Moçambique não registar ainda um processo de envelhecimento propriamente dito não significa que grupo etário idoso permaneça estático ou não esteja a aumentar. Tão-pouco significa que o papel da população idosa no quadro geral das relações sociais e intergeracionais seja irrelevante, pelo simples facto de ser proporcionalmente muito pequeno, quando comparada com outros grupos etários (crianças, jovens e adultos).

Quer seja porque a população idosa moçambicana representa um grupo etário minoritário, quer porque as hierarquias com base na idade têm sofrido mudanças significativas quanto ao papel dos cidadãos nas relações de parentesco, de linhagem e sociais (Geffray, 2000; Hugon, 1999: 29), o facto é que explicita ou implicitamente os idosos passaram a ser tratados como parte dos chamados «grupos sociais desamparados» (Comité de Conselheiros, 2013: 124) ou «grupos

vulneráveis» (Cunha *et al.*, 2013; GdM, 2010, 2011).¹ Não admira, pelo menos em parte, que o destaque dado à questão da pensão universal para idosos pareça de certo modo contra-intuitivo ou desproporcionado. Mas, à medida que temos aprofundado a pesquisa e a reflexão sobre a população idosa moçambicana, nós próprios temos passado por um processo de maturação do nosso entendimento sobre a relevância deste tema. Após a conclusão do livro sobre as condições de vida da população idosa moçambicana, publicado no fim de 2013 (Francisco *et al.*, 2013a), deparámos com a necessidade premente de avançar com estudos que possibilitem a este grupo etário o resgate e a reconquista do papel crucial que desempenhou como referência e elemento de coesão da sociedade, ao longo de milhares de anos.

CARACTERÍSTICAS DO ACTUAL REGIME DEMOGRÁFICO

Cientes da complexidade inerente ao processo de envelhecimento humano e do elevado grau de discricionariedade que incorremos ao utilizar apenas um dado corte etário como determinante exclusivo de inclusão ou exclusão da velhice², considerámos importante também ter esta referência (a idade) para compreender o actual regime demográfico moçambicano.

Seguindo a convenção utilizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE), podemos afirmar que Moçambique possui hoje mais de 1,2 milhões de pessoas com 60 ou mais anos de idade; um efectivo de pessoas idosas que já é o terceiro maior do Sul de África. Além deste facto, vale a pena lembrar que no contexto nacional os agregados familiares com pelo menos um idoso já representam 17% do total.

Outra característica marcante, e decorrente de um estudo publicado por estes autores (Francisco *et al.*, 2013a), é que a população idosa vive pior do que a população em geral: 60% vive na pobreza absoluta (18 meticais/dia), 80% vive com menos de 1,25 dólares americanos (USD) (38 meticais/dia), a medida internacional de pobreza. Por outro lado, Moçambique possui das maiores participações de idosos no mercado laboral; é o segundo maior do mundo. Por outras palavras, o idoso moçambicano não tem outra alternativa senão trabalhar até morrer. Logo, as perguntas que naturalmente decorrem desta pesquisa é que, se viver mais é uma ambição de todos, o que é que nós estamos a fazer desta conquista recente em Moçambique? E o que devemos fazer para que a mesma não se transforme num problema para a sociedade?

Convém adiantar, no âmbito deste enquadramento contextual preliminar, que apesar de estarmos a lidar com um contingente de 1,2 milhões de pessoas, ele representa, de facto, em termos proporcionais, uma parcela relativamente pequena da população total. Em termos concretos,

¹ O novo Presidente da República, Filipe Nyusi, constituiu o seu governo introduzindo mudanças como, por exemplo, a mudança da designação do anterior Ministério da Mulher e da Acção Social para Ministério do Género, Criança e Acção Social.

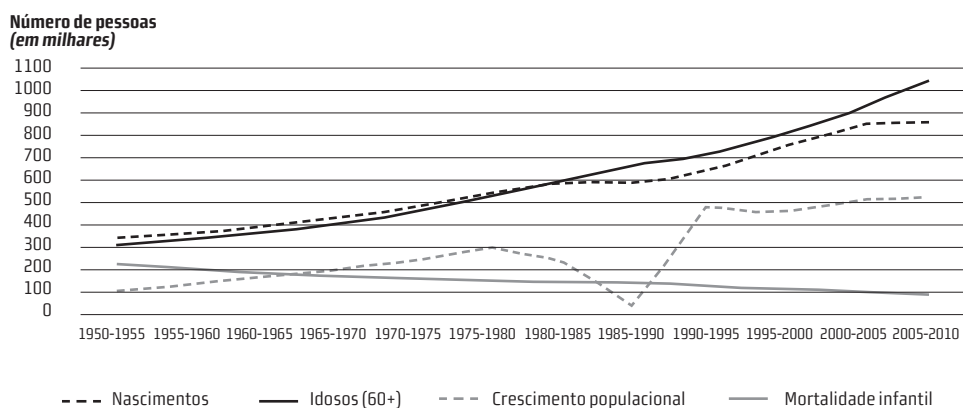
² Para um debate mais aprofundado sobre esta questão ver Francisco *et al.* (2013a).

o efectivo de pessoas que conquistaram a possibilidade de viver uma vida longa representa apenas cerca de 5% da população moçambicana. Ou seja, ainda é uma realidade restrita, porque Moçambique ainda não está a viver um processo de envelhecimento populacional, no sentido de um aumento significativo da proporção de idosos. Está longe disso, porque a população moçambicana se encontra numa fase incipiente da clássica transição demográfica. Desde a primeira metade do século XX, assiste-se a uma queda da taxa de mortalidade, praticamente em todo o País, mas a transição da fecundidade parece estar a acontecer apenas em algumas zonas, principalmente urbanas, com destaque para a região em torno da cidade de Maputo (Arnaldo, 2007: 32-35, 2013: 37-60; Arnaldo e Muanamoha, 2014: 6, 22; Francisco, 2011a, 2011b).

A Taxa Global de Fecundidade permanece acima de cinco filhos por mulher, correspondente a 6,6 filhos por mulher rural contra 4,5 filhos por mulher urbana (INE *et al.*, 2012: 72). A Figura 1 mostra, precisamente, a tendência dos principais componentes do crescimento populacional que ocorreram em pouco mais de meio século. Uma evolução similar do ritmo de crescimento dos efectivos de idosos e dos nascimentos, entre 1950 e meados da década de 1980, enquanto nas últimas três décadas se observou uma progressiva tendência de distanciamento entre os dois efectivos, resultante da queda da mortalidade infantil. Destaca-se ainda uma queda progressiva da mortalidade infantil, acompanhada por uma queda equivalente da fecundidade.

Esta evolução demográfica reflecte uma dinâmica importante do ponto de vista dos mecanismos de protecção social usados pelos moçambicanos. Este é um assunto estudado nos últimos anos pelo primeiro autor deste texto, numa perspectiva mais ampla, focalizado nas principais formas de protecção socialmente relevantes. A evidência que se tem destacado na pesquisa é que a principal forma de protecção social em Moçambique ainda é ter muitos filhos (Francisco, 2011b).

FIGURA 1: COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DOS NASCIMENTOS, DOS IDOSOS (60+) E CRESCIMENTO POPULACIONAL E MORTALIDADE INFANTIL, 1950-2010



Fonte: Francisco, (2013: 370)

Numa situação de altas taxas vitais, em que quer a mortalidade quer a natalidade são elevadas, uma proporção elevada das pessoas que nascem acaba por morrer muito cedo. Por outro lado, as famílias continuam a depender da força de trabalho dos seus próprios membros, ter muitos filhos é a única forma que as famílias encontram para se proteger e se compensar, tanto na elevada mortalidade como no baixo nível de produtividade de trabalho. Vários países do mundo já passaram por esta transição demográfica, o que pode ser testemunhado pelo número de filhos que tinham os nossos antepassados; os bisavós tinham oito ou dez irmãos; os avós e os pais passaram a ter menos de cinco irmãos; e, recentemente, muitas das pessoas têm um ou dois irmãos, e em certos países existe um crescente número de famílias com menos de dois filhos, em média, ou apenas um (Francisco, 2010a, 2011a, 2011b, 2013a).

REGIMES ECONÓMICOS E NATUREZA DO ESTADO MOÇAMBICANO

O segundo pilar importante para o enquadramento macro diz respeito aos regimes económicos e de natureza do Estado. A simples confrontação dos relatórios macroeconómicos dos últimos anos do Banco de Moçambique (BdM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), com os relatórios do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros indicadores de desempenho do desenvolvimento económico, divulgados por entidades internacionais (HelpAge International, 2014b; OECD *et al.*, 2014; The Heritage Foundation, 2014; UNDP 2014; University of Oxford, 2015; World Bank, 2012, 2015), permitem perceber a complexidade dos desafios que Moçambique enfrenta.

No último quarto de século, verificou-se que, numa pequena e concentrada parcela da economia formal, acessível apenas a um reduzido grupo da população moçambicana, houve de facto um crescimento económico relativamente elevado. Um crescimento alicerçado num ambiente de equilíbrio orçamental, garantido por elevados aportes dos doadores e pelo enquadramento do ajustamento macroeconómico, assegurado pelos parceiros internacionais do Estado moçambicano, permitiu reverter a tendência regressiva da economia na década e meia que se seguiu à Independência, em 1975. Na verdade, até ao fim do século xx, Moçambique poderá ter conseguido recuperar os níveis de crescimento alcançados na primeira metade da década de 1970. Sem dúvida, no decurso do corrente século XXI, o rendimento *per capita* de Moçambique aumentou, mas Masha e Ross (2014: 7-8) reconhecem que continua inferior a 40% (567 USD em 2012) do rendimento médio da África Subsaariana.

Ainda, no decurso do século XXI, as perspectivas de crescimento económico tornaram-se animadoras perante a oportunidade de acelerar o processo de acumulação de capital, na base da descoberta de extensos recursos minerais valiosos, nomeadamente carvão e gás natural. As elites moçambicanas políticas e económicas e os seus parceiros internacionais começaram a sonhar com avultados recursos financeiros, resultantes da eminente exploração dos valiosos recursos naturais, depositando assim enormes esperanças nos fluxos monetários que poderiam inundar o país num futuro bem próximo.

Em contrapartida, a divulgação do IDH anual, bem como de outros indicadores de medida do desempenho do desenvolvimento humano e crescimento económico inclusivo trazem insistentemente e repetidamente à tona questões incómodas e, de certo modo, contraditórias com imagens associadas a adjectivos como crescimento «notável», «forte», «robusto» e «vigoroso», proferidas por parceiros do governo como o FMI (IMF, 2011, 2013, 2014; Ross, 2014) e o Banco Mundial (ADBG, 2013; Eschle & Manguerra, 2004: 54). Os baixos níveis de escolaridade, saúde, segurança e produtividade observados entre a população colocam Moçambique no 178.º lugar (nono lugar dos últimos) entre 187 países avaliados pelo IDH do UNDP (2014: 159) e no 95.º entre 96 países avaliados pelo recentemente criado Índice Global do Idoso (HelpAge International, 2014b).

Passados vinte e três anos desde o fim da guerra civil e trinta anos a viver sob a intervenção do FMI, a maior parte da população continua a viver em condições de extrema pobreza, segundo indicadores nacionais (Alfani *et al.*, 2012; DNEAP, 2010) e internacionais (University of Oxford, 2015). A incongruência entre o «sucesso da economia formal» e a generalizada pobreza em que ainda vive a maioria da população moçambicana tem sido uma situação cada vez mais difícil de gerir, principalmente em termos sociais e políticos; vejam-se, por exemplo, os recentes conflitos decorrentes do aumento dos preços de produtos básicos (e.g. pão e combustíveis) em 2008 e 2010, e a recente crise militar que colocou o País à beira de uma nova guerra civil generalizada³. Um novo conflito armado cujas consequências e desfecho continuam ainda por avaliar, mas que, mas cujo maior impacto já é o questionamento da ideia de que a paz era um dado adquirido no futuro do país.

Neste contexto, e à semelhança da tendência internacional associada directa ou indirectamente às crises financeiras e económicas, que têm marcado a segunda década do corrente século XXI, também em Moçambique a problemática da protecção social tem merecido um renovado e crescente interesse, tanto por parte dos doadores como de agências internacionais humanitárias e financeiras (Bachelet *et al.*, 2011; Barrientos *et al.*, 2010; Ellis *et al.*, 2009; HelpAge International, 2014b; Holzmann, 2009; Holzmann *et al.*, 2009; ILO, 2014; ILO & IMF, 2012; McCord & Vandemoortele, 2009; M. Niño-Zarazúa *et al.*, 2010; M. A. Niño-Zarazúa, 2012; Selvester *et al.*, 2012a, 2012b; Willmore, 2004a; World Bank, 2012). Para uns,

³ Entre Outubro de 2012 e o início de Setembro de 2014, Afonso Dhlakama, presidente da Renamo, principal partido de oposição em Moçambique, estabeleceu-se na zona da Gorongosa, na Região Centro do País, com um número não especificado de antigos e novos guerrilheiros. Diversos confrontos militares aconteceram naquela região, incluindo na principal estrada nacional, resultando num número desconhecido de mortos e feridos, civis e militares, bem como na destruição de muitos veículos. A circulação de veículos de passageiros e de carga ficou seriamente restringida e perigosa, obrigando o exército governamental a estabelecer um sistema de colunas militares, semelhantes às que eram usadas no tempo da guerra civil finda em 1992. Vale a pena ressaltar que nunca chegou a haver uma declaração formal de guerra pelas partes envolvidas no conflito (Renamo e governo da Frelimo, por sinal as mesmas forças envolvidas na guerra civil); apesar das inúmeras baixas acima referidas, os governantes tentaram desvalorizar o significado, a dimensão e o impacto deste novo conflito militar. Todavia, este novo conflito só viria a ser interrompido com o acordo chamado de «cessação das hostilidades», o qual foi articulado por mediadores nacionais e estrangeiros e, finalmente, formalmente assinado pelo Presidente da República e pelo Presidente da Renamo, numa cerimónia realizada em Maputo a 5 de Setembro de 2014 (BBC, 2014; England, 2014; Matias, 2014).

virar a atenção para a protecção social oferece uma nova esperança para aliviar as dificuldades e enfrentar os desafios do desenvolvimento económico e humano. Para outros, é uma oportunidade de procurar alcançar, por esta via, o ambicionado crescimento inclusivo que outros mecanismos não têm alcançado.

Ambas as expectativas se inspiram em percepções e perspectivas de crescimento inclusivo, manifestando-se predominantemente assistencialistas e caritativas, por serem essencialmente *ex post* e reactivas, na sua tentativa de minimizar ou de mitigar os impactos negativos das mudanças económicas e sociais. Ainda que sejam opções úteis em situações de emergência e urgência, como aconteceu no passado (e.g. causa de calamidades naturais e os efeitos devastadores da guerra civil), as abordagens e as acções *ex post* apenas servem para remediar e de modo algum dispensam a definição de acções e abordagens *ex ante* e prospectivas, devidamente integradas no processo de desenvolvimento económico, visando antecipar ou prevenir riscos e incertezas no decurso do processo de transformação social e económica (Francisco *et al.*, 2011a: 291-292; Holzmann, 2009; Wuyts, 2006).

Se, no domínio demográfico, Moçambique se encontra numa fase incipiente da sua transição demográfica, no domínio económico, encontra-se igualmente numa fase incipiente da sua transição para uma economia de mercado capitalista. Eventualmente, a transformação demográfica silenciosa em curso em Moçambique, poderá converter-se numa verdadeira «revolução demográfica», quando ou se as mudanças demográficas seguirem a trajectória observada no resto do mundo (Francisco, 2011a: 7). De igual modo, também a transformação da economia moçambicana poderá tornar-se uma «revolução capitalista», na perspectiva definida por Bresser-Pereira (2011), em que a apropriação do excedente económico em Moçambique deixe de ser realizado através do controlo directo do Estado, passando a fazer-se através dos lucros realizados pelos empresários no mercado.

Moçambique é classificado geralmente como um país «subdesenvolvido» ou «em desenvolvimento», mas existem motivos e evidências que justificam designá-lo «em subdesenvolvimento». Além de ser um país de baixo rendimento, a economia moçambicana continua a caracterizar-se por múltiplos universos económicos relativa ou aparentemente independentes. A economia formal e a parte da informal legítima (socialmente aceite e reconhecida), convencionalmente representadas estatisticamente por indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), representam a ponta de um amplo e multiverso icebergue económico.

De que tamanho é esse icebergue económico nacional, mais ou menos caótico, caracterizado por uma lógica de funcionamento que envolve um conjunto de racionalidades económicas relativamente independentes entre os seus diferentes universos económicos? Não é possível responder com exactidão a esta pergunta, em grande parte porque os métodos de pesquisa usados são incapazes de captar, principalmente, os fluxos monetários extralegais ou explicitamente ilegais que interagem com a economia formal. Mas o facto de não dispormos de formas

adequadas para medir a dimensão e o valor exacto dos sectores económicos não justifica que se conclua que os mesmos não existem ou que são irrelevantes.

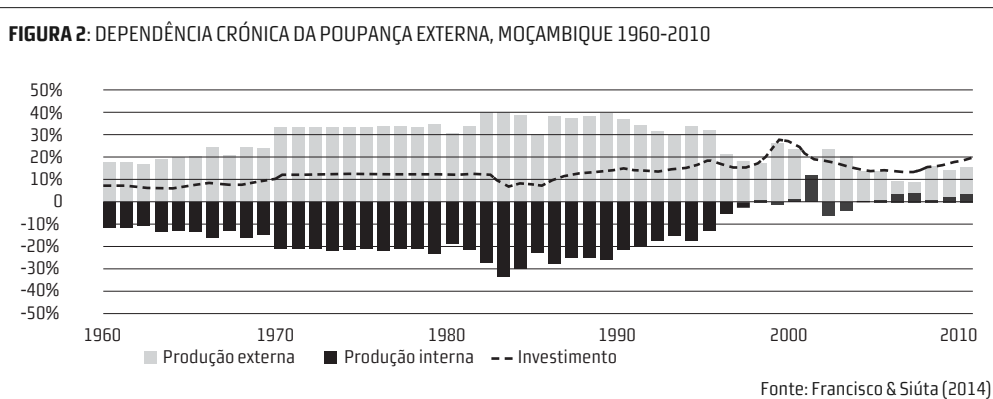
Por outro lado, apesar de este não ser o espaço apropriado para elaborar sobre o que um dos autores tem designado por *bazarconomia* de Moçambique, talvez seja preferível correr o risco de sermos criticados por aflorarmos este assunto superficialmente a incorrer nas opções mais vulgares encontradas na literatura e que revelam outro tipo de reducionismo ou simplismo. Por exemplo, uma abordagem de certo modo simplista corresponde à chamada «dualidade básica», ou visão dualista e dicotómica, entre moderno *versus* tradicional; ou sector de subsistência *versus* sector comercial (Bresser-Pereira, 2011), mas também em Moçambique (Presidência do Conselho, 1968) esta abordagem tem sido extensivamente questionada, por outras institucionalistas, sobretudo as de feição marxista (Harvey, 2011). Contudo, as abordagens alternativas institucionalistas por vezes ficam também reféns de um holismo demasiado indiferenciado e globalizador, como se tudo na vida contemporânea se subordinasse ou pudesse ser reduzido à lógica do sistema capitalista global. Sem dúvida, quer a visão dualista quer a abordagem holística captam dinâmicas importantes da realidade económica contemporânea, internacional e neste caso nacional, mas optar por uma das duas implica assumir que a realidade é menos complexa e sofisticada do que os quadros analíticos convencionais admitem.

Para efeitos deste artigo, o que nos parece importante sublinhar é, primeiro, que Moçambique continua a gerar uma população pouco produtiva e que ao longo do último meio século consumiu mais do que produziu e tem lidado de forma muito contraditória com o processo de acumulação primitiva do capital nacional (Francisco, 2010b; Francisco & Siúta, 2014c). Segundo, a produção de riqueza depende de uma complexa estrutura económica, composta por um conjunto de pelo menos cinco universos económicos, aparentemente independentes entre si, mas identificáveis em termos analíticos, mesmo que não seja devidamente mensurável, por limitações dos métodos e das ferramentas disponíveis. Os referidos universos económicos são os seguintes: 1) A economia formal, em torno dos sectores convencionais: agrícola, industrial e serviços. A protecção social formal, pública e privada, depende directamente deste universo; 2) O universo informal ou extralegal, legítimo e socialmente relevante. Vários mecanismos informais de protecção social estão associados a este universo, envolvendo estratégias de sobrevivência (e.g. fecundidade e formas de reprodução humana, redes sociais comunitárias); 3) O universo informal ilegal, delituoso e socialmente controverso, mas institucionalmente relevante pelos seus fluxos de exportação de capital, as ligações com paraísos fiscais, a chamada «lavagem de dinheiro», corrupção financeira, entre outras; 4) Os fluxos da ajuda externa, dentro e fora do orçamento do Estado, que, historicamente, materializam a estratégia económica talvez mais relevante e dominante, no último meio século; isto é, fomentar o crescimento económico principalmente com a poupança externa; 5) A economia *prosumer* da produção de subsistência e criação de bens, serviços e experiências, numa racionalidade de

consumo próprio ou satisfação pessoal, em vez da venda ou troca, e sobretudo de lucro e acumulação de capital (Francisco, 2009a, 2009b, 2010b, 2013a).

Em diversos trabalhos temos caracterizado o Estado moçambicano como um Estado quase falido mas não falhado. Os dois gráficos na Figura 2 caracterizam os alicerces da quase-falência de Moçambique. O Estado depende de uma economia formal sem poupança interna ou com poupança negativa, acabando por se mover profundamente ancorado na poupança externa, incluindo o investimento directo estrangeiro, a ajuda internacional e diversas formas de endividamento (Francisco, 2010b, 2012; Francisco & Siúta, 2014c).

Ao longo do último meio século, por ano, a poupança externa rondou os 27% do Produto Interno Bruto (PIB), dos quais 13% correspondem ao investimento e 14% complementaram o consumo (Francisco & Siúta, 2014a, 2014b, 2014c). Estas evidências correspondem a outra linha de pesquisa realizada pelo GdI-PPS, com o objectivo de investigar os alicerces económicos e financeiros dos mecanismos de protecção social.



Outra característica do actual Estado moçambicano é o seu carácter patrimonial e assistencialista, que rompeu com a organização ancestral das famílias, em que os idosos tinham um papel fundamental, sem ter a capacidade de fornecer as ferramentas modernas que proporcionassem uma alternativa efectivamente capaz de substituir os mecanismos antigos, por um padrão de vida e por uma segurança social consistentes com as necessidades contemporâneas (Francisco, 2011b; Francisco *et al.*, 2011a, 2011b, 2013a).

Ao longo do século xx, o Estado tem rompido e desmantelado o sistema antigo, e o lugar dele permanece um vazio. Ainda no período colonial, o Estado português começou a estabelecer algumas formas de segurança social e assistência pública, similares às que surgiram nas economias mais desenvolvidas. Só que num quadro institucional colonial, tanto a emergente economia de mercado capitalista como as instituições sociais e políticas foram relutantes ou incapazes de abranger e incluir a população em geral numa economia de mercado integrada. Depois da Independência em 1975, o novo Estado soberano optou por um modelo de intervencionismo socializante, estatizante e colec-

tivista, acabando por dismantelar os ainda débeis e limitados mecanismos de segurança social que vinham sendo estabelecidos desde o início do século xx. Depois das reformas políticas e económicas e com o fim da guerra civil (1992), que durou dezasseis anos, no quadro da nova Constituição da República de 1990, o Estado começou a tentar repor ou mesmo a criar novos mecanismos de segurança social, assistência social e seguros (Francisco, 2008, 2010b; Newitt, 1997; Quive, 2007).

FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E PRECARIEDADE DA CIDADANIA

O terceiro pilar deste breve panorama de enquadramento macronacional das principais formas de protecção social em Moçambique diz respeito à fragilidade das instituições e da cidadania. Decorrente das debilidades da economia nacional e da forte dependência da poupança externa, o poder político e governativo preocupa-se mais em prestar contas aos doadores e a outros actores estrangeiros do que aos cidadãos e à sociedade civil moçambicana. Vários investigadores constataram tal facto, não apenas por causa da elevada dependência do investimento e do crescimento da poupança externa. A precariedade da cidadania moçambicana manifesta-se a múltiplos níveis, da forma como as pessoas exercem (ou não) os seus direitos de escolha e a monitoria do poder político, até à exígua percentagem de pessoas que pagam impostos. Em 2014, a Autoridade Tributária de Moçambique (AT) revelou ter conseguido registar 3,25 milhões de contribuintes fiscais, representando cerca de 13% da população total (Fernandes, 2014).

Ao longo das últimas três décadas, a macroeconomia nacional tem sido tutelada, monitorizada e financiada pelo FMI, por um conjunto de doadores e por outras entidades bilaterais e multilaterais que têm influenciado, para o bem e para o mal, a macro e a microeconomia moçambicanas, nomeadamente a fiscalidade, o orçamento, a expansão financeira e o ambiente de negócios. Muitos moçambicanos não pagam impostos porque são muito pobres, outros porque são dispensados ou isentados por razões diversas, incluindo políticas; outros, ainda, encontram formas legais ou extralegais de não contribuírem para a fiscalidade. De qualquer forma, como poderemos aplicar e desenvolver um tipo de segurança social pública com este nível de fiscalidade? A resposta é previsível. Mas antes de avançarmos com a resposta, destacamos que é precisamente este contexto e a necessidade de se entender melhor os alicerces económico-financeiros das formas de protecção social moçambicana que motivaram o GdI-PPS do IESE a avançar com pesquisas sobre as formas de poupança em Moçambique.

Uma outra evidência de fragilidade da cidadania diz respeito à precariedade dos direitos de propriedade privados e comunitários. Diante da impossibilidade prática de terem acumulado durante a vida alguma forma de reserva ou activos a que pudessem recorrer durante os períodos de crise, ou diante de uma incapacidade permanente, os actuais idosos moçambicanos acabam por representar a face mais visível da crise de cidadania em que vive o País.

Neste contexto, em que os legítimos direitos de propriedade dos cidadãos permanecem subordinados ao monopólio do Estado sobre os principais recursos, nomeadamente a terra

(Francisco 2013b), observa-se que a generalidade da população idosa carece de reservas próprias e as entidades públicas também estão profundamente carentes de recursos para evitar que os idosos sejam menos pobres do que o resto da população.

Do ponto de vista dos activos (mobiliários, imobiliários, financeiros, entre outros) que os indivíduos poderiam ter acumulado ao longo da sua vida, por múltiplas razões, as mudanças políticas e económicas vividas pelos actuais idosos privaram-nos de garantirem e providenciarem um processo de acumulação, quer por via pública, quer por via privada, para agora poderem desfrutar de um envelhecimento saudável e seguro. Os que tinham alguma riqueza foram expropriados ou, pura e simplesmente, abandonaram o País; a situação política e económica não possibilitou, ou mesmo desencorajou e combateu a acumulação privada de capital, de riqueza, ou a simples poupança familiar, individual e empresarial; a guerra civil agravou a debilidade institucional, ao danificar e destruir as poucas infra-estruturas públicas e privadas disponíveis, sobretudo nas zonas rurais.

E aqui vale a pena retomar a pergunta colocada na primeira parte sobre o enquadramento demográfico: o que estamos a fazer desta conquista tão nova e difícil de alcançar na história da população moçambicana, porque é que os poucos privilegiados que conseguem lá chegar têm uma situação no fim da vida pior do que o resto da população?

CONFIGURAÇÃO DO MODELO FORMAL DE PROTECÇÃO SOCIAL

O quarto pilar do enquadramento, referido no início deste trabalho, diz respeito à configuração do modelo de protecção social formal existente em Moçambique. Em grande medida, o actual modelo formal espelha o modelo económico ancorado na poupança externa, explicando pelo menos parte do seu carácter selectivo, discriminatório e assistencialista.⁴

Não obstante as declarações de princípio, quer na Constituição da República quer em vários dispositivos legais, especificamente sobre protecção social, o tecido e o conteúdo do sistema de segurança e assistência social só marginal e acidentalmente obedecem aos princípios proclamados: universalidade, progressividade, equidade, inclusão, eficiência, solidariedade, transparência, entre outros.

Seria surpreendente que fosse de outra maneira. A arquitectura do sistema formal de protecção social moçambicano espelha as características e a natureza do regime demográfico, dos múltiplos sistemas ou universos económicos e do tipo de Estado, bem como as várias fragilidades institucionais e a debilidade da cidadania.

A este nível, o importante a sublinhar é que, do ponto de vista da segurança social formal moçambicana, o quadro convencional da Lei de Protecção Social (4/2007) se divide em três

⁴ Para um debate mais aprofundado desta perspectiva do modelo formal de protecção social existente em Moçambique, ver trabalhos anteriores dos autores do presente artigo (Francisco, 2010a, 2010b, 2013a; Francisco *et al.*, 2011b; Francisco & Sugahara, 2014a; Sugahara & Francisco, 2012).

subsistemas principais: 1) Social Obrigatório (SO); 2) Social Básico (SB); e 3) Social Complementar (SC). Cada um destes três subsistemas abrange um grupo específico de destinatários, aqui designados como: *beneficiários forçados, vulneráveis eleitos e remediados independentes*.

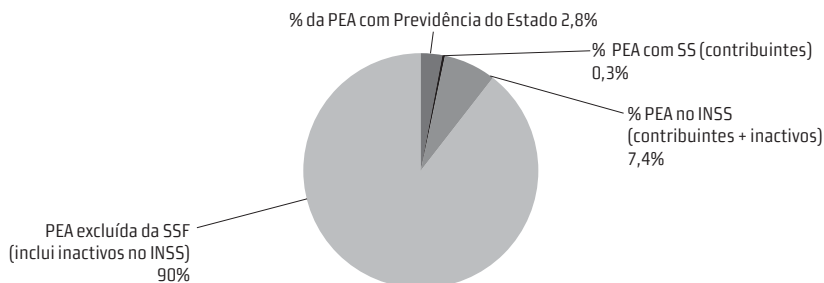
BENEFICIÁRIOS FORÇADOS

Devido à imposição da legislação vigente, o SO compreende as contribuições financeiras obtidas compulsivamente dos trabalhadores assalariados, no sector público e no privado. Em 2010, o SO representou 38% do orçamento da protecção social formal. Contudo, como ilustra a Figura 3, no mesmo ano o universo coberto pelo subsistema obrigatório rondava apenas 10% da População Economicamente Activa (PEA). Menos de 5% dos cerca de 11,5 milhões de pessoas da PEA tinham acesso ao subsistema contributivo privado. Situação semelhante foi observada entre a população idosa, da qual 88% (cerca de 900 mil) permaneciam excluídos de qualquer serviço de segurança formal. Além disso, ainda que as pensões geridas pelo Ministério das Finanças abranjam todos os funcionários públicos, estes trabalhadores e os seus dependentes representam menos de 3% da população total (Marques *et al.*, 2012: 123).

VULNERÁVEIS ELEITOS

As pessoas escolhidas entre os milhões de moçambicanos susceptíveis de serem considerados vulneráveis são as eleitas para desfrutarem da assistência social básica formal. Ainda que corresponda em geral a 30% dos gastos públicos em PS (ou 44%, excluindo os subsídios, as pensões pagas ainda são diminutas), no fim, por mais pequena que seja a provisão individual dada, é sempre mais do que nada (Marques *et al.*, 2012: iv, 79).

FIGURA 3: POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) E SEGURANÇA SOCIAL FORMAL (SSF), MOÇAMBIQUE 2010



Fonte: Francisco (2011: 308); INE (2011)

REMEDIADOS INDEPENDENTES

Os *remediados independentes* são aqueles que geram voluntariamente a sua própria segurança social, recorrendo a serviços modernos, tais como: seguros de vida e de saúde. Eles são

independentes dos subsistemas, quer do obrigatório quer do não contributivo. É um grupo não contemplado no actual orçamento do Estado, porque se supõe que as pessoas criarão a sua própria segurança social, por sua conta e risco. Todavia, não menos importante, na prática os beneficiários dos subsídios fora do subsistema complementar parecem ser mais do grupo de «remediados independentes» do que os chamados vulneráveis ou «mais pobres dos pobres». Sobre isto, esta pesquisa tem constatado ser precisamente o subsistema complementar que mais potencial parece ter no futuro, em termos de expansão e abrangência. Mas para isso, contrariamente ao entendimento convencional dispensado à segurança social complementar, precisamos de admitir que é neste subsistema que poderá estar a chave para se conceberem alternativas realistas, sustentáveis e adaptadas às características da demografia, do Estado, e da economia moçambicana. Uma dessas alternativas poderia ser uma pensão universal para idosos, uma proposta colocada em debate pelo IESE, mas que, por razões nunca explicitadas, continua a não merecer a devida consideração, tanto do governo como dos seus principais parceiros.

Sobre isto, vale a pena voltar e especificar melhor o ponto mencionado na Introdução, relativo à omissão de abordagens e propostas alternativas em documentos programáticos e em estudos recentes, do governo e dos seus principais parceiros internacionais. Apesar de Cunha *et al.* (2013: iv) reconhecerem a necessidade de «novas abordagens políticas para garantir um modelo de crescimento económico mais inclusivo», em momento algum do seu importante documento, que visa propor um sistema de protecção social abrangente em Moçambique, os autores explicam, ou pelo menos justificam, a sua opção por ignorar as abordagens e as experiências internacionais de pensões universais, pelo menos para grupos etários específicos, como a população idosa. Os autores limitam-se a aceitar de forma acrítica o vulgar argumento da falta de recursos, para justificar o incumprimento do princípio de universalidade plasmado na legislação (Cunha *et al.*, 2013: 27). Mas existirá alguma evidência específica e documental de algum exercício técnico e de avaliação governamental sobre a alegada falta de recursos para poder respeitar-se melhor o princípio de universalidade, pelo menos nos casos em que o mesmo possa ser respeitado?

Não é claro se o alinhamento com as opções do governo, por parte dos parceiros internacionais, deriva de leituras discordantes das abordagens alternativas veiculadas por actores da sociedade civil moçambicana, como o IESE, ou se reflecte dúvidas sobre a real capacidade e a vontade do governo de optar por alternativas de segurança social mais abrangentes, eficazes e eficientes do que tem implementado. Mais recentemente, Xiao (2014), um dos co-autores do documento do FMI-OIT (Cunha *et al.*, 2013), elaborou uma versão do referido documento. Se o artigo de Xiao, à semelhança do documento extenso, deixa muito a desejar quanto à promessa de «novas abordagens políticas», certamente não é por desconhecimento das sérias deficiências do sistema público de protecção social.

Pelo contrário, de forma resumida, Xiao (2014: 111) evidencia um bom conhecimento das deficiências dos sistemas de protecção social em Moçambique, nomeadamente: (i) a baixa

cobertura proporcionada pelo sistema de segurança social público moçambicano é um dos seus principais desafios; além de que a limitada cobertura o sistema também é globalmente ineficaz e ineficiente; (ii) a possibilidade de os mecanismos de segurança social cobrirem parte significativa da população é visivelmente limitada, pelo menos a curto prazo; (iii) a chamada protecção social não contributiva é afectada por grandes lacunas de cobertura, reflectindo limitações de alocação orçamental, mas também fragmentação e duplicação dos programas, implementação descoordenada e dispersa por um grande número de instituições governamentais e não governamentais com distintas fontes de financiamento e mecanismos de implementação; (iv) a maioria dos programas não-contributivos carece de escala suficiente para assegurar o impacto que se espera de um programa de protecção social; falta de coordenação, agravada por intervenções *ad hoc* que são por vezes incentivadas por doadores internacionais e agências, isoladamente do quadro político prevalecente (Xiao, 2014: 111).

QUEM PAGA E QUEM BENEFICIA DO ACTUAL SISTEMA?

Pensão universal para idosos é a provisão concedida, principalmente em valor monetário, paga regularmente a todos os cidadãos com 60 anos ou mais de idade, independentemente do género, raça, região, estado de saúde, rendimento ou riqueza (HelpAge International, 2015). A literatura internacional sobre os méritos e os deméritos de uma provisão selectiva e, discriminatória no caso moçambicano, *versus* uma alternativa universal é extensa (Beresford, 2013; Daniel *et al.*, 2010; Kilgore, 2013; McDonagh, 2012; Pelham, 2007; Sefton *et al.*, 2008; Willmore, 2004a, 2004b, 2007). Estranhamente, no caso de Moçambique, a insistência na provisão selectiva nunca mereceu uma fundamentação explícita e convincente, em termos analíticos, empíricos e tendo em conta o rico debate internacional sobre esta matéria.

Para responder à pergunta inicial do artigo, além do enquadramento macronacional, demográfico, económico e institucional, precisamos também de encontrar respostas de carácter mais micro, em particular aquelas operações e os mecanismos que de facto estão a funcionar. Perante um cenário em que a questão da pensão universal é claramente ignorada pela sociedade, colocamo-nos uma dupla pergunta: Quem beneficia do actual sistema? E quem o paga? Ao investigarmos a estrutura de incentivos que sustenta o actual modelo, estaremos certamente em melhor posição para responder à pergunta inicial: Porque é que Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos?

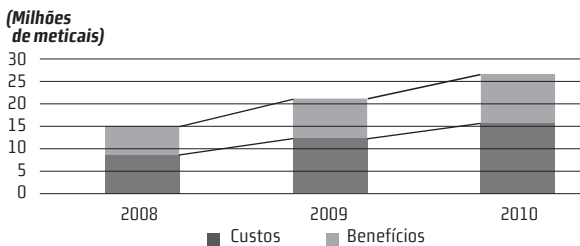
O breve panorama dos subsistemas formais de segurança e assistência social, atrás descrito, ajuda a responder à primeira parte da dupla questão, enunciada no subtítulo desta secção. A resposta articula ainda as acções, as operações e as motivações que permitem responder à pergunta principal desta pesquisa. De seguida destacamos três grupos principais de beneficiários do sistema actual.

QUEM BENEFICIA DO SISTEMA?

O sistema formal beneficia, ainda que de forma fragmentada e selectiva, cerca de 10% da população moçambicana. Sejam os beneficiários forçados, os vulneráveis eleitos ou, ainda, os remediados independentes, no seu conjunto, este pequeno grupo como um todo acaba por ser o principal beneficiário, e talvez, um dos mais influentes na alocação dos recursos públicos. Basta recordar quem ganhou e quem perdeu na greve dos médicos e dos enfermeiros em 2013; ou ainda, mais recentemente, o resultado da controvérsia gerada pelos salários e pelas regalias de aposentadoria que os deputados de todas as bancadas na Assembleia da República propuseram para si próprios (OSC, 2014).

Um segundo grupo de beneficiários do sistema em vigor abrange o complexo esquema montado para operacionalizar os actuais subsistemas de segurança social e, principalmente, o sistema de assistência social. A Figura 4 mostra que os custos administrativos dos programas do Instituto Nacional de Acção Social (INAS), entre 2008 e 2010, são visivelmente maiores do que os benefícios proporcionados. Tais custos administrativos, geralmente superiores a 20% do custo total dos programas, derivam do enorme aparato envolvido na prestação de benefícios: pessoal administrativo, serviços e subsídios diários dados aos funcionários nas suas deslocações, transporte e segurança, entre outros. Os custos administrativos do PSA foram estimados em 31%, os do PASD 10%, o PBST 27% e o PGR 24%. Em casos extremos, como acontece em Maxixe, por cada metical atribuído aos beneficiários constatou-se que houve o gasto de um metical no processo para chegarem a eles. Isto envolve ajudas de custo, segurança, emprego e um complemento de rendimento para os funcionários envolvidos.

FIGURA 4: CUSTOS ADMINISTRATIVOS E BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA, MOÇAMBIQUE 2010



Fonte: Marques (2012: 134)

Num contexto de salários baixos, elevado desemprego e extensiva informalidade, o actual sistema acaba por incentivar um grupo de pessoas a viver mais do rendimento redistribuído do que do rendimento produzido por elas próprias. Por outras palavras, há toda uma cadeia de pessoas envolvidas que acaba por encarecer o custo do programa, não por causa dos principais beneficiários mas devido ao complexo circuito administrativo e operacional necessário

para a entrega das prestações. Se os custos administrativos fossem reduzidos a níveis razoáveis, o último e principal beneficiário poderia eventualmente receber não um metical por cada metical que custa chegar a ele, mas talvez um metical e 90 ou 95 cêntimos, considerando que os custos administrativos poderiam ser menos de 10% ou de 5% do custo total do programa de pensão (como já observado em programas-piloto no Quênia e noutros países africanos). Por outro lado, como reportam Selvester *et al.* (2012a, 2012c), por esta via fomenta-se a passividade e o aproveitamento político e social, através relações de clientelismo, paternalismo e subserviência. Vale a pena transcrever um resumo relativamente extenso e com alguns detalhes específicos, para o leitor mais distante da realidade moçambicana ficar com uma ideia do nosso questionamento da exiguidade e até do ambiente humilhante em torno das referidas transferências monetárias:

Todos os entrevistados (beneficiários e não beneficiários) concordaram que o valor da transferência foi insuficiente para dar resposta às necessidades mais básicas. O salário mínimo legal menor para 2012 foi de, aproximadamente, 83 USD, e a linha da pobreza estabeleceu-se em 1,25 USD por dia. Quando comparado com ambos os padrões desses mínimos, o valor mensal pago pelo PSSB, 4,8-14 USD, é claramente insuficiente. Os impactos da transferência nas suas vidas, como indivíduos, nas suas famílias e nas suas comunidades, em geral, são limitados. Além disso, os pagamentos são irregulares: a transferência não é paga mensalmente, mesmo sendo esta modalidade estimulada. Os beneficiários estão insatisfeitos com o sistema de pagamento, os prazos de pagamento mensal para o PSSB não são respeitados e não há uma explicação por escrito fornecida sobre os prazos de pagamento. Também não há nenhuma prova de pagamento fornecida pelo INAS às famílias beneficiárias. No entanto, mesmo com esses problemas, o conhecimento de que a transferência será paga eventualmente e será paga integralmente é suficiente para permitir que os beneficiários façam pequenos créditos para consumo doméstico ou para acumulação de bens...

No que respeita a famílias, os líderes locais e até os permanentes não são claros sobre os critérios de elegibilidade no PSSB e os procedimentos de selecção. Isto leva à segmentação ineficaz e passiva: famílias que apenas esperam a selecção e a inclusão no programa... Em alguns casos, isso tem contribuído para o desenvolvimento de relações baseadas no clientelismo e teve impactos negativos sobre a família e a comunidade. Por outro lado, muitos beneficiários indicaram que os Permanentes desempenharam um papel positivo na mediação entre eles e o INAS, por exemplo, no acompanhamento dos pagamentos em atraso. Num dos casos, uma viúva idosa disse que o permanente foi crucial para o restabelecimento do seu agregado familiar no programa. Este conjunto complexo de relações interdependentes mas desigual não faz deste um sistema robusto ou transparente (Selvester et al., 2012a: 3, 2012c).

Assim, além de um potencial benefício material ou financeiro, o sistema acaba por ser usado também como mecanismo de poder político e de geração de clientelismo e subserviência. A dívida,

fornecida por líderes políticos e burocratas, tanto nacionais como estrangeiros, ou ainda por doadores e investidores, converte-se em expressão do seu superior altruísmo e generosidade.

QUEM PAGA?

Um primeiro aspecto a considerar, sobre quem paga os custos reais do actual sistema formal de segurança e assistência social, está intimamente relacionado com os beneficiários atrás descritos. Em geral, os beneficiários directos e principais do sistema prevalecente é que suportam os seus custos.

Moçambique possui uma das mais elevadas taxas de participação de idosos na força de trabalho, a segunda maior do mundo (Francisco *et al.*, 2013b). A maioria dos idosos trabalha até morrer. Porquê? Alegadamente porque não descontaram ou não contribuíram para um sistema de previdência social, porque não foram capazes de poupar para que na velhice pudessem reduzir ou até mesmo cessar a sua actividade laboral. Contudo, cabe ainda perguntar: Porque é que não foram ou, melhor, não são criados mecanismos de dedução indirecta das contribuições dos produtores familiares e informais para a economia nacional, ao longo da sua juventude activa e da fase adulta? Presentemente, nenhum sistema garante uma poupança, razão pela qual a maioria dos idosos não é considerada elegível no actual sistema de reforma e de previdência social. Eventualmente, opta-se pela solução alegadamente possível e mais barata; ou seja, elegem-se os chamados «mais vulneráveis», enquanto o resto, a maioria, tem de encontrar a sua própria solução.

Entretanto, nas três décadas passadas, quem mais tem sustentado e pago a manutenção do actual sistema formal são os doadores internacionais e os contribuintes. Por um lado, dois terços dos recursos financeiros alocados à Segurança Básica provêm das poupanças externas. Por outro, indirectamente, todo o sistema de ajuda externa que financia as actividades correntes e os investimentos sociais contribui significativamente para a protecção social no sentido amplo, com forte impacto na estabilidade política vivida em Moçambique (Francisco, 2010b). E ainda, os doadores e os contribuintes que subsidiam o actual sistema são incapazes de impedir as fraudes e os desvios, notabilizados sobretudo pelos sucessivos escândalos financeiros do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

Por fim, a grande maioria das pessoas e famílias moçambicanas, que são diariamente empurradas e mantidas na informalidade, paga uma factura inestimável mas real. Sem a possibilidade de optar por formas modernas de protecção social, as famílias recorrem ao trabalho infantil e esperam que os idosos sejam capazes de se sustentar sem qualquer apoio até morrerem. Esta situação, além de não constituir uma opção viável nem sustentável de segurança social, muito provavelmente concorre também como um forte desincentivo à redução da fecundidade. Apesar de a mortalidade estar tendencialmente a diminuir, o facto é que as crianças continuam a ter um papel fundamental na economia das famílias, o que representa um forte desincentivo para as famílias reduzirem a fecundidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

As pensões são um mecanismo geralmente reconhecido não apenas pelo princípio de solidariedade que as fundamenta, mas também pela sua utilidade como ferramenta de promoção de estabilidade, desenvolvimento humano e coesão social. Diante dos diversos riscos naturais e sociais, inerentes ao percurso da vida de qualquer ser humano, ao nível internacional as pensões figuram nos sistemas de protecção social como pilar fundamental, numa perspectiva consistente com a atitude realista perante a imprevisibilidade do futuro.

Por outro lado, como têm demonstrado as investigações de Taleb (2012) sobre incerteza, probabilidades, risco e conhecimento, sendo o futuro imprevisível, a única forma realista e sustentável de nos prepararmos para lidar com incertezas e imprevistos é criarmos reservas financeiras. No caso específico do percurso da vida da população humana, o grau de imprevisibilidade é relativo, visto que em muitos aspectos é possível antecipar com elevada precisão tendências de crescimento e mudanças estruturais na composição demográfica; mas o ponto fundamental de prevenir incertezas e riscos criando reservas financeiras afigura-se essencial para uma perspectiva *ex ante* da protecção social, em geral, e da pensão de idosos, em particular.

PENSÃO UNIVERSAL 125 ANOS DEPOIS DE BISMARCK

Em 2014 observámos uma interessante efeméride, o aniversário dos 125 anos da implementação do primeiro programa de pensões para idosos, ocorrido na Alemanha, sob o governo de Otto Von Bismarck. Vale a pena lembrar, apenas como referência a reter, que, apesar de a esperança de vida à nascença de um prussiano ser naquela altura 45 anos, o corte etário inicialmente adoptado para a atribuição da pensão foram os 70 anos.

Para a teoria liberal clássica, as pensões justificam-se pelo facto de os indivíduos precisarem de estabilizar o seu consumo ao longo da vida, em conformidade com um certo padrão de vida. Face a um percurso de viver naturalmente sensível a choques de diversas naturezas, são criados mecanismos de seguro a que possam recorrer para fazer face a essas adversidades. Nesta óptica, a intervenção do Estado seria completamente desnecessária, a não ser para minimizar o efeito de uma série de falhas de mercado, como, por exemplo, a informação sobre o período exacto em que as pessoas irão usufruir do benefício, ou, por outras palavras, quando irão morrer [para mais detalhes, ver Barr & Diamond (2006)].

Mais do que simplesmente prover soluções para as chamadas falhas de mercado, a intervenção pública na questão das pensões pode ainda servir outras lógicas, como a da redistribuição do rendimento e a redução da pobreza. Reconhecida a importância de pensarmos também a construção colectiva, levando em conta diferentes gerações e períodos históricos, poderíamos também admitir o uso de pensões como parte, por exemplo, do relacionamento intergeracional.

Passados cento e vinte e cinco anos desde a implementação do primeiro programa de pensões, a maior parte da população mundial idosa, incluindo a de Moçambique, ainda não possui qualquer instrumento de garantia de rendimento. Sem direito à reforma, a maior parte dos cidadãos idosos do globo é obrigada a trabalhar até ao limite das suas forças, em condições de trabalho muitas vezes precárias e em troca de salários baixos (ILO, 2014). Para a OIT (2014: 73), embora diversos países tenham recentemente feito esforços para expandir a cobertura dos seus sistemas de previdência, tem-se também observado uma contínua pressão global para reduzir os gastos públicos com estes mesmos programas, de forma a garantir a sustentabilidade do sistema de pensões e o equilíbrio das contas públicas. Não obstante o debate actual estar bastante marcado pela hegemonia da lógica financeira, principalmente da Zona Euro, que, inclusive, impôs planos de austeridade um pouco por toda a Europa do Sul (e em menor escala também em países do Norte da Europa), é importante reconhecer a existência de outras correntes que disputam a ideia de que o sistema tenha falido e que ele seja um dos principais responsáveis pela actual crise económica. Apesar de o objectivo deste artigo não ser discutir a questão da «crise do estado de bem-estar», sobretudo em economias mais desenvolvidas, é importante reconhecer que tal experiência, já secular, é pioneira e lidera a exploração de alternativas no processo de edificação de sistemas de protecção social em contextos avançados da transição demográfica. Apesar de Moçambique se encontrar numa fase distante ou mesmo embrionária da mudança da sua estrutura demográfica, os processos mais avançados oferecem oportunidades para antecipar possíveis tendências e desafios na edificação de sistemas de protecção social em países menos avançados, quer estejam «em desenvolvimento» quer «em subdesenvolvimento».

Há, por isso, lições a retirar a diversos níveis, da evidente necessidade de não subestimar a força da demografia, que fatalmente se fará impor à revelia do poder político, até à necessidade de valorizar e garantir o respaldo institucional que representa os valores defendidos, como a solidariedade, na fundação destes sistemas. Por mais bem concebidos que sejam, não há sistemas perfeitos, infalíveis e invulneráveis. Se há um erro recorrente, e que marca os sistemas de protecção social nos seus mais variados contextos, é a rápida assimilação da sua existência enquanto mecanismos naturais da organização da sociedade, isto é, é algo que damos por adquirido e irrevogável.

No caso específico de Moçambique, foram observados recentemente avanços significativos no enquadramento legal da abordagem nacional da protecção social. Nos últimos cinco anos foram aprovados: (i) a Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica 2010-2014; (ii) A Lei de Protecção Social; e (iii) a Regulação da Lei, aprovada em 2009 (Decreto 85/2009). Todos estes documentos têm sido enaltecidos de forma unânime pelos diversos actores envolvidos no debate acerca da protecção social no País.

A operacionalização dos princípios sufragados, nos documentos atrás referidos, continua a representar uma miragem, tal como aconteceu no período colonial, para a maioria dos moçambicanos.

Com uma cobertura reconhecidamente insuficiente, e com prestações extremamente reduzidas, a protecção social garantida por mecanismos públicos em Moçambique está a anos-luz do que idealmente seria previsto pela lei. Presentemente, menos de 5% dos mais de 12 milhões de pessoas convencionalmente na população economicamente activa têm acesso à protecção social formal, contributiva e não contributiva (Francisco *et al.*, 2011a: 308).

A discrepância entre o abrangente e relativamente incontroverso quadro legal, e o que se destina todos os anos no orçamento da República, vaticina a insuficiência de que fatalmente padecerá o sistema moçambicano. Para agravar a situação, e a imagem que se tem do sistema de protecção social no país, tem sido cada vez mais frequente nas páginas policiais a presença dos gestores dos principais órgãos responsáveis pelos mecanismos de apoio público.

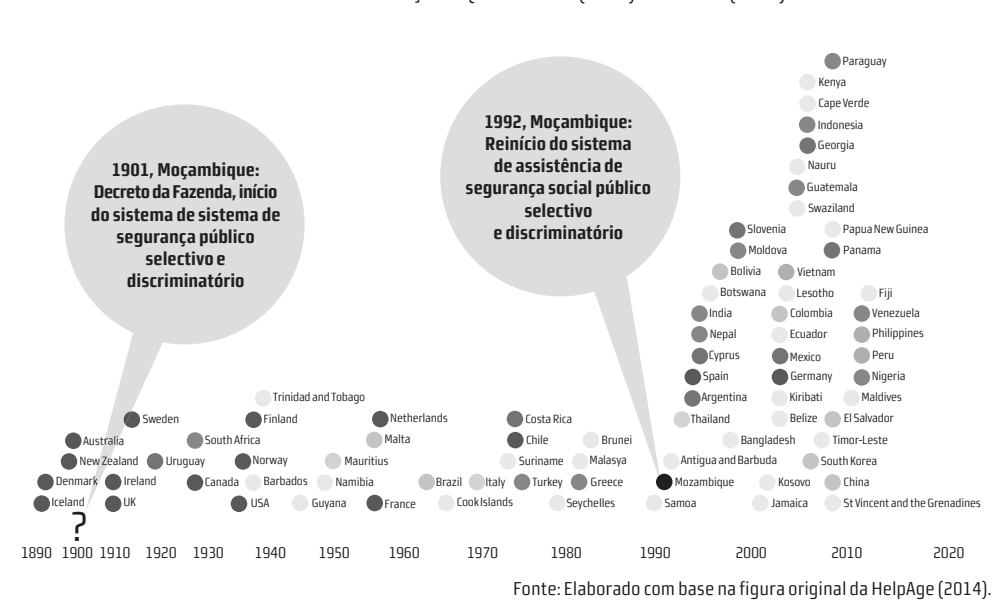
Antes de avançarmos nesta discussão, vale lembrar que Moçambique não «inicia» o debate acerca da protecção social com atraso apenas em relação à longínqua Europa. Como recordam Francisco & Sugahara (2014a), Moçambique tem trilhado um caminho diferenciado da maioria dos seus vizinhos do Sul da África, onde a maioria já dispõe de políticas de protecção social, em particular pensões universais de velhice, bastante estruturadas e estabilizadas.

Claramente, após a independência, Moçambique enveredou por um caminho significativamente divergente do que foi seguido por parte dos seus vizinhos – Botsuana, Maurícias, Suazilândia, Lesoto, Namíbia e África do Sul –, que também obtiveram a independência na segunda metade do século passado. Estes países estão agora a emergir na literatura sobre protecção social como os mais avançados em termos de mecanismos que garantem o rendimento das suas populações idosas. Nalguns casos, estes mecanismos são universais, cobrindo todos os idosos, enquanto noutros cobrem apenas um subconjunto de idosos ou tentam complementar sistemas contributivos (Barrientos *et al.*, 2010; Barrientos & Lloyd-Sherlock, 2002; Emmett, 2012; HelpAge International, 2012, 2015; Kakwani & Subbarao, 2005; Moore & Garcia, 2012; M. Niño-Zarazúa *et al.*, 2010; Pelham, 2007).

Um factor importante de diferenciação entre Moçambique e os países vizinhos, já referidos, diz respeito à forma como as ligações com o passado colonial foram geridas. No caso de Moçambique, o sistema formal de protecção social remonta a 1901, ano em que o Estado colonial começou a implementar um sistema de protecção social, designado por Repartição Social. Através deste sistema, as gerações mais jovens contribuía equitativamente para a reforma das gerações mais velhas. Um sistema similar ao que vinha sendo implementado nos países europeus mais avançados, com a diferença de que no contexto colonial, tanto em Moçambique como nas outras colónias de influência inglesa, adquiria características profundamente discriminatórias, isto é, abrangia inicialmente apenas os colonos (Francisco & Sugahara, 2014a). Surpreendentemente, a actual base de dados elaborada pela HelpAge International, diferente do que faz para outros países, não reconhece o facto de o sistema formal de segurança social se ter iniciado no princípio do século XX.

A Figura 5 sinaliza este aspecto, destacando o ano 1901 como o início de um conjunto de mecanismos de segurança social implementados até 1975, e o ano 1992 como reinício e recuperação de um sistema que foi interrompido nos dezassete anos anteriores. Ao longo do século XX, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se paulatinamente mais abrangentes, incluindo também a população local envolvida no espaço formal. Ao longo do século, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se crescentemente mais abrangentes da população local envolvida no espaço formal. Contudo, depois da Independência, enquanto em Moçambique a base financeira dos sistemas de segurança e assistência social, em termos fiscais e tributários, foi completamente destruída, nos países vizinhos foi reforçada e ampliada (Francisco, 2010b; Quive, 2007: 14; Vincent & Cull, 2010).

FIGURA 5: SISTEMA PÚBLICO DE PENSÕES EM MOÇAMBIQUE — INÍCIO (1901) E REINÍCIO (1992)



Fonte: Elaborado com base na figura original da HelpAge (2014).

A partir da década de 1990, o Estado moçambicano acabaria por admitir a necessidade de estabelecer mecanismos de segurança social correspondentes aos sistemas criados nas economias capitalistas desenvolvidas. Contudo, pouco mais de vinte anos após o retorno da paz, em 1992, observa-se que a conjugação de factores demográficos e económicos bem como constrangimentos criados por instituições pouco favoráveis ao desenvolvimento condicionam seriamente o estabelecimento de sistemas formais de protecção social abrangentes e inclusivos. Por isso, tal como temos argumentado em investigações anteriores, a protecção social deveria ser abordada de um ponto de vista estrutural, *ex ante*, ao invés de *ex post*, paternalista e caritativa (Francisco, 2010b, 2013a; Francisco *et al.*, 2011a, 2013a; Sugahara & Francisco, 2012). Nesta perspectiva, a

protecção social inclui um conjunto de mecanismos que proporcionam a segurança humana, incluindo não apenas a segurança dos alimentos e rendimento mas também a prevenção da violência física e psicológica (por exemplo, roubo, sequestro, tráfico de seres humanos).

Actualmente, a principal justificativa utilizada para a não implementação deste sistema é pura e simplesmente a falta de recursos. Nesta lógica, a protecção social é encarada apenas como despesa, ignorando mais uma vez os princípios inscritos no quadro legal, e quaisquer outros impactos positivos para a economia.

CONCLUSÃO

As sucessivas cópias ou tentativas de transposição de modelos de protecção social ocidentais têm-se mostrado infrutíferas no caso moçambicano, por uma razão simples: não tomam em devida consideração o regime demográfico e os múltiplos universos económicos prevalentes na sociedade moçambicana. As dificuldades ou, em certos casos, o verdadeiro fracasso das tentativas de cópia e reprodução dos modelos de estado de bem-estar ou de previdência social, que alcançaram sucesso relativo em países de economia desenvolvida, acabam por se converter em iniciativas predominantemente assistencialistas, *grasso modo, ad hoc*, dispersas, caritativas e ocasionais (Francisco, 2010b). São iniciativas *ex post* que buscam fundamentalmente fazer face ou remediar o efeito de rupturas, choques e vulnerabilidades internas e extremas, nuns casos imprevisíveis mas noutro perfeitamente previsíveis e relativamente bem conhecidas.

Assim, o principal desafio a enfrentar continua a ser a necessidade de se identificarem alternativas eficazes para estabelecer sistemas formais institucionalmente inclusivos e abrangentes, ou adaptar e integrar os sistemas embrionários existentes nos sistemas comunitários e informais, que são socialmente relevantes para a maioria da população. Como afirmamos em artigo anterior (Francisco & Sugahara, 2014d), um dos principais entraves ao avanço da discussão sobre a protecção social em Moçambique, em particular sobre a questão das pensões para idosos, relaciona-se com uma visível falta de rigor conceptual por parte dos diversos interlocutores envolvidos. Sendo um conceito amplo, isto é, que envolve aspectos diversos da organização da sociedade, a análise dos documentos oficiais e as intervenções públicas dos principais actores políticos em Moçambique mostram um aspecto importante: embora todos reconheçam, à partida, que a protecção social deve compreender formas ou vias de lidarmos colectivamente com os riscos inerentes ao próprio percurso da vida, não há, por outro lado, convergência em relação à concretização deste princípio em políticas concretas, ou por vezes em documentos que estiveram na base da formulação das mesmas. Mais grave ainda, não há abertura para uma discussão e consideração frontal das alternativas possíveis, o que implica, sobretudo, que as entidades no controlo da gestão dos recursos disponíveis admitam que, por serem escassos, poderão ser alocados e geridos segundo critérios e prioridades diferentes das práticas que vêm sendo seguidas. É justamente neste ponto que este princípio começa a ser subvertido.

Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos, nem tão-pouco está a considerar ou a discutir o assunto, porque os benefícios de um sistema selectivo, discriminatório e assistencialista, para os actores e para os responsáveis pela sua existência, são maiores do que os custos de optar por um sistema alternativo; neste caso, o sistema de pensão universal para idosos. Perante esta resposta, cabe reforçar a ideia de que é possível pensar e discutir o impacto que um sistema de pensão universal poderia ter partindo de lógicas distintas, como, por exemplo, questionar como a expansão das pensões também contribui para a expansão do sistema financeiro, ou de outros meios de transferência dos valores destinados aos beneficiários.

Tendo em vista que o lançamento desta publicação coincide com o período de revisão e actualização da Estratégia Nacional de Segurança Social, que foi implementada pelo governo, e que terminou o seu mandato no final de 2014, ainda é cedo para saber se o surgimento de um novo executivo, e, sobretudo, de uma nova liderança na Presidência da República, abrirá espaço para um debate público mais pluralista e cooperativo entre os diferentes actores da sociedade. Em particular, o tempo dirá se conseguiremos espaço para colocar as preocupações e as reflexões resultantes de pesquisas como a que vem sendo efectuada pelo IESE.

Obviamente, sabemos que a maior ou menor receptividade ou predisposição para abordagens realmente novas ou diferentes das que têm vindo a ser implementadas, com questionáveis impactos e consequências, não depende apenas da vontade das lideranças políticas nacionais. Depende também das percepções e dos pressupostos das entidades de monitorização e apoio dos parceiros internacionais do Estado moçambicano. Ainda que os velhos argumentos, de que não há dinheiro, ou de que será melhor esperar pelos dividendos dos recursos naturais, como o carvão ou o gás, se apresentem como sustentados numa reflexão técnica cuidada, também é sabido que os critérios e as prioridades na alocação dos recursos orçamentais são frequentemente menos transparentes e justificados do que as autoridades governativas tentam fazer crer. Aliás, basta ler atentamente os relatórios técnicos de monitorização da política económica e da governação, por exemplo do FMI (IMF, 2014, 2015). Lendo-os, nas linhas e nas entrelinhas, e sobretudo além dos eufemismos, dos adjectivos e dos recados ao executivo, mais ou menos dissimulados, percebe-se a tensão entre o impulso expansionista de uma cultura governativa consumista e a necessidade de uma gestão orçamental prudente e transparente. Contudo, à semelhança de outros países, incluindo aqueles em situação de dependência não muito diferente da de Moçambique, é possível pôr em debate as prioridades na alocação dos recursos disponíveis, sua eficiência e eficácia e, principalmente, o contributo de cada prioridade para o desenvolvimento económico inclusivo.

A nossa perspectiva em relação especificamente às pessoas idosas vai muito além do sentido meramente caritativo, ou de um alegado gradualismo. Na pirâmide demográfica, a população idosa constitui a referência principal de estruturação da dinâmica e de estruturação reprodutiva da população. Muito provavelmente, o Estado moçambicano só assumirá uma postura

progressiva e positiva para com as condições de vida dos idosos, quando o risco e o custo da sua marginalização se tornarem maiores e mais prejudiciais do que são os actuais benefícios, principalmente para os decisores políticos e para os administradores da coisa pública.

A este respeito, a recente inclusão de Moçambique no novo Índice Global de Idosos (HelpAge International, 2014b) talvez ajude a dar visibilidade ao facto de este ser presentemente um dos piores países no mundo para se envelhecer e se viver a última etapa da vida. A classificação de Moçambique no penúltimo lugar (95.º) reflecte as más opções e a falta de abordagens políticas adequadas a um grupo etário geralmente considerado irrelevante, por representar uma percentagem pequena da população, mas quando se trata de fazer cumprir os princípios legais estabelecidos a mesma lógica não justifica de forma claramente contraditória que este grupo de pessoas já é demasiado elevado para os recursos disponíveis.

Ironicamente, quanto mais análises sistemáticas têm surgido sobre a alocação dos recursos públicos aos programas de assistência social selectivos e alegadamente graduais, implementados em Moçambique, mais evidências têm surgido a confirmarem a inoperância e a incapacidade de os mesmos se tornarem «pró-pobre». Será isto motivo de surpresa? Nem por isso. Tem pouco sentido esperar que algo se torne universal e inclusivo, quando, desde o início, é concebido e projectado como selectivo e discriminatório.

REFERÊNCIAS

- ADBG (2013). *African Economic Outlook (AEO)*. African Development Bank Group (ADBG). Disponível em: <http://www.afdb.org/en/countries/southern-africa/mozambique/mozambique-economic-outlook/> (consultado a 17 Fevereiro de 2015).
- Alfani, F., Azzarri, C., D'Errico, M., & Molini, V. (2012). *Poverty in Mozambique: New Evidence from Recent Household Surveys* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2156797). Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=2156797> (consultado a 20 Março de 2013).
- Arnaldo, C. (2007). *Fecundidade e Seus Determinantes Próximos em Moçambique: Uma Análise dos Níveis, Tendências, Diferenciais e Variação Regional*. Maputo: Texto Editores.
- Arnaldo, C. (2013). Fecundidade em Moçambique nos últimos 50 anos: alguma mudança? In C. Arnaldo & B. M. Cau (eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA).
- Arnaldo, C. & Muanamoha, R. C. (2014). Dinâmica demográfica e suas implicações em Moçambique. *Gazeta de População e Saúde*, 2. Disponível em: <http://cepsa.ac.mz/wp-content/uploads/2014/01/Gazeta2.pdf>.
- Bachelet, M., López, A. F., Patel, E., Dervis, K., Wilson, M., Hirsch, M., et al. (2011). *Piso de Proteção Social para Uma Globalização Equitativa e Inclusiva*. Relatório do Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet, constituído pela OIT com a colaboração da OMS. Genebra: International Labour Office (ILO).
- Barrientos, A. & Lloyd-Sherlock, P. (2002). Non-contributory pensions and social protection. *Issues in Social Protection*. Social Protection Sector, International Labour Organization. Disponível em: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/doc22073.pdf>.
- Barrientos, A., Niño-Zarazúa, M. A., & Maitrot, M. (2010). *Social Assistance in Developing Countries Database* (No. Version 5.0 July 2010). Manchester: Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester (consultado a 2 Setembro de 2012).
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39. doi:10.1093/oxrep/grj002.
- BBC (2014). Mozambique rivals sign peace deal. *BBC News*. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-29075345> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- Beresford, P. (2013). Why means testing benefits is not efficient or fair. *The Guardian*. Disponível em: <http://www.theguardian.com/social-care-network/2013/jan/14/means-testing-benefits-not-efficient-fair> (consultado a 16 de Setembro de 2014).

- Bresser-Pereira, L. C. (2011). Desenvolvimento e subdesenvolvimento no Brasil. *Bresser-Pereira*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4662> (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Comité de Conselheiros. (2013). *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação – Revisão 2013*. Maputo: Comité de Conselheiros.
- Cunha, N., Pellerano, L., Mueller, J., Lledo, V., Xiao, Y. & Gitton, P. (2013). *Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs* (No. 41). International Labour Office / International Monetary Fund / Oxford Policy Management. Disponível em: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=42120>.
- Daniel, S., Barrett, S., McPherson, A., Marchetta, F., Knox, C., Newson, L. & Wale Osofisan. (2010). *Achieving Income Security in Old Age for All Tanzanians: a Study Into the Feasibility of a Universal Social Pension*. Tanzania: Ministry of Labour, Employment and Youth Development in collaboration with HelpAge International Dar es Salaam.
- DNEAP (2010). *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt.
- Duffield, J. (2013). Poverty and wellbeing for older Mozambicans scratching the surface. *Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/blogs/janet-duffield-16602/poverty-and-wellbeing-for-older-mozambicans-scratching-the-surface-562>.
- Ellis, F., Devereux, S., & White, P. (2009). *Social Protection in Africa*. Edward Elgar Publishing.
- Emmett, B. (2012). Older people as a stepping stone to redistributive social security. In *Paper for 3rd Conference of IESE*. Presented at the Mozambique: Accumulation and Transformation in a Context of International Crisis. Maputo: IESE.
- England, A. (2014). Renamo leader signs peace deal with Mozambique government. *Financial Times*. Johannesburg. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/c3dee47e-350c-11e4-aa47-00144feabdc0.html#axzz3S2KmcTu> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- Eschle, C. & Maiguashca, B. (2004). *Critical Theories, IR and «the Anti-Globalisation Movement»: The Politics of Global Resistance*. Routledge.

- Fernandes, R. (2014). Apenas 13% da população moçambicana paga impostos. *África 21 Digital, Ano V*. Disponível em:
<http://www.africa21online.com/artigo.php?a=2414&e=Economia>.
- Francisco, A. (2008). Apresentação do Livro *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social* de Samuel Quive, Fundação Friedrich Ebert Allen Lane. Maputo. Disponível em:
http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive_Proteccao_social_em_Mocambique_rede_furada_Apresentacao_do_livro11.09.08.pdf.
- Francisco, A. (2009a). Bazarconomia da protecção social em Moçambique na primeira década do século XXI: venenos do passado, remédios do presente, futuro enfeitado? *Conference Paper N.º 26*. Presented at the II Conferência IESE Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique, 22-23 Abril. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em:
http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_conference_papers.
- Francisco, A. (2009b). Protecção social no contexto da bazarconomia de Moçambique. *IDeLAS, Boletim, 15*. Disponível em:
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf.
- Francisco, A. (2010a). Enquadramento demográfico da protecção social em Moçambique: dinâmicas recentes e cenários prospectivos. Conferência *Ação Social Produtiva em Moçambique: Que Possibilidades e Opções*. Maputo: IESE. Disponível em:
www.iese.ac.mz/?__target__=search&q=enquadramento.
- Francisco, A. (2010b). Moçambique: protecção social no contexto de um estado falido mas não falhado. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique* (1.^a ed.). Maputo: IESE. pp. 37-95.
- Francisco, A. (2011a). A natureza incipiente da transição demográfica em Moçambique. *Revista de Estudos Demográficos*, 49(1), 5-35. Disponível em:
www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=123697457&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt.
- Francisco, A. (2011b). Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2011* (1.^a ed.). Maputo: IESE. pp. 231-282.
- Francisco, A. (2013a). «Ação social produtiva» em Moçambique: uma falsa solução para um problema real. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2013* (1.^a ed.). Maputo: IESE. pp. 357-393.

- Francisco, A. (2013b). Por uma nova constituição económica em Moçambique. In C. M. Serra & J. Carrilho (eds.), *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora. pp. 75-127.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011a). Protecção social financeira e demográfica. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2011* (1.^a ed.). Maputo: IESE. pp. 283-331.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011b). Protecção social financeira e demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. *Cadernos IESE*, 10. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_documents.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014a). Poupança interna: Moçambique e os outros. *Boletim IDELAS*, 64. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014b). Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita. *Boletim IDELAS*, 63. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- Francisco, A. & Siúta, M. S. (2014c). O nascimento da poupança doméstica moçambicana: evidências e significado. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2014* (prelo). Maputo: IESE.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014a). Para além do espaço fiscal: a protecção social no contexto da transição demográfica moçambicana. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE. pp. 281-312.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014b). Por que Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos? In *IV Conferência Internacional do IESE*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: https://www.dropbox.com/sh/18pjalqd5evpyh4/AADC4cS1S2JjUxWGP6lauG_va/AFrancisco_GSugahara.pdf?dl=0.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014c). Por que Moçambique ainda não possui pensão universal para idosos? *Boletim IDELAS*, 65. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_65p.pdf.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014d). Para além do espaço fiscal: a protecção social no contexto da transição demográfica moçambicana. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2014* (prelo). Maputo: IESE.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014e). Why Mozambique still does not have a universal pension for the elderly? *Boletim IDELAS*, 65. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.

- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013a). *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza [Growing Old in Mozambique: Dynamics of Well-being and Poverty]*. Maputo, Moçambique: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf.
- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013b). *Dinâmicas de Bem-estar e Pobreza da População Idosa Moçambicana*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf.
- GdM (2010). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014*. Governo de Moçambique (GdM).
- GdM (2011). *Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Geffray, C. (2000). *Nem Pai nem Mãe. Crítica do Parentesco: o Caso Macua*. Lisboa: Nidjira.
- Harvey, D. (2011). *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. Lisboa: Editorial Bizâncio. Disponível em: <http://www.boitempoeditorial.com.br/v3/Titulos/visualizar/o-enigma-do-capital> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- HelpAge International (2012). What and where? | about social pensions | pension watch. *Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-around-the-world/> (consultado a 2 de Setembro de 2012).
- HelpAge International (2014a). Country fact sheet: Mozambique. *Pension Watch – Social Protection in Older Age*.
- HelpAge International (2014b). *Global Age Watch Index 2014: Insight*. London: HelpAge International. Disponível em: <http://www.helpage.org/global-agemwatch/>.
- HelpAge International (2015). Why social pensions? *Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/why-social-pensions/>.
- Holzmann, R. (ed.) (2009). *Social Protection and Labor at the World Bank 2000-2008*. Washington, DC: The World Bank. Disponível em: www.gsdc.org/go/display&type=Document&id=3814 (consultado a 4 de Setembro de 2012).
- Holzmann, R., Robalino, D. A. & Takayama, N. (2009). *Closing the Coverage Gap : The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers* (World Bank Publications). The World Bank. Disponível em: <http://ideas.repec.org/b/wbk/wbpubs/2651.html> (consultado a 17 de Julho de 2013).
- Hugon, P. (1999). *Economia de África*. Lisboa: Editora Vulgata.

- ILO (2014). *World Social Protection Report 2014-15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. International Labour Organization (ILO). Disponível em: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245201/lang-en/index.htm.
- ILO & IMF (2012). *Towards Effective and Fiscally Sustainable Social Protection Floors. Preliminary Draft 10 May 2012*. Preliminary Report Prepared for the Meeting of the G20 Labour and Employment Ministers in Guadalajara (Mexico). Washington. Disponível em: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=30810>.
- IMF (2011). IMF Executive Board completes second review under policy support instrument for Mozambique, Press Release N.º 11/240. *International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11240.htm>.
- IMF (2013). Mozambique: staff report for the 2013 Article IV consultation, sixth review under the policy support instrument, request for a three-year policy support instrument and cancellation of current policy support instrument. International Monetary Fund (IMF). IMF Country Report N.º 13/200. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0.
- IMF (2014). Primeira avaliação do acordo ao abrigo do instrumento de apoio à política económica e pedido de modificação de critérios de avaliação – Relatório do Corpo Técnico. Relatório do FMI n.º 14/20. International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- IMF (2015). Terceira avaliação do acordo ao abrigo do instrumento de apoio à política económica – relatório do corpo técnico e comunicado de imprensa. Relatório do FMI n.º 15/12. International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- INE, MISAU & ICFI (2012). *Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) 2011, Moçambique*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE), Ministério da Saúde (MISAU), ICF International/MEASURE DHS program (ICFI). Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-demografico-e-de-saude>.
- Kakwani, N. & Subbarao, K. (2005). *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. United Nations Development Programme, International Poverty Centre.
- Kilgore, E. (2013). Universal versus means-tested benefits. *The Washington Monthly – Political Animal*. Disponível em: http://www.washingtonmonthly.com/political-animal-a/2013_06/universal_versus_meanstested_b045112.php (consultado a 17 de Setembro de 2014).

- Marques, J. S., Salazar, M., Molini, V. & Lukau, A. (2012). Mozambique social protection assessment: review of social assistance programs and social protection expenditures. *Social Protection & Labor, Discussion Paper*, 1408 (88 998). The World Bank. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/wbk/hdnpu/88998.html> (consultado a 9 de Setembro de 2014).
- Masha, I. & Ross, D. C. (2014). Mozambique's growth experience, macroeconomic policy mix, and institutions. In *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>. pp. 7-25
- Matias, L. (2014). Parlamento moçambicano aprova acordo de paz | Moçambique | DW.DE | 08.09.2014. DW.DE. Disponível em: <http://www.dw.de/parlamento-mo%C3%A7ambicano-aprova-acordo-de-paz/a-17909188> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- McCord, A. & Vandemoortele, M. (2009). The global financial crisis: poverty and social protection. *Overseas Development Institute (ODI) Briefings*, 51. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/publications/3282-social-protection-global-financial-crisis> (consultado a 28 de Fevereiro de 2014).
- McDonagh, M. (2012). The one thing worse than universal benefits? Means-testing them. *Spectator Blogs*. Disponível em: <http://specc.ie/P0F6sA> (consultado a 16 de Setembro de 2014).
- Moore, C. M. T. & Garcia, M. (2012). *The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*. doi:10.1596/978-0-8213-8897-6.
- Newitt, M. (1997). *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- Niño-Zarazúa, M. A. (2012). UNU-WIDER: *Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom?* Stockholm: UNU-WIDER. Disponível em: http://www.wider.unu.edu/events/research-presentations/seminars/en_GB/23-05-2012-Sweden/ (consultado a 31 de Agosto de 2012).
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. & Hickey, S. (2010). *Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom? Brooks World Poverty Institute Working Paper Series*, 11 610. BWPI, The University of Manchester. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/bwp/bwppap/11610.html> (consultado a 18 de Abril de 2013).
- OECD, AfDB & UNDP. (2014). *African Economic Outlook 2014*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/aeo-2014-en> (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- OSC (2014). *Não ao Roubo Legalizado: Uma Análise Sócio-Económica dos Salários e Regalias do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República*. Maputo: Organizações da Sociedade Civil (OSC).

- Pelham, L. (2007). The Politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa. *CPRC Working Paper*, 83. Chronic Poverty Research Centre. Disponível em:
http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP83_Pelham.pdf
(consultado a 2 de Setembro de 2012).
- Presidência do Conselho. (1968). *III Plano de Fomento para 1968-1973: Moçambique*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Quive, S. A. (2007). *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo: CIEDIMA.
- Ross, D. C. (ed.) (2014). *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF). Disponível em:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>
- Sefton, J., Ven, J. van de & Weale, M. (2008). Means testing retirement benefits: fostering equity or discouraging savings? *The Economic Journal*, 118(528), 556-590. Disponível em:
<http://www.jstor.org/stable/20108813> (consultado a 17 de Setembro de 2014).
- Selvester, K., Fidalgo, L. & Tambo, N. (2012a). *Percepções dos Beneficiários e Comunidades do Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique – Documento Sumário*. Overseas Development Institute. Disponível em: <http://www.odi.org/publications/7180-mozambique-cash-transfers-social-protection>.
- Selvester, K., Fidalgo, L. & Tambo, N. (2012b). *Transforming Cash Transfers: Beneficiary and community Perspectives of the Basic Social Subsidy Programme in Mozambique*. Overseas Development Institute.
- Selvester, K., Fidalgo, L. & Tambo, N. (2012c). *Transformando Transferências Monetárias: Beneficiários e Perspectivas da Comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique*. Overseas Development Institute. Disponível em:
<http://www.odi.org/publications/7180-mozambique-cash-transfers-social-protection>.
- Sugahara, G. & Francisco, A. (2012). Idosos em Moçambique: romper a conspiração do silêncio. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. pp. 295-331.
- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile: Things That Gain from Disorder*. Random House.
- The Heritage Foundation. (2014). *Index of Economic Freedom: Promoting Economic Opportunity and Prosperity by Country*. Disponível em: <http://www.heritage.org/index/> (consultado a 25 de Fevereiro de 2014).
- UNDP (2014). *Human Development Report 2014 Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience* (1.^a ed.). New York: United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em:
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/>.

- University of Oxford (2015). Country Briefings | Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) – Mozambique. *Global MPI Interactive Databank*. (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Vincent, K. & Cull, T. (2010). Impactos de transferências pecuniárias sociais: evidências de estudos de caso da África Austral. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE. pp. 201-212
- Willmore, L. (2004a). Universal pensions in Mauritius: lessons for the rest of us. *Public Economics*, 412 003. EconWPA. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0412003.html> (consultado a 18 de Abril de 2013).
- Willmore, L. (2004b). Universal pensions in low income countries. *Public Economics*, 412 002. EconWPA. <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0412002.html> (consultado a 18 de Abril de 2013).
- Willmore, L. (2007). Universal pensions for developing countries. *World Development*, 35(1), 24-51. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v35y2007i1p24-51.html> (consultado a 17 de Abril de 2013)
- World Bank (2012). *Social Protection & Labor – Social Protection & Labor Strategy 2012-2022*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/0,,contentMDK:23043115~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282637,00.html> (consultado a 28 de Agosto de 2012).
- World Bank (2015). *Doing Business – Measuring Business Regulations – World Bank Group*. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/> (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Wuyts, M. (2006). Developing social protection in Tanzania within a context of generalised insecurity. *Research on Poverty Alleviation, Special Paper*, 6.19. Dar es Salaam: Research on Poverty Alleviation (REPOA). Disponível em: http://www.repoa.or.tz/documents_storage/Research_Activities/Special_Paper_No_06.19.pdf (consultado a 6 de Novembro de 2012).
- Xiao, Y. (2014). Towards a Mozambican social protection floor. In D. C. Ross (ed.), *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow* (pp. 107-121). Washington, DC: International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>

A DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA E A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA EM MOÇAMBIQUE

Boaventura Manuel Cau

INTRODUÇÃO

De forma resumida, a transição demográfica pode ser descrita como um processo em que as sociedades passam de um regime de elevada fecundidade e mortalidade para um outro em que as duas são baixas. A maioria dos países do mundo onde a população goza de um elevado padrão de vida, marcado, por exemplo, por uma maior longevidade e uma menor proporção dos que vivem com carências básicas, como as alimentares, passou por um processo de transição demográfica (Weeks, 2008).

Um dos motores da transição demográfica é o desenvolvimento económico e social.¹ Depois da guerra dos 16 anos, terminada em 1992, Moçambique tem experimentado um crescimento económico assinalável, situando-se o Produto Interno Bruto (PIB) acima de 6% ao ano na maior parte dos últimos 15 anos (Banco de Moçambique, 2008, 2012). Um aspecto importante é conseguir que o crescimento do PIB se possa traduzir significativamente na redução das desigualdades socioeconómicas.

Um estudo que examinou a desigualdade em Moçambique entre 1996 e 2006 constatou que a mesma terá diminuído, em termos de agregados nacionais, neste período (Ali, 2009). Todavia, ao nível regional, este estudo reportou um aumento da desigualdade económica e uma redução da desigualdade do desenvolvimento humano (*ibidem*). Um outro estudo observou áreas com elevados níveis de desigualdade no Centro e Sul de Moçambique (Simler & Nhate, 2005).

Quanto à redução da desigualdade de género, Moçambique situa-se em posições cimeiras ao nível mundial em relação a algumas dimensões, como as oportunidades e participação económica e o empoderamento político (World Economic Forum, 2013: 12). Apesar deste avanço,

¹ Há um debate sobre os motores ou causas da transição demográfica. Alguns autores argumentam que, embora o desenvolvimento económico e social seja importante para a transição demográfica, o mesmo pode não ser uma condição necessária, pois a transição demográfica aconteceu em territórios com diferentes condições sociais e económicas (Weeks, 2008: 92-94). As teorias de transição demográfica existentes não oferecem uma explicação aplicável a todos os casos de transição demográfica até aqui observados (Mason, 1997).

um dos aspectos que necessitam de ser investigados em termos das suas implicações é a desigualdade socioeconómica entre as mulheres. Neste estudo, examinamos a influência da desigualdade socioeconómica entre as mulheres em Moçambique sobre dois indicadores de transição demográfica, a fecundidade e a mortalidade na infância. Investigamos também algumas vias através das quais a desigualdade socioeconómica entre as mulheres pode actuar para influenciar a fecundidade e a mortalidade na infância no país.

Em Moçambique, a fecundidade pouco se alterou nos últimos cinquenta anos, situando-se actualmente numa média de seis filhos por mulher (Arnaldo & Muanamoha, 2011; Francisco, 2012; MISAU, INE e ICFI, 2013). A mortalidade, embora tenha registado alguma redução, principalmente na infância, continua elevada (Arnaldo & Muanamoha, 2011; Cau, 2013; MISAU, INE e ICFI, 2013). O estudo da influência da desigualdade socioeconómica entre as mulheres sobre a fecundidade e a mortalidade na infância pode ter implicações no entendimento do processo de transição demográfica em Moçambique.

QUADRO TEÓRICO E HIPÓTESES

Esta pesquisa é orientada por um corpo de estudos anteriores que constatou que a desigualdade socioeconómica tem consequências adversas sobre vários aspectos da saúde (por exemplo, Flegg, 1982; Marmot *et al.*, 1991; Wilkinson, 1994; Link & Phelan, 1995; Blane, Bartley & Davey Smith, 1997; Houweling *et al.*, 2007; Subramanian & Kawachi, 2006). Nesta perspectiva, Link & Phelan (1995) argumentaram que as condições sociais são as causas fundamentais de consequências negativas sobre a saúde.

Indivíduos em diferentes posições socioeconómicas têm acesso a diferentes recursos (por exemplo, dinheiro e conhecimentos), que os expõem ou protegem de consequências negativas sobre a saúde (Link & Phelan, 1995). Daqui segue-se que os indivíduos com baixa posição socioeconómica estariam mais vulneráveis a consequências negativas sobre a saúde. Por exemplo, as mulheres com baixa educação e poucos recursos poderiam estar expostas a nascimentos indesejados devido ao limitado acesso à informação sobre as boas práticas de saúde ou ao escasso acesso aos contraceptivos, entre outras razões. Os filhos destas mulheres também poderiam estar expostos a um elevado risco de morte devido ao limitado acesso aos recursos que protegem a vida.

Há estudos anteriores que atestam esta perspectiva teórica. Por exemplo, um estudo na Tanzânia comparou a fecundidade das mulheres de acordo com as suas condições de vida e constatou que as mulheres das famílias com melhor habitação, onde todos os parceiros estavam em ocupações assalariadas, tinham fecundidade mais baixa do que aquelas de famílias com precárias condições de vida (Larsen & Hollos, 2003). Similarmente, Moultrie & Timaeus (2001)

examinaram os factores que influenciam a fecundidade entre as mulheres sul-africanas e reportaram que as mulheres mais educadas e com elevado rendimento tinham menos filhos do que a sua contraparte. Constatações similares foram feitas noutros lugares (Tawiah, 1984; She-meikka, Notkola & Siiskonen, 2005; Osili & Long, 2008). Em relação à mortalidade, Hertel-Fernandez, Giusti & Sotelo (2007) examinaram os efeitos da desigualdade socioeconómica sobre a mortalidade infantil no Chile no período entre 1990 e 2005 e concluíram que os grupos socioeconomicamente desfavorecidos apresentavam significativamente maior risco de mortalidade infantil. Houweling & Kunst (2009) também concluíram que a mortalidade na infância é sistematicamente maior entre os grupos socioeconomicamente baixos em países em vias de desenvolvimento.

Tendo em conta o modelo dos determinantes de fecundidade proposto por Bongaarts (1987), a desigualdade socioeconómica afectará a fecundidade através dos seus determinantes mais próximos, tais como a contracepção e a idade do primeiro casamento. A desigualdade socioeconómica afectará a mortalidade na infância também através de determinantes directos, como os factores maternos e os ligados ao uso dos serviços de saúde (Mosley & Chen, 1984). Considerando este quadro teórico, esperamos que as mulheres com elevada posição socioeconómica (por exemplo, as que têm nível de educação elevado e mais riqueza ou rendimento) tenham fecundidade baixa e que a ocorrência de mortalidade na infância seja baixa, durante o período de observação, em comparação com a sua contraparte.

DADOS E MÉTODOS

DADOS

Os dados usados neste estudo são dos *Inquéritos Demográficos e de Saúde em Moçambique* de 2003 e 2011 (INE, MISAU e ORC Macro, 2005; MISAU, INE e ICFI, 2013). As amostras são probabilísticas e representativas ao nível nacional. Os detalhes sobre a amostragem e a recolha de dados podem ser obtidos nos relatórios sobre os mesmos (INE, MISAU e ORC Macro, 2005; MISAU, INE e ICFI, 2013). Nestes inquéritos foram entrevistadas, aproximadamente, 12 000 e 13 000 mulheres com idades compreendidas entre os 15 e os 49 anos em 2003 e 2011, respectivamente (*ibidem*). Este estudo considerou apenas mulheres casadas ou unidas que tiveram um ou mais filhos nos cinco anos antes da data da entrevista, perfazendo uma amostra total de 11 682 mulheres, resultantes da agregação das mulheres dos dois inquéritos com as referidas características. A amostra analítica é ligeiramente reduzida devido aos casos de variáveis que tinham dados em falta para algumas mulheres.

MÉTODOS

FECUNDIDADE E MORTALIDADE NA INFÂNCIA.

As variáveis de resultado são a fecundidade e a mortalidade na infância. A fecundidade foi medida pelo número total de filhos que cada mulher teve nos cinco anos anteriores ao inquérito. A mortalidade na infância foi medida pelo número de óbitos das crianças nascidas vivas cinco anos antes do inquérito.

DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA.

A desigualdade socioeconómica é medida usando duas variáveis: o nível de educação da mulher e o quintil de riqueza do agregado familiar da mulher. Estas medidas têm sido usadas em vários estudos para medir a desigualdade socioeconómica entre os indivíduos (por exemplo, Hajizadeh, Nandi e Heymann, 2013; Fang *et al.*, 2014). O nível de educação da mulher tem quatro categorias: nenhuma, um a quatro anos, cinco a sete anos, e oito anos ou mais (referência). Os quintis de riqueza do agregado vêm já criados nos dados dos inquéritos demográficos e de saúde [veja Rutstein (2008) para mais informação]. O quintil de riqueza do agregado familiar tem cinco categorias: mais baixo, segundo, médio, quarto, e mais elevado (referência).

VARIÁVEIS DE CONTROLO.

As variáveis de controlo foram incluídas considerando a necessidade de testar as vias através das quais a desigualdade socioeconómica afecta a fecundidade e a mortalidade na infância em Moçambique. As principais vias consideradas tendo em conta o quadro teórico apresentado anteriormente são a idade do primeiro casamento, o uso dos serviços de saúde materno-infantil e o acesso à informação sobre contracepção. O'Laughlin (2010), num estudo sobre as questões de saúde e desigualdade em Moçambique, sugere algumas dimensões de desigualdade que poderiam ser exploradas em Moçambique. Algumas delas, como as diferenças entre as áreas urbanas e rurais e as de nível regional, são exploradas como variáveis de controlo.

É importante notar que as variáveis socioeconómicas usadas na análise foram medidas na altura de cada inquérito. Para a maioria das mulheres, isso foi depois de os eventos de interesse (nascimentos ou óbitos) terem acontecido. Apesar disso, assumimos que as condições socioeconómicas das mulheres não tenham mudado muito nos cinco anos antecedentes ao inquérito.

ANÁLISE DOS DADOS

Para análise dos dados, usou-se a Regressão Binomial Negativa no pacote estatístico *Stata*, versão 11, fazendo um ajustamento pelo número de dados-vivos na análise referente à mortalidade. Nos resultados sobre a fecundidade apresentamos quatro modelos, e nos referentes à mortalidade, três modelos. O primeiro modelo examina o efeito da variável independente principal, controlando pela idade da mulher, área e região de residência. Do segundo ao quarto, avaliam-se os mecanismos através dos quais a desigualdade socioeconómica afecta a fecundidade e a mortalidade na infância.

RESULTADOS

A Tabela 1 mostra as características das mulheres que integram a amostra do estudo. Nela pode observar-se que as mulheres menos educadas e as que estão no quintil de riqueza do agregado familiar baixo tendem a ter em média mais filhos e mais óbitos de crianças com menos de cinco anos de idade do que as mais educadas e as pertencentes ao quintil de riqueza mais elevado. Em geral, as desvantagens das mulheres menos educadas e do quintil de riqueza mais baixo são observadas nas outras características. Por exemplo, as mulheres menos educadas e de famílias com pouca riqueza tendem a casar-se mais cedo, a ter menos consultas pré-natais e a estarem expostas a menos fontes de informação sobre planeamento familiar do que as dos restantes grupos (Tabela 1).

TABELA 1. ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS PELO INDICADOR DE DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA, INQUÉRITOS DEMOGRÁFICOS E DE SAÚDE DE MOÇAMBIQUE, 2003 E 2011

Variável	NÍVEL DE EDUCAÇÃO DA MULHER				QUINTIL DE RIQUEZA DO AF DA MULHER				
	Nenhuma (n=4658)	1 a 4 anos (n=3428)	5 a 7 anos (n=2446)	8 anos ou mais (n=1015)	Mais baixo (n=2325)	Segundo (n=2157)	Médio (n=2375)	Quarto (n=2366)	Mais elevado (n=2324)
Filhos nascidos 5 anos antes do inquérito									
Número médio de nascimentos	1,54	1,51	1,41	1,24	1,58	1,54	1,53	1,45	1,30
Número médio de óbitos	0,15	0,15	0,12	0,07	0,16	0,15	0,15	0,13	0,09
Características da mulher									
<i>Idade do primeiro casamento ou união (%)</i>									
Menos de 15 anos	21,6	20,4	13,7	4,8	21,5	22,2	21,4	16,4	9,1
15 a 17 anos	35,3	40,9	42,3	26,9	36,6	37,0	41,0	41,2	32,5
18 a 20 anos	24,0	24,3	28,2	32,1	24,2	23,6	23,1	26,5	31,0
21 anos ou mais	19,1	14,4	15,8	36,2	17,7	17,2	14,5	15,9	27,4
Visitou uma unidade sanitária nos 12 meses antes do inquérito (%)									
Não	36,7	27,7	23,7	21,5	39,1	33,8	30,2	24,2	22,8
Sim	63,3	72,3	76,3	78,5	60,9	66,2	69,8	75,8	77,2
Consultas pré-natais (%)									
0 a 1 consulta	23,3	12,1	4,9	2,5	29,4	19,1	14,3	5,8	3,1
2 a 3 consultas	31,6	33,2	30,0	20,1	31,6	36,3	32,2	32,0	21,9
4 consultas	20,1	21,5	23,7	22,8	17,7	20,7	23,0	24,6	21,3
5 consultas ou mais	25,0	33,2	41,4	54,6	21,3	23,9	30,5	37,6	53,7
Ouviu sobre PF através da rádio (%)									
Não	59,5	50,5	46,6	42,9	62,9	57,8	49,5	49,0	44,2
Sim	40,5	49,5	53,4	57,1	37,1	42,2	50,5	51,0	55,8
Ouviu sobre PF através da TV (%)									
Não	96,7	90,3	75,1	45,2	98,1	97,2	95,5	86,6	51,7
Sim	3,3	9,7	24,9	54,8	1,9	2,8	4,5	13,4	48,3
Leu sobre PF no jornal (%)									
Não	98,3	96,3	88,9	67,6	98,4	98,1	97,3	94,0	77,7
Sim	1,7	3,7	11,1	32,4	1,6	1,9	2,7	6,0	22,3
Idade									
15 a 19 anos	6,8	9,7	16,2	13,5	10,6	8,5	11,1	11,8	9,1
20 a 29 anos	44,9	45,8	57,6	60,3	46,5	46,9	49,1	50,4	52,9
30 anos ou mais	48,3	44,5	26,2	26,2	42,9	44,6	39,8	37,8	38,0
Local de residência (%)									
Rural	85,4	69,8	47,0	23,3	93,3	92,1	83,5	59,2	12,3
Urbano	14,6	28,2	53,0	76,7	6,7	7,9	16,5	40,8	87,7
Região de residência (%)									
Sul	15,5	27,6	50,1	53,1	7,7	10,2	16,3	45,3	67,8
Centro	51,6	43,5	34,0	33,7	63,1	52,2	45,1	36,3	23,4
Norte	32,9	28,9	15,9	13,2	29,2	37,6	38,6	18,4	8,8

Notas: PF = Planeamento Familiar; AF = Agregado Familiar.

A Tabela 2 apresenta os resultados da análise da influência da desigualdade socioeconómica (medida pelo nível de educação) sobre a fecundidade nos cinco anos antes do inquérito. O modelo 1 mostra que as mulheres sem qualquer nível de educação, as com um a quatro anos de educação e as com cinco a sete anos de educação têm significativamente maior probabilidade de ter filhos no período de observação em comparação com aquelas com oito anos de educação ou mais, controlando pela idade, local de residência e região de residência. O modelo 2 examina o papel da idade do primeiro casamento ou união como uma das vias através das quais a desigualdade socioeconómica pode influir nos níveis de fecundidade. Os resultados não são

estatisticamente significantes. No modelo 3 investiga-se a influência do uso dos serviços materno-infantis (visita a uma unidade sanitária e consultas pré-natais atendidas antes do nascimento do último filho). Nota-se que ter visitado uma unidade sanitária nos 12 meses antecedentes ao inquérito tem significativamente um efeito positivo sobre a fecundidade. Em relação a consultas pré-natais, os resultados sugerem que mais consultas têm um efeito negativo sobre a fecundidade. No entanto, apenas as que têm cinco ou mais consultas pré-natais é que são estatisticamente diferentes do grupo de referência (nenhuma a uma consulta). No modelo 4 examina-se o papel do acesso à informação sobre a contracepção. Os resultados não são significativos. É importante notar que em todos os modelos as mulheres com menos anos de educação são susceptíveis de ter mais filhos do que as com oito anos de educação ou mais. Em relação às variáveis de controlo nota-se que a idade da mulher está significativamente associada à fecundidade. Observa-se também que as residentes nas áreas urbanas têm consideravelmente menos filhos do que as das áreas rurais. Em comparação com as mulheres residentes na Região Sul de Moçambique, as do Centro e Norte tendem a ter mais filhos.

TABELA 2. EFEITOS DA DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA ENTRE AS MULHERES, MEDIDA PELO NÍVEL DE EDUCAÇÃO DA MULHER, SOBRE A FECUNDIDADE EM MOÇAMBIQUE, INQUÉRITOS DEMOGRÁFICOS E DE SAÚDE DE MOÇAMBIQUE, 2003 E 2011

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Nível de educação				
8 anos ou mais (referência)	1	1	1	1
Nenhum	0,1646**	0,1600**	0,1602**	0,1634**
1 a 4 anos	0,1641**	0,1593**	0,1589**	0,1610**
5 a 7 anos	0,1234**	0,1201**	0,1201**	0,1202**
Idade do primeiro casamento ou união				
21 anos ou mais (referência)		1		
Menos de 15 anos		0,0303		
15 a 17 anos		0,0066		
18 a 20 anos		0,0063		
Visitou uma unidade sanitária nos 12 meses antes do inquérito				
Não (referência)			1	
Sim			0,0661**	
Consultas pré-natais				
0 a 1 consulta (referência)			1	
2 a 3 consultas			-0,0117	
4 consultas			-0,0410	
5 consultas ou mais			-0,0575*	
Ouviu sobre PF através da rádio				
Não (referência)				1
Sim				0,0248
Ouviu sobre PF através da TV				
Não (referência)				1
Sim				-0,0172
Leu sobre PF no jornal				
Não (referência)				1
Sim				0,0031
Idade				
20 a 29 anos (referência)	1	1	1	1
15 a 19 anos	-0,2348**	-0,2385**	-0,2335**	-0,2342**
30 anos ou mais	-0,0664**	-0,0645**	-0,0636**	-0,0668**
Local de residência				
Rural (referência)	1	1	1	1
Urbano	-0,0396*	-0,0398*	-0,0343+	-0,0384*
Região de residência				
Sul (referência)	1	1	1	1
Centro	0,0876**	0,0851*	0,0925*	0,0829**
Norte	0,0863**	0,0819*	0,0835*	0,0822**
Interceptor	0,2479**	0,2442**	0,2323*	0,2432**
Logaritmo de verossimilhança	-14 369,63	-14 368,82	-14 359,86	-14 368,43
N	11 537	11 537	11 537	11 537

Notas: +p<0,1; *p<0,05; **p<0,01.

Os resultados referentes à análise dos efeitos da desigualdade socioeconómica (medida pelo nível de riqueza do agregado familiar da mulher) são apresentados na Tabela 3. O modelo 1 indica que as mulheres pertencentes ao quarto quintil e ao quintil de riqueza mais elevado têm significativamente menos filhos do que as do quintil de riqueza mais baixo, controlando por outros factores no modelo. No modelo 2 adiciona-se a idade do primeiro casamento ou união. Os resultados são similares aos apresentados no modelo 1. A idade do primeiro casamento não apresenta uma influência significativa. Já no modelo 3, em que se considera o efeito do acesso aos serviços de saúde materno-infantis, nota-se um efeito positivo da visita à unidade sanitária e negativo de ter cinco consultas pré-natais ou mais. Ao adicionar as medidas sobre o planeamento familiar, no

modelo 4 observa-se que apenas ouvir mensagens sobre planeamento familiar pela rádio é que tem um efeito positivo sobre a fecundidade (modelo 4). Na essência, os resultados do efeito do nível de riqueza do agregado familiar da mulher são similares aos referentes à influência do seu nível de educação apresentados na Tabela 3.

TABELA 3. EFEITOS DA DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA ENTRE AS MULHERES, MEDIDA PELOS QUINTIS DE RIQUEZA, SOBRE A FECUNDIDADE EM MOÇAMBIQUE, INQUÉRITOS DEMOGRÁFICOS E DE SAÚDE DE MOÇAMBIQUE, 2003 E 2011

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Quintis de riqueza do agregado familiar				
Mais baixo (referência)	1	1	1	1
Segundo	-0,0241	-0,0244	-0,0236	-0,0257
Médio	-0,0298	-0,0303	-0,0270	-0,0340
Quarto	-0,0588*	-0,0590*	-0,0555*	-0,0633*
Mais elevado	-0,1578**	-0,1551**	-0,1494**	-0,1576**
Idade do primeiro casamento ou união				
21 anos ou mais (referência)		1		
Menos de 15 anos		0,0433		
15 a 17 anos		0,0176		
18 a 20 anos		0,0123		
Visitou uma unidade sanitária nos 12 meses antes do inquérito				
Não (referência)			1	
Sim			0,0649**	
Consultas pré-natais				
0 a 1 consulta (referência)			1	
2 a 3 consultas			-0,0101	
4 consultas			-0,0399	
5 consultas ou mais			-0,0549*	
Ouviu sobre PF através da rádio				
Não (referência)				1
Sim				0,0294+
Ouviu sobre PF através da TV				
Não (referência)				1
Sim				-0,0110
Leu sobre PF no jornal				
Não (referência)				1
Sim				-0,0171
Idade				
20 a 29 anos (referência)	1	1	1	1
15 a 19 anos	-0,2427**	-0,2487**	-0,2412**	-0,2421**
30 anos ou mais	-0,0573**	-0,0540**	-0,0547**	-0,0577**
Local de residência				
Rural (referência)	1	1	1	1
Urbano	-0,0075	-0,0073	-0,0050	-0,0060
Região de residência				
Sul (referência)	1	1	1	1
Centro	0,0619**	0,0585**	0,0686**	0,0566**
Norte	0,0607*	0,0547*	0,0599*	0,0563*
Interceptor	0,4485**	0,4328**	0,4248**	0,4426**
Logaritmo de verosimilhança	-14 371,64	-14 370,18	-14 362,29	-14 369,94
N	11 537	11 537	11 537	11 537

Notas: +p<0,1; *p<0,05; **p<0,01.

Passamos a apresentar as estimativas da análise dos efeitos da desigualdade socioeconómica sobre a mortalidade na infância. A Tabela 4 reporta os resultados da análise da influência da desigualdade socioeconómica (medida pelo nível de educação) sobre a mortalidade na infância. O modelo 1 revela um maior risco de morte das crianças entre as mães com baixa educação em

comparação com as mães com oito anos de educação ou mais. O modelo 1 também revela que as mães com 15 a 19 anos de idade têm maior risco de perder os seus filhos em relação às de 20 a 29 anos. Os filhos das de 30 anos ou mais estão em menor risco de morte em comparação com os do grupo de referência. Observa-se também que não há diferenças de risco de morte entre as crianças filhas de mães residentes nas áreas urbanas em relação às das mães das áreas rurais. Quanto à região de residência, observa-se um elevado risco de mortalidade na infância nas regiões Centro e Norte.

TABELA 4. EFEITOS DA DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA ENTRE AS MULHERES, MEDIDA PELO NÍVEL DE EDUCAÇÃO DA MULHER, SOBRE A MORTALIDADE NA INFÂNCIA EM MOÇAMBIQUE, INQUÉRITOS DEMOGRÁFICOS E DE SAÚDE DE MOÇAMBIQUE, 2003 E 2011

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Nível de educação			
8 anos ou mais (referência)	1	1	1
Nenhum	0,3890**	0,3725**	0,3615**
1 a 4 anos	0,4333**	0,4127**	0,4356**
5 a 7 anos	0,3044*	0,2873*	0,3109*
Idade do primeiro casamento ou união			
21 anos ou mais (referência)		1	
Menos de 15 anos		0,0834	
15 a 17 anos		0,1018	
18 a 20 anos		0,0537	
Visitou uma unidade sanitária nos 12 meses antes do inquérito			
Não (referência)			1
Sim			-0,2599**
Consultas pré-natais			
0 a 1 consulta (referência)			1
2 a 3 consultas			-0,1977**
4 consultas			-0,1422+
5 consultas ou mais			-0,0420
Idade			
20 a 29 anos (referência)	1	1	1
15 a 19 anos	0,4993**	0,4828**	0,5005**
30 anos ou mais	-0,1445**	-0,1271*	-0,1508**
Local de residência			
Rural (referência)	1	1	1
Urbano	0,0387	0,0400	0,0399
Região de residência			
Sul (referência)	1	1	1
Centro	0,1665*	0,1606*	0,1114
Norte	0,1783*	0,1697*	0,1657*
Interceptor	-4,1869**	-4,2396**	-3,8660**
Logaritmo de verosimilhança	-4309,97	-4309,12	-4292,30
N	11 547	11 547	11 547

Notas: +p<0,1; *p<0,05; **p<0,01.

No modelo 2 (Tabela 4) adicionamos a idade do primeiro casamento ou união. Os resultados continuam similares aos apresentados no modelo 1. No modelo 3, adicionamos as medidas de saúde materno-infantil e observamos que as mulheres sem qualquer nível de educação, as com um a quatro anos de educação e as com cinco a sete anos continuam a estar em desvantagem em relação ao grupo de referência. O modelo 3 revela também que as crianças de mães que

visitaram uma unidade sanitária nos 12 meses anteriores ao inquérito e as de mães que tiveram duas, três e quatro consultas pré-natais têm menor risco de mortalidade na infância. Uma observação notável no modelo 3 é que desapareceram as diferenças entre as regiões Centro e Sul em relação ao risco de mortalidade na infância. Na Tabela 5 são apresentadas as estimativas do efeito da riqueza do agregado familiar sobre a mortalidade na infância. Em geral, os resultados são similares aos da Tabela 4, excepto o facto de na Tabela 5 apenas o nível mais elevado do quintil de riqueza ser significativamente diferente do mais baixo em termos do risco de mortalidade na infância.

TABELA 5. EFEITOS DA DESIGUALDADE SOCIOECONÓMICA ENTRE AS MULHERES, MEDIDA PELOS QUINTIS DE RIQUEZA, SOBRE A MORTALIDADE NA INFÂNCIA EM MOÇAMBIQUE, INQUÉRITOS DEMOGRÁFICOS E DE SAÚDE DE MOÇAMBIQUE, 2003 E 2011

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Quintis de riqueza do agregado familiar			
Mais baixo (referência)	1	1	1
Segundo	-0,0028	-0,0021	0,0225
Médio	-0,0026	-0,0060	0,0284
Quarto	-0,0426	-0,0462	-0,0009
Mais elevado	-0,21977*	-0,2143+	-0,1972+
Idade do primeiro casamento ou união			
≥1 anos ou mais (referência)		1	
Menos de 15 anos		0,1126	
15 a 17 anos		0,1252	
18 a 20 anos		0,0675	
Visitou uma unidade sanitária nos 12 meses antes do inquérito			
Não (referência)			1
Sim			-0,2611**
Consultas pré-natais			
0 a 1 consulta (referência)			1
2 a 3 consultas			-0,2000**
4 consultas			-0,1490+
5 consultas ou mais			-0,0466
Idade			
20 a 29 anos (referência)	1	1	1
15 a 19 anos	0,4842*	0,4624**	0,4886**
30 anos ou mais	-0,1258**	-0,1048*	-0,1343*
Local de residência			
Rural (referência)	1	1	1
Urbano	0,0644	0,0671	0,0685
Região de residência			
Sul (referência)	1	1	1
Centro	0,1426*	0,1338*	0,0868
Norte	0,1563*	0,1434*	0,1397+
Interceptor	-3,7744**	-3,8607**	-3,4815**
Logaritmo de verosimilhança	-4313,87	-4312,52	-4295,94
N	11 547	11 547	11 547

Notas: +p<0,1; *p<0,05; **p<0,01.

Neste estudo também tentamos usar outras medidas de desigualdade socioeconómica, como a posição de ocupação profissional da mulher, a autonomia da mulher no agregado familiar e o estatuto de ocupação profissional da mulher. Em geral, os resultados não foram estatisticamente significativos (resultados não incluídos).

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Neste estudo exploramos os efeitos da desigualdade socioeconómica entre as mulheres em Moçambique sobre o processo de transição demográfica, especificamente sobre dois dos seus indicadores, a fecundidade e a mortalidade (apenas a mortalidade na infância). Como indicadores da desigualdade socioeconómica usamos o nível de educação da mulher e o nível de riqueza do agregado familiar da mulher. Constatamos essencialmente que as mulheres mais educadas e as com quintil de riqueza do agregado familiar elevado têm significativamente menos filhos do que a sua contraparte. Os filhos destas mulheres têm também maior risco de morrer antes dos cinco anos de idade em comparação com os filhos das mulheres mais avantajadas. Considerando que os dois principais componentes do processo de transição demográfica são o declínio da fecundidade e da mortalidade, a desvantagem socioeconómica das mulheres com educação baixa e das famílias com níveis de riqueza mais baixos pode estar a afectar negativamente esse processo.

Neste estudo também exploramos os mecanismos através dos quais a desigualdade socioeconómica entre as mulheres em Moçambique pode influenciar a fecundidade e a mortalidade na infância. Uma das vias exploradas é a idade do primeiro casamento ou união. A literatura sugere que as mulheres que se casam muito cedo estão mais expostas ao risco de ter mais filhos e de estes morrerem antes de completar os cinco anos de idade. Embora estivesse na direcção esperada, tanto na análise de fecundidade como da mortalidade na infância, a influência da idade do casamento ou união não foi estatisticamente significativa, controlando por outros factores. É interessante verificar que, excluindo as variáveis de controlo, as mulheres que se casaram antes dos 15 anos e as que se casaram com 15 a 17 anos apresentam maior risco de os seus filhos morrerem na infância, em comparação com o grupo das mulheres que se casaram com 21 anos ou mais (resultados não incluídos). A outra via examinada é a utilização dos serviços materno-infantis, nomeadamente ter visitado ou não uma unidade sanitária nos 12 meses anteriores ao inquérito e o número de consultas pré-natais atendidas antes do nascimento do último filho (os nascidos nos últimos três a cinco anos antes do inquérito). Contrariamente ao esperado, as mulheres que visitaram uma unidade sanitária apresentaram um maior risco de ter filhos do que as que não tinham feito a visita. Este resultado é inesperado, assumindo que as mulheres que frequentam as unidades sanitárias estariam mais expostas à informação sobre planeamento familiar do que a sua contraparte. Em relação à mortalidade, as crianças de mulheres que visitaram uma unidade sanitária registaram um risco de mortalidade na infância baixo em comparação com a sua contraparte. As mulheres com maior número de consultas pré-natais tenderam a ter menos filhos, e estes a correrem menos risco de mortalidade. Este resultado sugere a importância das consultas pré-natais para salvar a vida das mães e dos filhos – considerando que menor número de gravidezes reduz o risco de morte da mãe durante o parto. Exploramos também se as mulheres que tiveram

acesso à informação sobre planeamento familiar de várias fontes seriam diferentes da sua contraparte em relação à fecundidade e à mortalidade dos seus filhos na infância no período de observação. De uma maneira geral, não verificamos diferenças entre estes grupos. Esta é uma constatação inesperada que deve ser mais bem investigada em pesquisas futuras.

É importante notar algumas limitações deste estudo. Primeiro, o estudo abarcou um período de cinco anos antes do inquérito. Os acontecimentos nesse período podem não ser suficientes para alcançar um melhor entendimento da contribuição da desigualdade socioeconómica no processo de transição demográfica em Moçambique. Segundo, as limitações dos dados não permitiram testar todas as vias através das quais a desigualdade socioeconómica pode afectar a fecundidade e a mortalidade. Terceiro, a informação socioeconómica foi medida na altura do inquérito, o que pode ter introduzido imprecisão na estimação. Contudo, dada a indisponibilidade de dados longitudinais, pode considerar-se justificável o uso deste tipo de dados para este tipo de análises.

Apesar destas limitações, os resultados deste estudo mostraram que a desigualdade socioeconómica constitui uma barreira para a redução da fecundidade e da mortalidade na infância em Moçambique. Em comparação com as mulheres numa posição socioeconómica elevada, as mulheres numa posição socioeconómica baixa têm maior número de filhos, e estes têm maior probabilidade de morrer. Estas constatações sugerem que se se reduzir os níveis de desigualdade socioeconómica entre as mulheres em Moçambique poder-se-á baixar a fecundidade e a mortalidade, contribuindo para uma melhoria na saúde das mães e dos seus filhos.

REFERÊNCIAS

- Ali, R. S. (2009). Níveis e tendências da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique: 1996-2006. Conference Paper N.º 2. II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE): *Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique*. Maputo, 23-29 de Abril.
- Arnaldo, C. & Muanamoha, R. (2011). Comportamento demográfico e desafios de desenvolvimento em Moçambique. *Revista Demográfica*, 49(2), 37-52.
- Banco de Moçambique (2008). *Relatório Anual*, 17, ano 17. Maputo: Banco de Moçambique.
- Banco de Moçambique (2012). *Relatório Anual 2012*. Maputo: Banco de Moçambique.
- Blane, D., Bartley, M. & Davey Smith, G. (1997). Disease aetiology and materialist explanations of socioeconomic mortality differentials. *European Journal of Public Health*, 7, 385-391.
- Bongaarts, J. (1987). The proximate determinants of fertility. *Technology in Society*, 9, 243-260.
- Cau, B. M. (2013). A dinâmica da mortalidade em Moçambique. In C. Arnaldo e B. M. Cau (eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: Centro de Pesquisa em População e Saúde. pp. 61-87
- Fang, X. *et al.* (2014). Socioeconomic status and the incidence of child injuries in China. *Social Science & Medicine*, 102, 33-40.
- Flegg, A. T. (1982). Inequality of income, illiteracy and medical care as determinants of infant mortality in underdeveloped countries. *Population Studies*, 36(3), 441-458.
- Francisco, A. (2012). Moçambique e a explosão demográfica: Somos muitos? Somos poucos? *Boletim Ideias*, 45. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Hajizadeh, M., Nandi, A. & Heymann, J. (2013). Social inequality in infant mortality: what explains variation across low and middle income countries? *Social Science & Medicine*, 111, 36-46.
- Hertel-Fernandez, A. W., Giusti, A. E. & Sotelo, J. M. (2007). The Chilean infant mortality decline: improvement for whom? Socioeconomic and geographic inequalities in infant mortality, 1990-2005. *Bulletin of the World Health Organization*, 85, 798-804.
- Houweling, T. J. *et al.* (2007). Huge poor-rich inequalities in maternity care: an international comparative study of maternity and child care in developing countries. *Bulletin of the World Health Organization*, 85, 745-754.
- Houweling, T. J. & Kunst, A. E. (2009). Socio-economic inequalities in childhood mortality in low and middle-income countries: a review of the international evidence. *British Medical Bulletin*, 93, 7-26.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), MISAU (Ministério da Saúde) e ORC Macro (2005). *Inquérito Demográfico e de Saúde de Moçambique 2003*. Maputo: INE, MISAU.

- Larsen, U. & Hollos, M. (2003). Women's empowerment and fertility decline among the pare of Kilimanjaro Region, Northern Tanzania. *Social Science & Medicine*, 57, 1099-1115.
- Link, B. & Phelan, J. (1995). Social conditions as fundamental causes of disease. *Journal of Health and Social Behavior*, 35, 80-94.
- Marmot, M. G. *et al.* (1991). Health inequalities among British civil servants: the Whitehall II Study. *The Lancet*, 337, 1387-1393.
- Mason, K. O. (1997). Explaining fertility transitions. *Demography*, 34(4), 443-454.
- MISAU (Ministério da Saúde), INE (Instituto Nacional de Estatística) e ICFI (ICF International) (2013). *Inquérito Demográfico e de Saúde de Moçambique 2011*. Calverton, Maryland, USA: MISAU, INE e ICFI.
- Mosley, W. H. & Chen, L. C. (1984). An analytical framework for the study of child survival in developing countries. *Population and Development Review*, 10 (suppl.), 25-45.
- Moultrie, T. A. & Timaeus, I. M. (2001). Fertility and living arrangements in South Africa. *Journal of Southern African Studies*, 27(2), 207-223.
- O'Laughlin, B. (2010). Questions of health and inequality in Mozambique. *Cadernos IESE*, 4. Maputo: IESE.
- Osili, U. O. & Long, B. T. (2008). Does female schooling reduce fertility? Evidence from Nigeria. *Journal of Development Economics*, 87, 57-75.
- Rutstein, S. O. (2008). The DHS Wealth Index: approaches for rural and urban areas. *DHS Working Papers*, 60.
- Shemeikka, R., Notkola, V. & Siiskonen, H. (2005). Fertility decline in North-Central Namibia: an assessment of fertility in the period 1960-2000 based on Parish Registers. *Demographic Research*, 13(4), 83-116.
- Simler, K. R. & Nhate, V. (2005). Poverty, inequality, and geographic targeting: evidence from small-area estimates in Mozambique. FCND Discussion Paper, 192, International Food Policy Research Institute.
- Subramanian, S. V. & Kawachi, I. (2006). Whose health is affected by income inequality? A multilevel interaction analysis of contemporaneous and lagged effects of state income inequality on individual self-rated health in the United States. *Health & Place*, 12, 141-156.
- Tawiah, E. O. (1984). Determinants of cumulative fertility in Ghana. *Demography*, 21 (1), 1-8.
- Weeks, J. R. (2008). *Population: an Introduction to Concepts and Issues*. Belmont, CA, Wadsworth.
- Wilkinson, R. G. (1994). The epidemiological transition: from material scarcity to social disadvantage? *Daedalus*, 123(4), 61-77.
- World Economic Forum (2013). *The Global Gender Gap Report 2013*. Geneva: World Economic Forum.

DIVIDENDO DEMOGRÁFICO EM MOÇAMBIQUE

OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Carlos Arnaldo e Rogers Hansine

INTRODUÇÃO

A população de Moçambique tem vindo a experimentar um ritmo de crescimento acelerado no último meio século. O último censo da população, realizado em 2007, registou uma população de 20,6 milhões de habitantes, e os dados das projecções indicam uma população de 25 milhões em 2014 (INE, 2010). Nos próximos anos, a população continuará a crescer a uma taxa média anual superior a 2%, podendo atingir cerca de 50 milhões de habitantes por volta de 2040 (INE, 2010; United Nations, 2013). Este crescimento, fruto da dinâmica das suas principais componentes (natalidade, mortalidade e migração), poderá ser acompanhado por transformações na estrutura etária da população. Para explicar e analisar a dinâmica demográfica, os demógrafos criaram e desenvolveram as teorias de transição demográfica. De acordo com estas teorias, no processo da sua evolução, as sociedades passam de um regime de elevada natalidade e mortalidade para um outro em que ambas as taxas são baixas.

O processo de transição demográfica começa com o declínio da mortalidade, enquanto os níveis de fecundidade permanecem ainda elevados. Em consequência, o crescimento populacional é rápido, existindo uma maior proporção dos jovens (0-14 anos) em relação à proporção da população em idade de trabalhar (15-64 anos). Na sequência do declínio da mortalidade, a fecundidade também baixa, reduzindo o número anual de nascimentos. Com a fecundidade a diminuir e a esperança de vida a aumentar, dada a redução da mortalidade, e ignorando o efeito das migrações, ocorre uma redução significativa da proporção dos menores de 15 anos e um aumento da proporção da população dos 15-64 anos.

O aumento do peso da população em idade de trabalhar (15-64 anos) pode constituir uma janela de oportunidade para o crescimento económico, se grande parte da população, particularmente a economicamente activa, gozar de boa saúde, tiver acesso a formação e a um emprego decente, seguro e produtivo. Na ausência de um quadro político-institucional que assegure o acesso da população a cuidados de saúde e educação adequada e a sua absorção no mercado de trabalho, a população em idade de trabalhar pode ter um impacto significativamente fraco, ou mesmo negativo, no crescimento económico e no desenvolvimento humano e social dos países.

Por meio de uma revisão bibliográfica e de uma análise dos dados estatísticos sobre a dinâmica demográfica de Moçambique, este artigo analisa as perspectivas de um dividendo demográfico no País. O artigo procura investigar as oportunidades e os desafios associados às mudanças que poderão decorrer na estrutura da população e que podem configurar o dividendo demográfico, numa altura em que Moçambique inicia o seu processo de transição demográfica.

SOBRE O DIVIDENDO DEMOGRÁFICO

O dividendo demográfico é uma oportunidade de um crescimento económico robusto que pode resultar do rápido declínio da fecundidade e da conseqüente mudança na estrutura etária da população (Graff & Bremner, 2014). Por conseguinte, o conceito de dividendo demográfico pode ser a peça-chave para compreender a complexa relação entre população e desenvolvimento (Bloom *et al.*, 2013; Cuaresma, Lutz & Sanderson, 2014) e pode ser interpretado como o ganho económico que resulta directamente da mudança da estrutura etária, em consequência do processo da transição demográfica (Olsen, 2012). A noção de dividendo demográfico resultou da constatação de que, à medida que a transição demográfica toma lugar, a estrutura da população se modifica, passando de uma estrutura demográfica jovem em que prevalece uma elevada razão de dependência (relação entre a população em idade inactiva – menores de 15 anos e maiores de 65 anos – e a população em idade activa – 15-64 anos) para uma estrutura demográfica relativamente adulta e com baixa razão de dependência. Evidências empíricas demonstram que a queda da razão de dependência, resultante da transição demográfica, está positivamente correlacionada com o crescimento económico no contexto dos países do Sudeste da Ásia (Cleland, 2012).

Elucidando a ligação entre a baixa razão de dependência resultante das mudanças na estrutura etária e o crescimento económico, Bloom *et al.* (2007) defendem que o comportamento económico dos indivíduos é variável de acordo com o estágio etário; ou seja, as mudanças da estrutura etária de um país podem ter impactos no desempenho económico. Bloom *et al.* (2007) sustentam que um país com elevada proporção de menores de 15 anos tenderá a destinar a maior parte dos seus recursos para o cuidado destes menores, comprometendo o seu crescimento económico. O mesmo ocorre se a proporção da população com 65 ou mais anos de vida aumenta relativamente à população total, pois a razão de dependência também aumenta. Entretanto, se a maior parte da população for composta por população em idade activa, isto é, de 15-64 anos, a razão de dependência será baixa, e poderá esperar-se que a concentração de população em idade activa contribua significativa e positivamente para o crescimento económico.

Usando o modelo da transição demográfica de três fases, Eastwood & Lipton (2011: 13) explicam como a razão de dependência se vai alterando em cada uma das fases. Na primeira fase, a

razão de dependência cresce aceleradamente, dado que a mortalidade decresce e a natalidade vai diminuindo muito ligeiramente. Na segunda fase, a razão decresce rapidamente, dado que ambas as taxas, de mortalidade e de natalidade, baixam. Finalmente, na terceira fase, a razão de dependência volta a aumentar em virtude do sustentado declínio da natalidade e da mortalidade, que tem como consequência o aumento do peso relativo da população de 65 e mais anos de vida no tamanho da população.

O período entre a primeira e a terceira fases da transição, quando a razão de dependência decresce rapidamente, é o que se configura como uma janela de oportunidade que os países têm de poder usar os recursos disponíveis para incrementar de forma significativa o crescimento económico (Bloom *et al.*, 2013; Lee & Mason, 2006). Contudo, o dividendo demográfico só é possível quando os níveis de empregabilidade e produtividade da economia são mantidos em crescimento, de modo a que a crescente força de trabalho, devidamente escolarizada e gozando de bom estado de saúde, possa incrementar a sua contribuição para o crescimento da economia (Bloom *et al.*, 2007; Choi, 2013; Mason, 2007).

Todavia, Lee & Mason (2006) notam que na fase final da transição demográfica a razão de dependência volta a subir, devido ao aumento do peso relativo da população de 65 ou mais anos de vida, podendo originar um segundo dividendo demográfico como resultado das poupanças e dos investimentos em capital durável que foram feitos pela população que está a entrar na idade de reforma (Eastwood & Lipton, 2011; Lee & Mason, 2006).

Em suma, a literatura sugere que existem dois dividendos demográficos. O primeiro resulta de uma sustentada e continuada redução da taxa de fecundidade, ao mesmo tempo que a mortalidade diminui, tal como ocorreu no Sudeste Asiático; enquanto o segundo resulta do aumento da esperança de vida, o que possibilita que a população que entra na idade de reforma possa desfrutar dos investimentos feitos ao longo da sua vida economicamente activa (Ross, 2004). Para Pool (2007), os dois tipos de dividendo demográfico têm evidência empírica com base na história dos países desenvolvidos como o Japão (segundo dividendo) e na dos países de desenvolvimento médio como a Tailândia (primeiro dividendo). Argumenta-se que os dois dividendos tendem a ocorrer sequencialmente, sendo que o primeiro comporta um bónus transitório e o segundo transforma o bónus transitório em capital durável e sustentável (Lee & Mason, 2006).

DIVIDENDO DEMOGRÁFICO NA ÁFRICA SUBSARIANA

As possibilidades de a África Subsariana tirar proveito do dividendo demográfico têm gerado enorme interesse, particularmente pelo facto de esta região estar muito atrasada no que diz respeito à transição demográfica em relação ao resto do mundo e pela evidência de muitos dos seus países já terem iniciado a transição (Bloom & Williamson, 1998). O exemplo de alguns

países asiáticos na obtenção de ganhos económicos como resultado das mudanças na estrutura etária da população pode servir de inspiração para a África Subsariana. Está documentado que pelo menos 1% do crescimento do rendimento *per capita* dos países do Sudeste Asiático a partir das décadas de 1960 e 1970 resultou directamente da transição demográfica (Bloom *et al.*, 2013; Lee & Mason, 2006; Mason, 2007). Consequentemente, entre a comunidade académica e política, o debate sobre as possibilidades reais de os países da África Subsariana poderem vir a experimentar o dividendo tem vindo a intensificar-se.

Segundo Bloom *et al.* (2013), o facto de a África Subsariana partilhar os mesmos princípios económicos das outras partes do mundo abre fortes possibilidades de a transição demográfica em curso nesta região vir a produzir um bónus económico. Eastwood & Lipton (2011), por exemplo, estimam que a queda da razão de dependência de 94% para 86%, entre 1985 e 2005, acelerou o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* em 0,32% por ano e incrementou o consumo *per capita* em 0,12%. Contudo, chama-se a atenção para não se estabelecer um paralelismo entre o Sudeste Asiático e a África Subsariana no que diz respeito à materialização e à capitalização do dividendo demográfico. Por um lado, a velocidade do crescimento natural é maior na África Subsariana do que o que foi observado na Ásia; por outro lado, nesta fase inicial da transição demográfica, os níveis de poupanças na região da África Subsariana são muito baixos em comparação com os do Sudeste da Ásia no início da transição. Assim, estes aspectos sugerem que a materialização e a capitalização do dividendo demográfico na África Subsariana poderão ser diferentes na Ásia (Eastwood & Lipton, 2011).

Entretanto, do ponto de vista demográfico, a transição e a consequente tendência da queda da razão de dependência afiguram-se bastante realísticas na vasta maioria dos países da África Subsariana nas próximas duas décadas. Contudo, a capitalização destas mudanças demográficas a favor do crescimento económico não acontece automaticamente, ela dependerá de um maciço e sistemático investimento no capital humano e de reformas político-económicas e institucionais. Mason (2007) e Lee & Mason (2006) referem que, tal como sucedeu na América Latina e nos países da África do Norte, onde as quedas de razão de dependência em consequência da transição demográfica não se traduziram num dividendo demográfico, é plausível que o mesmo suceda na África Subsariana. Os ganhos económicos que podem resultar de uma estrutura demográfica favorável não têm lugar automaticamente, eles dependem fundamentalmente de investimento no capital humano e no quadro político-institucional de cada país (Cleland, 2012).

Segundo Choi (2013), não é claro o que é que os países da região da África Subsariana aprenderam com o Sudeste Asiático, a América Latina e a África do Norte no que concerne à necessidade de investimento no capital humano e na criação de um quadro económico e político-institucional favorável para materializar e capitalizar o dividendo demográfico. Por conseguinte, é importante que, em primeiro lugar, os países da África Subsariana avaliem, individualmente, o seu progresso no que diz respeito à transição demográfica, de modo a

determinar os passos económicos e políticos, assim como os arranjos institucionais necessários para materializar e capitalizar o dividendo demográfico (Bloom *et al.*, 2007).

Avaliando a realização do dividendo demográfico e a sua eventual magnitude na África Subsariana, Eastwood & Lipton (2011) notam que, antes de mais, é preciso ter em conta a diversidade dos países desta região no que diz respeito às fases em que cada um deles está no processo de transição demográfica. Além disso, em cada país prevalecem desigualdades na transição demográfica entre os espaços urbanos e os rurais, sendo que estes estão mais atrasados do que aqueles. A nível da África Subsariana, os indicadores demográficos mostram que o pico do crescimento natural e o da razão de dependência foram atingidos em 1980 e 1985, respectivamente (Choi, 2013). A altura em que se atinge o pico do crescimento natural e o da razão de dependência constitui um indicativo da abertura da janela de incrementar o investimento de avanço para materializar e capitalizar o dividendo; na sequência do pico da razão de dependência, a janela de investimento de avanço começa a decrescer e, quando a razão de dependência atinge aproximadamente 60%, abre-se a janela de baixa razão de dependência, que é o segundo e decisivo momento de investimento para materializar e capitalizar o investimento de avanço efectuado (Choi, 2013). É importante realçar que o volume e a natureza dos investimentos, quer de avanço quer de materialização e capitalização do dividendo, variam de país para país, consoante diversos factores de natureza demográfica, económica e política. Acima de tudo, a materialização do dividendo demográfico depende de um investimento contínuo no capital humano. Concluindo, na sua análise, Choi (2013) sugere que, a nível da África Subsariana, os países da África Austral foram os primeiros a ter a janela de investimento inicial aberta por volta de 1978. Para os países da África Oriental, em que Moçambique se inclui, a janela de investimento inicial teve início em 1984. Porém, para os países da África Ocidental e Central, a janela de investimento inicial é relativamente tardia, situando-se em torno do ano 2000. Estas divergências devem-se aos diversos estágios que cada país atravessa no que diz respeito à transição demográfica. De facto, o início e o avanço sustentável do processo de transição demográfica constituem condição necessária, mas insuficiente, para efectivamente materializar e capitalizar o dividendo demográfico.

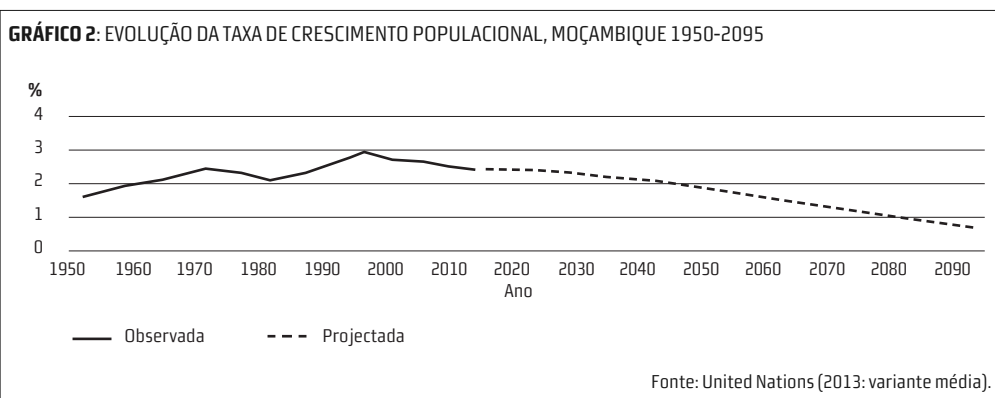
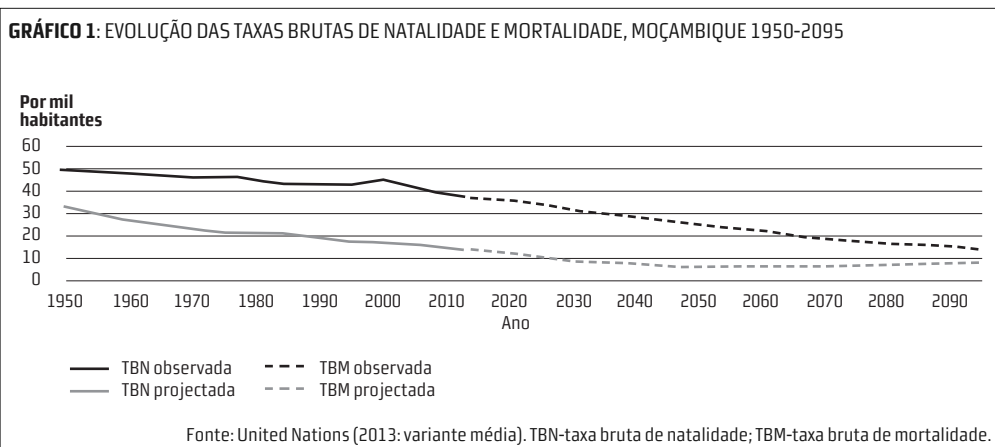
PERSPECTIVAS DE UM DIVIDENDO DEMOGRÁFICO EM MOÇAMBIQUE

A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA

Como referido nas secções anteriores, o dividendo demográfico decorre da transição demográfica, embora a sua materialização e capitalização dependam das opções político-económicas de cada país. Deste modo, as possibilidades de Moçambique poder experimentar o dividendo

demográfico têm de ser vistas nesta perspectiva. A literatura sobre a dinâmica demográfica em Moçambique sugere que o País está entre o grupo dos países da África Subsariana cujo processo de transição demográfica está nos estágios iniciais, caracterizados por níveis de fecundidade elevados e mortalidade em declínio, apesar de a níveis ainda elevados (Arnaldo, 2013; Francisco, 2011; Shapiro & Gebreselassie, 2009) (Gráfico 1).

Em Moçambique, em consequência do declínio progressivo da mortalidade adulta, e sobretudo da mortalidade infantil, e da manutenção do nível de fecundidade, nos últimos cinquenta anos, a população tem estado a aumentar e, de acordo com as projecções para os próximos anos, a população continuará a crescer a uma taxa média anual de pelo menos 2% até 2050 (Gráfico 2). A taxa de mortalidade infantil reduziu de 231 óbitos por mil nascimentos, em 1950, para 64 por mil em 2011 (Gaspar, 2002; INE, 2010; INE & Misau, 2013); a esperança de vida ao nascer aumentou em cerca de 67%, passando de 35 anos, em 1950, para 51 anos, em 2007 (Arnaldo & Muanamoha, 2013).



Em contrapartida, a taxa global de fecundidade (TGF) tem sofrido poucas alterações nos últimos cinquenta anos. Ela diminuiu lentamente de cerca de 7,1 filhos por mulher, em 1950, para 5,7 filhos, em 2007, e sofreu um ligeiro aumento para 5,9 filhos em 2011 (Gaspar, 2002; INE, 2010; INE e Misau, 2013). Como a contribuição da migração para o crescimento populacional em Moçambique é relativamente baixa (Arnaldo & Muanamoha, 2013), a fecundidade tem sido a variável demográfica chave na dinâmica demográfica moçambicana. Uma análise da dinâmica demográfica de vários países da África Subsariana, com base nos dados das Nações Unidas, colocou Moçambique entre os dez países onde a fecundidade tem maior contribuição absoluta no crescimento populacional (Andreev, Kantorová & Bongaarts, 2013). As altas taxas de analfabetismo, sobretudo das mulheres, o início precoce da actividade sexual (e consequente casamento precoce) e o pouco ou nenhum uso de métodos de planeamento familiar, tanto dentro como fora das uniões, estão entre os principais factores que contribuem para a manutenção de níveis elevados de fecundidade (Arnaldo, 2013).

O nível de educação, sobretudo da mulher, é um dos principais determinantes da fecundidade, ao retardar o casamento e o início da procriação e ao aumentar o uso de contraceptivos. A taxa de analfabetismo diminuiu de 93%, em 1975, quando o País alcançou a independência, para 50,3%, em 2007, com importantes diferenças por sexo: em 2007, a taxa de analfabetismo dos homens foi de 35%, e a das mulheres, 64% (INE, 2000, 2013b).

A idade mediana do início da actividade sexual nas mulheres é de 16 anos, e a do início da procriação, 19 anos (INE e Misau, 2013). Cerca de metade das mulheres dos 15 aos 19 anos está em união, e a idade média quando da primeira união aumentou em apenas um ano, ou 6%, passando de 17,5 anos, em 1980, para 18,6 anos, em 2007. Como resultado da pouca alteração verificada na idade na primeira união, as mulheres iniciam a procriação muito cedo: segundo os dados dos três IDS (*Inquérito Demográfico e de Saúde*) (1997, 2003 e 2011), 40% das mulheres de 15-19 anos estão grávidas ou são mães, e entre as mulheres dos 18 aos 24 anos, cerca de 10% já são mães aos 15 anos, e 56%, aos 18 (Arnaldo *et al.*, 2011; INE & Misau, 2013).

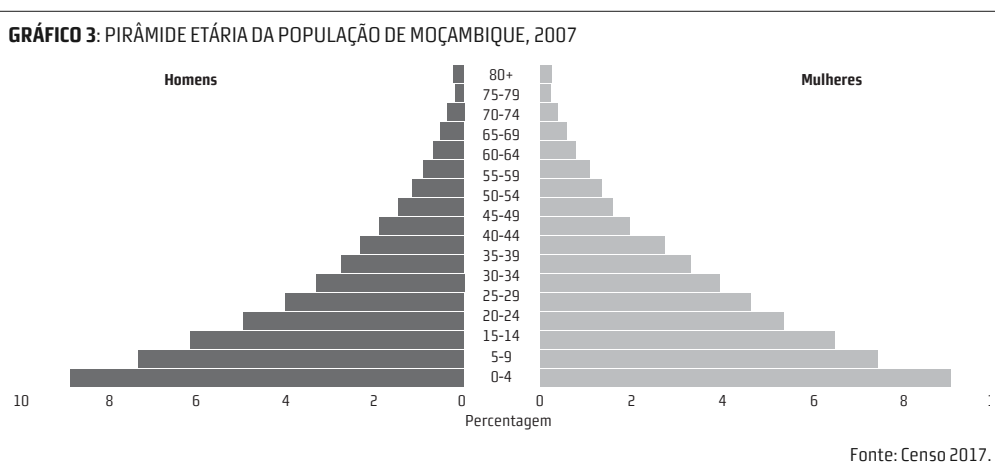
O uso de métodos de planeamento familiar é muito baixo. De acordo com o IDS 2011, apenas 11,3% (7,4% nas áreas rurais e 21,1% nas urbanas) das mulheres em Moçambique usam algum método moderno de planeamento familiar, e 29% têm demanda não satisfeita de contracepção, isto é, um terço das mulheres sexualmente activas, que não estão a amamentar nem em amenorreia pós-parto e que não pretendem ter filhos ou outro filho num futuro próximo não está a usar qualquer método para evitar a gravidez (INE & Misau, 2013).

Tendo em conta que a transição demográfica é a condição necessária, embora insuficiente, para a materialização e capitalização dos prospectos do dividendo demográfico, é importante reter que no modelo de transição demográfica a fecundidade geralmente decresce após significativo declínio da mortalidade. Assim, no contexto moçambicano, não pode excluir-se a possibilidade de a elevada fecundidade estar também associada aos ainda elevados níveis de mortalidade.

Pelo facto de estar no estágio inicial da transição demográfica, Moçambique tem potencial apreciável para materializar e capitalizar o dividendo no futuro.

AS MUDANÇAS NA ESTRUTURA ETÁRIA E A POSSIBILIDADE DE DIVIDENDO

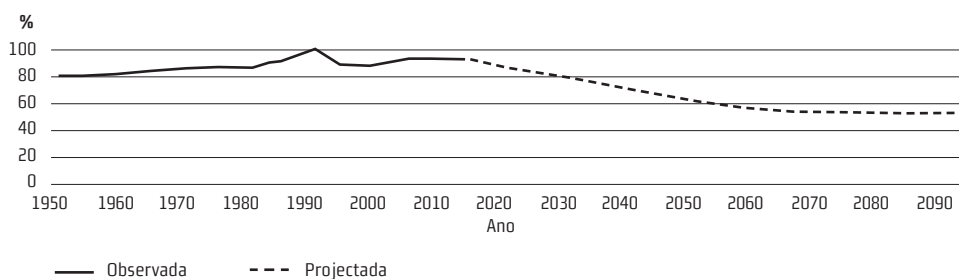
A estrutura etária da população moçambicana é jovem (Gráfico 3). Caracteriza-se por uma base larga devido à elevada proporção da população jovem e a um achatamento no topo, resultante de uma menor proporção da população idosa. Nos últimos cinquenta anos, esta estrutura conheceu alterações ligeiras, em consequência das dinâmicas demográficas que se observaram. No entanto, as projecções dos indicadores demográficos sugerem que as mudanças na estrutura etária poderão ser mais pronunciadas num futuro próximo. Para Bloom *et al.* (2007), Moçambique é um dos países que, com base na projecção demográfica e actual base institucional, têm potencial para beneficiar do primeiro dividendo demográfico nos próximos vinte anos.



Porém, a materialização e a capitalização deste primeiro dividendo demográfico dependerão, necessariamente, de investimento no planeamento familiar, na educação e no aumento da sobrevivência das crianças, para acelerar o declínio da fecundidade, e de um quadro político-institucional favorável que crie condições para capitalizar o dividendo (Graff & Bremner, 2014). Na análise de Choi (2013) sobre os prospectos do dividendo demográfico em alguns países da África Subariana, incluindo Moçambique, sugere-se que a janela de investimento inicial para capitalizar o primeiro dividendo demográfico em Moçambique ter-se-á iniciado em 1984. Contudo, Choi (2013) enfatiza que Moçambique pertence ao grupo dos países africanos entre os quais se prevê que a transição demográfica se arraste até por volta do ano 2050. Assim, sugere-se que 1994 poderá ter sido o ano ideal para o início de incremento do investimento nas áreas da educação e da saúde. Em virtude deste atraso na transição demográfica, só por volta do ano 2050 a razão de dependência atingirá níveis relativamente baixos, rondando os 60% (Gráfico 4).

Assumindo que a transição demográfica não irá experimentar atrasos maiores ou estagnação, Moçambique poderá entrar na janela do primeiro dividendo demográfico por volta de 2050. É importante, neste ponto, referir que o primeiro dividendo demográfico, o resultante da redução da razão de dependência em virtude do início e do avanço da transição demográfica, tem carácter transitório. Deste modo, Choi (2013) estima que a janela de oportunidade para Moçambique materializar e capitalizar o primeiro dividendo dure aproximadamente cinquenta anos, abrindo-se por volta de 2050 e fechando-se por volta 2100.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA RAZÃO DE DEPENDÊNCIA, MOÇAMBIQUE 1950-2095



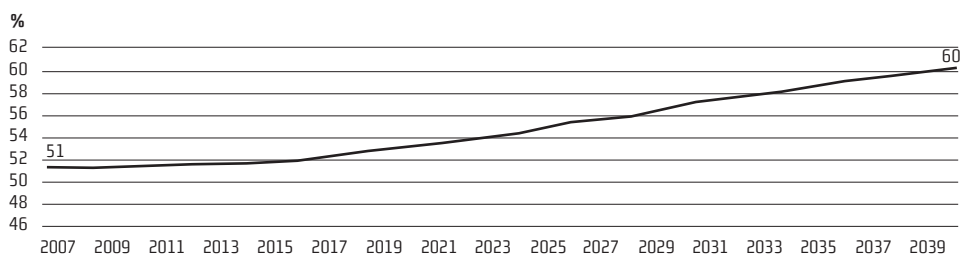
Fonte: United Nations (2013).

Análises sobre os efeitos económicos positivos do primeiro dividendo demográfico para países como Moçambique indicam que tanto a redução da fecundidade como a redução da razão de dependência podem ter impactos extremamente positivos sobre o crescimento económico. A combinação do crescimento populacional com o aumento da população economicamente activa capta a forma como a mudança da estrutura etária da população poderá impulsionar o crescimento económico. Contrariamente à taxa de crescimento populacional, cujo efeito no crescimento do rendimento *per capita* é geralmente negativo, a taxa de crescimento da população economicamente activa tende a ter um efeito positivo (Bloom, Canning & Sevilla, 2003). Em Moçambique, embora em termos relativos e devido à manutenção de níveis elevados de fecundidade, o peso da população em idade de trabalhar tem-se mantido por volta dos 50% (Gráfico 5); em termos absolutos, esta população triplicou nos últimos cinquenta anos, passando de 3,5 milhões, em 1950, para 12,3 milhões, em 2010 (United Nations, 2013). As projecções para os próximos anos indicam que esta população continuará a crescer a um ritmo elevado, podendo atingir cerca de 30 milhões em 2040 (Gráfico 6). Com a projectada diminuição da fecundidade nos próximos anos, o peso da população em idade activa na população total irá aumentar em comparação com o peso da população dependente. Com efeito, a razão entre estes dois segmentos populacionais passará de um em 2010 para cerca de dois por volta de 2090 (Gráfico 7).

O aumento absoluto deste segmento populacional nos próximos anos irá criar uma considerável pressão sobre a capacidade da economia em absorver toda a demanda por emprego,

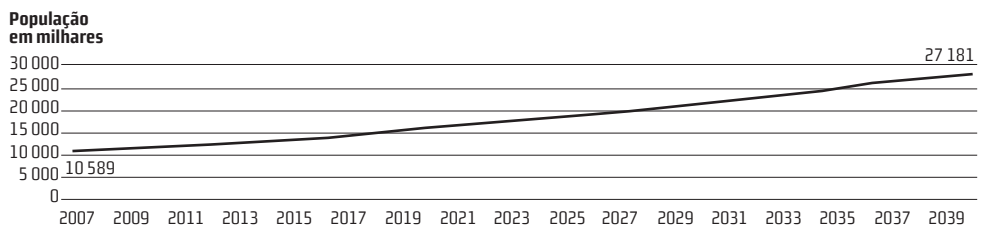
sobretudo o primeiro emprego. Arnaldo & Muanamoha (2013), baseando-se nas taxas de desemprego total e por idade e sexo do Inquérito Integrado à Força de Trabalho de 2004/05 e nas taxas de actividades registadas pelo Censo de 2007, estimaram que, em média, seriam necessários, anualmente, cerca de 300 mil novos postos de trabalho para absorver a demanda por novos empregos como consequência do crescimento da população economicamente activa. Tendo em conta o aumento das taxas de desemprego¹, de acordo com os resultados do Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares (INCAF, 2012) (INE, 2013a), a demanda anual por novos postos de trabalho pode ter aumentado consideravelmente.

GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DO PESO DA POPULAÇÃO EM IDADE ACTIVA, MOÇAMBIQUE 2007-2040



Fonte: United Nations (2013).

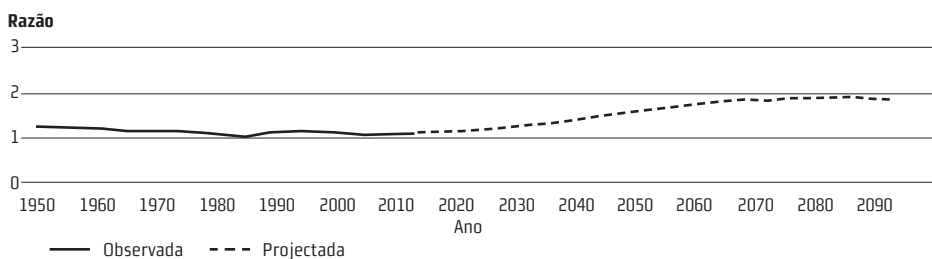
GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EM IDADE ACTIVA, MOÇAMBIQUE 2007-2040



Fonte: United Nations (2013).

¹ As taxas de desemprego estimadas pelo INCAF 2012 são de 19,9% para os homens e 24,6% para as mulheres, contra 14,7% e 21,7%, respectivamente, estimados pelo IFTRAB 2004/05.

GRÁFICO 7: RAZÃO POPULAÇÃO EM IDADE ACTIVA POR DEPENDENTE



Fonte: United Nations (2013).

Na análise demográfica, a mera redução da fecundidade pode ter múltiplos efeitos positivos na melhoria do bem-estar dos agregados familiares em Moçambique: a redução da fecundidade tem efeito na redução do tamanho do agregado familiar, e famílias menores tendem a escapar da pobreza mais facilmente e a alcançar elevados níveis de escolarização; a redução da fecundidade pode aumentar a participação da mulher na força de trabalho e, portanto, elevar os níveis de produção e/ou produtividade da economia (Cleland, 2012). Entretanto, os canais e mecanismos pelos quais as mudanças demográficas em Moçambique poderão traduzir-se em crescimento económico e bem-estar social precisam de ser criados de forma consciente.

DESAFIOS PARA ALCANÇAR O DIVIDENDO DEMOGRÁFICO EM MOÇAMBIQUE

O dividendo demográfico é uma oportunidade transitória e ímpar criada pela transição demográfica, porém a materialização e a capitalização deste bônus transitório dependem estritamente de como cada país antecipadamente orienta as suas políticas sociais e económicas e mobiliza recursos para tirar proveito desse momento ímpar da dinâmica da sua população (Eastwood & Lipton, 2011). Em primeiro lugar, como defende Cleland (2012), é imperioso que um país ainda atrasado no processo de transição demográfica como Moçambique acelere a transição demográfica e, ao mesmo tempo, invista maciçamente na educação e na saúde, de modo a assegurar que o País esteja provido de um capital humano com potencial altamente produtivo. Necessariamente, estes investimentos deverão ser complementados com a criação de um quadro institucional que favoreça a criação de postos de trabalho decentes e seguros para acolher a abundante e devidamente qualificada força de trabalho.

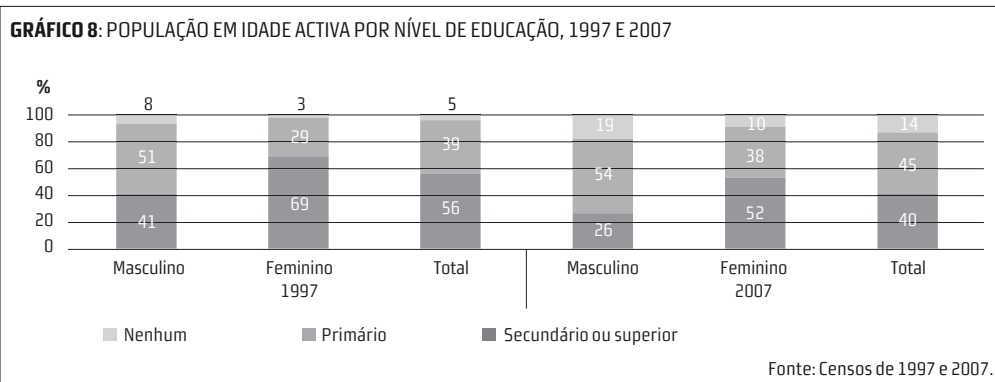
A alteração da estrutura etária como resultado da redução substancial da fecundidade tem o condão de produzir ganhos económicos. Porém, a evidência sugere que a magnitude dos ganhos económicos resultantes da transição demográfica tende a ser tanto mais estrutural e

sustentável quanto mais rápido for o declínio da fecundidade. Com uma arrastada ou lenta redução da fecundidade, os ganhos socioeconómicos podem revelar-se insignificantes no crescimento e desenvolvimento económico e social. Ou seja, quanto mais rápido for o declínio da fecundidade, maior pode ser a magnitude dos ganhos do dividendo demográfico, em virtude do aumento da concentração da população em idade economicamente activa e da rápida descida da razão de dependência.

Isto explica-se pelo facto de a rápida redução da fecundidade conduzir ao aumento rápido do rácio da população economicamente activa sobre a população economicamente não activa; se o declínio da fecundidade for relativamente arrastado ou muito lento, o rácio da população economicamente activa sobre a população economicamente não activa estará sujeito a alterações ligeiras que poderão durar algumas décadas. Assim, o peso de uma estrutura da população denominada dependente continuará a fazer sentir os seus efeitos na economia por muito tempo. Deste modo, com uma transição demográfica lenta, o bônus demográfico pode ser insignificante no processo de crescimento económico e desenvolvimento social. No que concerne ao desafio da redução da fecundidade como um processo incontornável para capitalizar o dividendo demográfico, é da maior importância notar que a capitalização significativa do dividendo demográfico não dependerá somente da redução sustentável da fecundidade, mas sobretudo de uma acelerada redução da fecundidade.

Assim, sendo Moçambique um país onde a transição demográfica se caracteriza por ser ainda incipiente, ao desafio de redução da fecundidade de forma sustentável agrega-se o desafio de acelerar a redução da fecundidade, de modo a capitalizar o dividendo demográfico. Contudo, as transformações demográficas, nomeadamente a redução sustentável e acelerada da fecundidade, isoladamente não serão jamais susceptíveis de produzir o dividendo ou o bônus demográfico. De acordo com Wazir, Goujon, & Lutz (2013), para maximizar o dividendo demográfico, é fundamental uma adequada educação da força de trabalho que seja produzida pela dinâmica demográfica. A magnitude e a natureza da participação da força de trabalho no sector económico estão fundamentalmente dependentes da sua preparação intelectual e profissional, bem como do seu estado de saúde físico e mental. Por um lado, a necessidade de gerar uma força de trabalho devidamente treinada é crucial para o crescimento económico, sobretudo porque a formação está relacionada com a habilidade de absorver e usar novas tecnologias. Por outro lado, atendendo a que a força de trabalho constitui o capital humano de que qualquer sistema económico necessita, uma força de trabalho devidamente qualificada pode constituir capital humano qualificado e mais apto para impulsionar o sistema económico. É assim que, analisando a relevância da educação da força de trabalho nos prospectos do dividendo, Cuaresma, Lutz & Sanderson (2014) concluem que a educação é de tal modo preponderante que, factualmente, o dividendo demográfico pode ser considerado na essência um dividendo educacional.

No caso de Moçambique, constata-se que parte substancial da força de trabalho não tem formação; dados estatísticos do Censo de 2007 são consistentes com esta conjectura e estatuem que cerca de 40% da população em idade activa não tinha nenhum nível de ensino, e apenas 15% tinha um nível acima do primário (Gráfico 8). Deste modo, no que diz respeito à materialização e capitalização do primeiro dividendo demográfico, a constituição de uma força de trabalho com formação relevante constitui, indubitavelmente, um dos mais sérios desafios para Moçambique.



Na eventualidade de a futura força de trabalho moçambicana ter acesso a formação académica e a preparação profissional relevante e com qualidade, ela irá exercer uma pressão transcendental sobre a capacidade dos recursos da economia em absorvê-la no mercado laboral. O ritmo do aumento da demanda por postos laborais poderá superar largamente a oferta se se mantiverem inalteradas as características estruturais da economia moçambicana. Haverá uma grande necessidade de providenciar postos de trabalho seguros, decentes e, sobretudo, produtivos, para o capital humano acumulado poder efectivamente produzir o bônus demográfico esperado. Cleland (2012) sugere que, num contexto em que a maioria da população economicamente activa esteja concentrada no sector informal, a intensificação da agricultura de pequena escala e o agro-processamento são vias importantes para aplicar a capacidade produtiva da força do capital humano acumulado com a transição demográfica.

Ainda segundo Cleland (2012), o rápido crescimento urbano em curso nos países da África Sub-sariana, acompanhado pelo florescimento de uma indústria ligeira de mão-de-obra intensiva, pode ser outra alternativa para capitalizar o capital humano e toda a sua capacidade produtiva. Porém, independentemente das transformações estruturais que a economia moçambicana possa experimentar, a criação de postos de trabalho para absorver o capital humano acumulado e em expansão poderá resultar de opções estratégicas do ponto de vista político-social.

Olsen (2012) refere que, tendo em conta que a economia da vasta maioria dos países da África Sub-sariana é de base maioritariamente informal, a criação de postos de emprego produtivos e

decentes para um crescente número de jovens com educação formal e propensos a migrar pode não ser atingida com políticas a nível interno de cada país e isoladamente. Esta autora considera crucial adoptar perspectivas regionais que incrementem a flexibilidade e a mobilidade de circulação de mão-de-obra, isto é, facilitar a migração de trabalhadores com qualificação, de modo a equilibrar a procura e a oferta de mão-de-obra ao nível do mercado laboral regional.

Finalmente, Cleland (2012: 12) enfatiza que nem o primeiro nem o segundo dividendos demográficos são uma garantia de melhoria do padrão de vida de qualquer sociedade; os efeitos duradouros dos dividendos sobre o bem-estar da sociedade dependem sobretudo das políticas sociais que forem adoptadas e implementadas de forma escrupulosa; por seu turno, Pool (2007: 34) chama a atenção para o facto de que, nos países pobres cujo potencial do primeiro dividendo demográfico é significativo, a materialização e a capitalização deste primeiro dividendo dependerão de como estes países fizerem a gestão dos seus constrangimentos económicos situacionais. Pool (2007) realça, por exemplo, que, embora um *boom* mineral possa mudar a sorte dos países instantaneamente no que diz respeito à *performance* económica, os efeitos benéficos da mudança da estrutura demográfica sobre o crescimento económico devem ser cuidadosamente planificados. Esta hipótese é consistente com Mkandawire (2004), quando afirma que os mecanismos pelos quais os progressos económicos podem converter-se em bem-estar social e humano são as políticas sociais de cada país.

CONCLUSÃO

A população de Moçambique vai continuar a crescer a um ritmo elevado, pelo menos no futuro próximo. Mesmo considerando a variante mais optimista no que se refere à redução do nível de fecundidade, a população de Moçambique aumentará significativamente dos cerca de 25 milhões actuais para 45 milhões em 2040 e 75 milhões em 2100 (United Nations, 2013). Em 2007, a taxa de crescimento populacional foi de 2,5%, e é provável que se mantenha acima de 2% até ao ano 2050.

Com esta dinâmica de população projectada para Moçambique nos próximos anos, a proporção da população em idade activa irá aumentar de 51%, em 2007, para cerca de 60%, em 2040. O quanto este aumento poderá ser vantajoso para o crescimento económico e bem-estar social, devido ao aumento da população em idade activa e conseqüente diminuição da razão de dependência, dependerá largamente de políticas adequadas nas áreas de educação, saúde e emprego, que deverão ser adoptadas para garantir uma formação adequada da força de trabalho e a sua integração no processo produtivo do País.

Moçambique deve procurar avançar no processo de transição demográfica. Para tal, é necessário que se crie um quadro político e institucional adequado para promover a melhoria das condições de saúde da população, contribuindo significativamente para a redução da mortalidade, sobre-

tudo na infância. Esta redução sustentada da mortalidade, acompanhada por um reforço do programa de planeamento familiar que possibilite às mulheres, aos homens e aos casais o acesso aos meios e serviços para exercerem os seus direitos reprodutivos, irá acelerar a redução da fecundidade através da diminuição das gravidezes indesejadas e da maternidade precoce.

Entretanto, o início e o avanço da transição demográfica não se traduzem automaticamente em dividendo demográfico. A literatura sugere que o investimento no desenvolvimento do capital humano é fundamental para assegurar que a cada vez maior força de trabalho, resultante da redução da razão de dependência, seja adequadamente formada e capacitada para garantir a sua participação efectiva no mercado de trabalho (Bongaarts, Mir & Mahmood, 2013). Um aspecto crucial na relação entre a formação do capital humano e o dividendo demográfico é o investimento na educação da rapariga. Melhorar o estatuto da mulher na família e na comunidade, e permitir-lhe tirar proveito das oportunidades de emprego, tem impactos profundos. Além do previsto, na redução da fecundidade, pode esperar-se uma contribuição maior da força de trabalho feminina no sector laboral.

Finalmente, os prospectos da materialização e da capitalização do dividendo demográfico em Moçambique dependerão da criação de oportunidades de trabalho decente, seguro e produtivo, para responder a uma demanda cada vez maior relacionada com o aumento rápido da força de trabalho, sobretudo de jovens com formação académica e/ou profissional. Num contexto em que o País está a experimentar um *boom* de recursos minerais, os desafios de providenciar ocupação profissional a jovens recém-formados e as políticas de formação profissional estão relacionados.

Um dos maiores desafios do ponto de vista político é articular e promover o equilíbrio necessário entre a tendência do incremento da produtividade económica, que se baseará no complexo extractivo mineral/energético ou dos hidrocarbonetos (sector extractivo), e as tendências de mobilidade populacional de jovens das áreas rurais/agrícolas para os centros urbanos, onde a actividade produtiva dominante é do sector terciário (serviços). A tendência da mobilidade da população das áreas rurais para as áreas urbanas, acompanhando uma hipotética tendência de empregabilidade, porém de baixa produtividade (informal), tem propensão para colidir com a tendência da produtividade da economia, que parece orientar-se para o sector mineral-energético fora dos centros urbanos. Este desfasamento parece constituir um eixo importante de reflexão intelectual e política sobre os prospectos do dividendo demográfico, tendo em conta a questão da ocupação profissional dos jovens em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Andreev, K., Kantorová V. & Bongaarts J. (2013). Demographic components of future population growth. *United Nations Population Division Technical Paper* N.º 2013/3. New York: United Nations.
- Arnaldo, C. (2013). Fecundidade em Moçambique nos últimos 50 anos: alguma mudança? In C. Arnaldo & B. M. Cau (eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: Centro de Pesquisa em População e Saúde. pp. 37-60.
- Arnaldo, C. & Muanamoha, R. C. (2013). Tendências e desafios do crescimento da população em Moçambique. In C. Arnaldo & B. M. Cau (eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: Centro de Pesquisa em População e Saúde. pp. 7-35.
- Arnaldo, C. et al. (2011). *Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sócio-Económico em Moçambique*. Maputo: Centro de Análise de Políticas e Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane.
- Bloom, D. E. et al. (2007). *Realizing the Demographic Dividend: Is Africa any Different?*. Cambridge: Massachusetts, Harvard University. Program on the Global Demography of Aging, 2007 May.
- Bloom, D. E., Canning, D. & Sevilla, J. P. (2003). *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Disponível em: <http://www.rand.org> (consultado a 20 de Março de 2014).
- Bloom, D. E. et al. (2013). *A Demographic Dividend for Sub-Saharan Africa: Source, Magnitude, and Realization*. Institute for the Study of Labour (IZA). Discussion Paper, N.º 7855. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/90049> (consultado a 25 de Março de 2014).
- Bloom, D. E. & Williamson, J. G. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *The World Bank Economic Review*, 12 (3), 419-455.
- Bongaarts, J., Mir, A. M. & Mahmood, A. (2013). Policies for capturing the demographic dividend in Pakistan. In Z. A. Sathar, R. Royan & J. Bongaarts (eds.), *Capturing the Demographic Dividend in Pakistan*. New York: The Population Council, Inc. pp. 91-100.
- Choi, Y. (2013). Demographic transition in Sub-Saharan Africa: implications for demographic dividend. *Annual Meeting of the Population Association of America*. LA, New Orleans. April, 11-13.
- Cleland, J. (2012). *Will Africa Benefit from a Demographic Dividend*. Health & Education Advice e Resource Team. Disponível em: <http://www.heart-resources.org> (consultado a 7 de Julho de 2014).
- Cuaresma, J. C., Lutz, W. & Sanderson, W. (2014). Is the demographic dividend an education dividend? *Demography*, 51 (1), 299-315.

- Eastwood, R. & Lipton, M. (2011). Demographic transition in Sub-Saharan Africa: how big will the economic dividend be? *Population Studies*, 65 (1), 9-35.
- Francisco, A. (2011). A natureza incipiente da transição demográfica em Moçambique. *Revista de Estudos Demográficos*, 49 (1), 5-35.
- Gaspar, M. D. C. (2002). Population size, distribution, and mortality in Mozambique, 1960-1997. In A. Wils (ed.), *Population-Development-Environment in Mozambique: Background Readings*. Luxemburg: International Institute for Applied Systems Analysis. pp. 5-34
- Graff, M. & Bremner, J. (2014). *A Practical Guide to Population and Development*. Population Reference Bureau. Disponível em: <http://www.prg.org> (consultado a 8 de Agosto de 2014).
- INE (2000). *Panorama Sócio-Demográfico, 1997*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2010). *Projeções Anuais da População Total, Rural e Urbana, 2007-2040*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2013a). *Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares. Primeiro Ciclo 2012/13. Relatório do Primeiro Trimestre*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2013b). *Panorama Sócio-Demográfico de Moçambique 2007*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE & Misau (Ministério da Saúde) (2013). *Moçambique: Inquérito Demográfico e de Saúde, 2011*. Calverton: Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Estatística e ICF International.
- Lee, R. D. & Mason, A. (2006). Back to basics: what is the demographic dividend? *Finance and Development*, 43 (3), 1-9.
- Mason, A. (2007). Demographic dividends: the past, the present, and the future. *Contributions to Economic Analysis*, 281, 75-98.
- Mkandawire, T. (2004). *Social Policy in a Development Context*. New York: Palgrave Macmillan.
- Olsen, A. S. W. (2012). *Demographic Window of Opportunity in Africa-and the Role of Migration*. Denmark, Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS). Disponível em: <http://www.diis.dk> (consultado a 30 de Julho de 2014).
- Pool, I. (2007). Demographic dividends. determinants of development or merely windows of opportunity. *Ageing Horizons*, 7, 28-35.
- Ross, J. (2004). *Understanding the demographic Dividend*. Futures Group, POLICY Project 8. Disponível em: <http://www.popline.org/node/240607> (consultado a 20 de Julho de 2014).
- Shapiro, D. & Gebreselassie, T. (2009). Fertility transition in Sub-Saharan Africa: falling and stalling. *African Population Studies*, 22 (2), 3-23.

United Nations (2013). *World Population Prospects: The 2012 Revision, CD-Rom Edition*. New York: United Nations Population Division. Disponível em:

<http://esa.un.org/undp/index.asp> (consultado a 8 de Abril de 2014).

Wazir, A., Goujon, A. & Lutz, W. (2013). Education and population: closely linked trajectories for Pakistan. In Z. A. Sathar, R. Royan & J. Bongaarts (eds.), *Capturing the Demographic Dividend in Pakistan*. New York: The Population Council, Inc., pp. 25-40

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

A CONTROVÉRSIA SOBRE A NAVEGAÇÃO NOS RIOS ZAMBEZE E CHIRE NAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS ENTRE MOÇAMBIQUE E O MALAWI

Raúl Chambote

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute o labirinto diplomático em que os governos do Malawi (GMa) e de Moçambique (GoM) podem, eventualmente, estar armadilhados sobre a questão da navegação nos rios Zambeze e Chire, ressuscitada pelo discurso inaugural de Peter Mutharika em 2014, quando afirmou: «(...) Vamos reavivar o sonho colorido do Porto de Nsanje.» Através do mapeamento dos intervenientes-chave entre os Estados-membros da SADC (Southern African Development Community), da sua importância política na região e dos interesses económicos em relação ao acesso ao oceano Índico na costa moçambicana, o trabalho desvenda a arquitectura desse labirinto, apontando algumas armadilhas e alguns desafios que a região da SADC, aclamada como pacífica, precisa de resolver enquanto o tempo é favorável. Após uma sucinta exposição do quadro conceptual, que ajuda a analisar as relações entre o Malawi e Moçambique, bem como as relações dos Estados-membros na região da SADC, apresentamos o contexto que caracteriza a história das relações entre o Malawi e Moçambique nos últimos cinquenta anos, passando em revista desde questões relacionadas com pretensões territoriais do Malawi a reivindicações de acesso ao oceano Índico para fins comerciais, bem como a posição de Moçambique, no sentido de perceber até que ponto essas questões podem inflamar a ansiedade dos dois governos ou exigir ponderação para o desfecho aceitável para ambos os países. Em seguida, revisitamos as disputas entre a Grã-Bretanha e Portugal sobre territórios em África, especificamente sobre a livre navegação nos rios Congo, Zambeze e Chire. Terminamos com uma questão em aberto, de forma a encontrar as mais apropriadas contribuições para a prevenção de uma potencial disputa internacional sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire.

Instigado pelo discurso inaugural de Peter Mutharika, o presente trabalho baseia-se na análise de seis documentos-chave que oferecem um melhor enquadramento para compreendermos os conflitos de interesses nas relações entre o Malawi e Moçambique, nomeadamente: (i) a Convenção Anglo-Portuguesa de 26 de Fevereiro de 1884, (ii) a Convenção Anglo-Portuguesa de

26 de Agosto de 1890, (iii) a Convenção Anglo-Portuguesa *Modus Vivendi*, de 14 de Novembro de 1890, (iv) as Regras de Helsínquia sobre o Uso das Águas nos Rios Internacionais, de Agosto de 1966 e revisto em 1967, (v) a Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Uso da Não-Navegação de Recursos Hídricos Internacionais, de Maio de 1997, e (vi) o Protocolo da SADC sobre Recursos Hídricos Partilhados, revisto a 7 de Agosto de 2000.

QUADRO CONCEPTUAL

Para analisar o tema apresentado, este trabalho assume o desafio de usar, de uma forma integrada, um conjunto de teorias de relações internacionais (TRI), subcampo das teorias de organizações internacionais (TOI), para ajudar a iluminar a perspectiva racionalista e a positivista do Estado. As análises derivam das seguintes construções teóricas: teorias normativas, para compreender em termos substantivos os conteúdos dos acordos sobre os cursos de água; teoria realista de estabilidade hegemónica, para explicar o estabelecimento de tais acordos, como foram os casos do Ultimato Britânico para com Portugal em 1890 ou da África do Sul para com o Lesoto no caso do rio Orange em 1996 e 1998 (Bond *et al.*, 2002; Brimmer & Gimore, 2000; Hensel *et al.*, 2006); teoria de jogos emprestada da economia, para auxiliar a prever a propensão para conflitos *versus* a cooperação que deriva de interesses económicos; e teorias liberais de interdependência e reciprocidade, para elucidar o funcionamento de longo termo e a estabilidade de sistemas internacionais de cursos de água, como é o caso do objectivo do Protocolo da SADC sobre Recursos Hídricos Partilhados entre os Estados-membros. Dois pontos adicionais: (i) as TRI/TOI consideram o desenvolvimento da cooperação internacional através da interdependência e da reciprocidade como factores indispensáveis, que assistem melhor na planificação para cooperação e prevenção de conflito ao nível central do Estado, os quais providenciam subsídios para o processo de tomada de decisão que ocorre à escala do Estado (nacional), por um lado, relacionado com questões internacionais, processos que muitas das vezes negligenciam uma variedade de interesses menos poderosos ao nível local, e, por outro, porque aqueles que governam o Estado operam dentro da lógica da armadilha da soberania territorial (Swatuk, 2003: 134; Agnew, 1994).

Visto que os assuntos relacionados com a realidade do dia-a-dia do que cooperação e conflito entre um país vizinho do *interland* (Malawi) com um costeiro (Moçambique) significam, no que toca a direitos de acesso aos cursos de água, estes podem exibir características que se diferem daqueles assuntos, pelo menos quanto ao tipo, as organizações internacionais são criadas para resolver, tais como, os económicos, desenvolvimento ou padrões técnicos. Pode ser necessário que a região da SADC tenha de ser vista com lentes diferentes das que usamos para a compreender. Assim, neste trabalho concorda-se que as TRI/TOI reflectem «um desconfortável

ajuste para discutir de forma adequada assuntos transfronteiriços na SADC, porque, implicitamente, as TRI/TOI tendem a «deseitorizar» a questão da hegemonia; adoptam indevidamente uma posição pessimista *vis-à-vis* a propensão para uma cooperação multilateral; assumem que conflito e cooperação coexistem progressiva e continuamente; negligenciam conflito e violência que os Estados exercem dentro dos seus respectivos territórios soberanos, onde existem cursos de água e despolitizam as condições ecológicas» (Furlong, 2006:453). Para sanar o carácter implícito das TRI/TOI, o trabalho socorre-se também de outros quadros analíticos, tais como crítica geopolítica, ecologia política e produção social da natureza para discutir questões destacadas para os propósitos do presente texto: armadilhas e desafios nas relações diplomáticas entre o Malawi e Moçambique. Nestes quadros analíticos, hegemonia é definida como «estruturas hegemónicas do poder dominado por um país são mais apropriadas para desenvolver regimes internacionais robustos, cujas regras são relativamente precisas e bem obedecidas» (Keohane, 1980: 132). Tais regras aparecem mais na perspectiva da maioria, adequam-se melhor à teorização sobre condições ecológicas e dinâmicas sociais à que reflectem e adiciona a complexidade para examinar conflito e cooperação por incluir actores não-estatais e expandir a visão do Estado do estritamente competitivo à muitas vezes colusiva (Furlong, 2006).

CONTEXTO HISTÓRICO DAS RELAÇÕES MALAWI-MOÇAMBIQUE

Historicamente, as relações entre o Malawi e Moçambique têm sido caracterizadas pela desconfiança e pela animosidade, pesem embora fortes afinidades etnolinguísticas, socioeconómicas e relações comerciais transfronteiriças entre as populações nos dois países (Lalbahadur, 2013). Seis factos estão na origem da desconfiança e da animosidade. Primeiro, em 1960, Kamuzu Banda¹, influenciado pelas ideias pan-africanistas, proferiu um discurso em que disse: «Quando Niassalândia tornar-se independente não ficarei parado até que a ela se junte grande parte de Moçambique.» O discurso foi acolhido com hostilidade por parte de Portugal (Tajú, 1988: 8). Segundo, em Junho de 1963, Kamuzu Banda acolhe a pretensão da manutenção colonial de Portugal em Moçambique em troca da anexão territorial indicada no Mapa Marave, desde que ele não apoiasse nacionalistas da Frelimo. Terceiro, como consequência das deserções na Frelimo, em Março de 1965 foi criado o Comité Revolucionário de Moçambique (Coremo), com escritórios na Zâmbia e no Malawi, cujas acções de provocação militar levaram a que fosse encerrada a 1.^a Frente da Frelimo em Tete. Em 1968, a União Nacional Africana da Rombézia

¹ Hastings Kamuzu Banda nasceu a 15 de Fevereiro de 1898 e morreu a 25 de Novembro de 1997, na África do Sul. Em 1963, foi nomeado primeiro-ministro do Malawi pela Grã-Bretanha. No dia 6 de Julho de 1964, o Malawi torna-se independente da Grã-Bretanha. No dia 6 de Julho de 1966, Kamuzu Banda autoproclama-se Presidente do Malawi e governa o país como Presidente de 6 de Julho de 1966 até 21 Maio de 1994.

(UNAR) foi criada no Malawi e tinha escritório no edifício do Malawi Congress Party (MCP) de Banda. Ele apoia a UNAR na perspectiva de uma eventual anexação do Norte de Moçambique ao Malawi (Coelho, 1984; Tajú, 1988). Quarto, as décadas de 1970 e 1980 são reportadas como sendo o período em que o GMa apoia a Resistência Nacional de Moçambique (Renamo) (Lalbahadur, 2013; Coelho, 1984; Tajú, 1988). Na senda dessa preocupação, é realizada em Agosto de 1986, em Luanda, uma reunião de chefes de Estado e do governo da Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC) (SAHO, 2009; *Nyasa Times*, 2013) para discutir a necessidade de se tomar uma posição firme em relação a Kamuzu Banda. Assim, no dia 11 de Setembro de 1986, três presidentes, designadamente Samora Machel, de Moçambique, Kenneth Kaunda, da Zâmbia, e Robert Mugabe, do Zimbabwe, viajaram para Blantyre para se reunirem e explicarem a Kamuzu Banda que «os interesses do povo do Malawi não eram diferentes dos dos Estados-membros da SADCC» e que possíveis consequências imprevisíveis da atitude irresponsável do Malawi poderiam afectar o país (Chiromo, 2010). Contra expectativas sobre o desfecho desse assunto, no dia 19 de Outubro de 1986, Samora Machel morre num acidente aéreo em Mbuzini, na África do Sul, e as relações entre o Malawi e Moçambique não conheceram mais desenvolvimentos positivos até aos anos de 1990 quando Bakili Muluzi² ascende ao poder, tornando-se assim o primeiro Presidente do Malawi democraticamente eleito. O ambiente de relações pacíficas não durou muito tempo, como destacaremos a seguir.

Quinto, o Presidente Bingu wa Mutharika, que inicia seu mandato a 24 de Maio de 2004, enfrenta dois desafios interligados, designadamente diplomático e económico, que ele geriu ignorando a importância das relações bilaterais e multilaterais. Em 2005 apresentou ao GoM a proposta de navegação nos rios Zambeze e Chire. Em 2006 apresenta um estudo de viabilidade financiado pela União Europeia (UE), cujos resultados mostraram que a navegação não era recomendável devido a consequências ambientais, e a UE recomendou um estudo adicional. Em 2008, Malawi, Moçambique e Zâmbia assinaram um Memorando de Entendimento (MdE) e no mesmo ano foi lançado um concurso internacional para o estudo, tendo a empresa Aggelos Holdings Limited, com sede na África do Sul, ganho o concurso (Kurt, 2014). Segundo pronunciamentos de Baloi, em 2010, esta empresa foi considerada não idónea, mas ganhou o concurso com o beneplácito do Malawi (Baloi, 2010). Em Agosto de 2009, após assinatura de um MdE multilateral envolvendo Aggelos Holdings Limited, COMESA, SADC, Moçambique, Zâmbia e Malawi, a empresa iniciou o estudo, em nome do Malawi, sem prévia consulta das partes signatárias do MdE. Até princípios de 2010, o estudo ainda não estava concluído, confirmando assim o ceticismo que pairava entre as partes sobre a idoneidade da tal empresa. Nessa altura, o GMa fez um ultimato à empresa para esta apresentar o estudo em 21 dias

² Fundador do partido United Democratic Front, governou o Malawi de 21 de Maio de 1994 até 24 de Maio de 2004.

(CanalMoz, 2010). Todavia, mesmo antes de o estudo ter sido aprovado pelas partes e realizado, o GMa, no âmbito do plano de desenvolvimento das vias flúvias de Zambeze e Chire a partir de Nsanje até Chinde, mandou construir em 2010 o Porto de Nsanje, portanto a Fase I do Porto, que cobre 56 hectares e inclui 200 metros de ramal. Com a conclusão da Fase II espera-se que o porto cubra uma área total de 300 hectares com um ramal ferroviário para terminal de contentores, armazéns, escritórios e outras facilidades (AfDB/AWF, 2011). Portanto, relacionado com a navegação, e construído porto de Nsanje, o qual pode estar efectivamente operacional se, e só se, os rios Zambeze e Chire forem abertos para a navegação, torna-se, por um lado, desafio político do Malawi, pois esbarra em interesses económicos do GoM e de ONG ambientalistas e, por outro, é uma oportunidade para Moçambique funcionar como garante de infra-estruturas na integração económica regional na SADC.

Segundo, Bingu wa Mutharika, no segundo mandato, viu-se pressionado, primeiro, por questões económicas, caracterizadas pela recessão económica global de 2008, por críticas da comunidade internacional e protestos populares sobre o desempenho económico do Malawi, assuntos que o levam, por um lado, a expulsar o Embaixador do Reino Unido no Malawi, em Abril 2011, e por outro, a atirar as culpas para as autoridades portuárias de Moçambique pela escassez de combustível no Malawi, fazendo assim ressurgir os velhos conflitos de interesses. De entre os conflitos de interesses destacam-se o acesso ao oceano Índico e a navegação nos rios Zambeze e Chire, a qual tem sido acolhida pelo GoM com algum cepticismo, por não estar alinhada com os interesses económicos de Moçambique, após o investimento de reabilitação e expansão dos portos da Beira, Quelimane e Nacala. Depois, Mutharika foi pressionado por factores políticos, dois incidentes que agudizaram o resfriamento das relações entre o Malawi e Moçambique em 2009 e 2010. Em 2009, a Polícia do Malawi atacou e destruiu completamente a base da Guarda Fronteira de Caloca, em Ngauma, na Província do Niassa (Lalbahadur, 2013: 3). Este incidente ocorreu quando o Presidente Bingu wa Mutharika se encontrava em visita oficial a Maputo, entre os dias 10 e 12 de Agosto de 2009. A situação ensombrou a visita oficial de Bingu wa Mutharika, que teve de a cancelar e regressar ao Malawi, sem ter apresentado ao seu homólogo um pedido de desculpas pelo incidente.

Logo após o incidente de Ngauma, a Comissão Conjunta Permanente da Defesa e Segurança dos dois países reuniu-se em finais de Agosto de 2009, para discutir o assunto com o objectivo de reforçar uma cooperação permanente, promover a paz, a estabilidade e o bem-estar social. É importante referir que Filipe Nyusi, então ministro da Defesa de Moçambique e actual Presidente de Moçambique, foi o homem com a responsabilidade de resolver o imbróglio e, no fim da reunião, é citado como tendo dito: «Foi um exemplo de actos contrários ao princípio de respeito da soberania e da integridade territorial dos Estados» (CanalMoz, 2010).

Em 2010, mesmo antes de o primeiro incidente ter serenado, a Polícia da República de Moçambique (PRM) deteve quatro indivíduos, um dos quais era diplomata malawiano (adido militar),

afecto à Embaixada do Malawi em Maputo, que se encontravam a navegar, ilegalmente, nas águas do rio Chire, em Megaza, na Zambézia. Beneficiando de imunidade diplomática, o adido militar foi libertado, mas os restantes detidos continuaram presos. O barco que transportava os quatro homens navegava de Marromeu, em Sofala, portanto em águas do rio Zambeze, seguindo para montante, em direcção a Nsanje, via rio Chire, para a cerimónia inaugural do Porto de Nsanje no Malawi (Agência Lusa, 2010; Lalbahadur, 2013). Portanto, o incidente de 2010 mostra como a navegação nos rios Zambeze e Chire pode tornar-se um assunto de disputa entre os dois países, podendo, eventualmente, culminar num tribunal internacional como é o caso da disputa da fronteira do lago Nyasa, que opõe o Malawi e a Tanzânia.

Percebidas pelos órgãos de comunicação social, em Moçambique, como forma de retaliação, foram executadas duas acções pelo GMA. Primeiro, cerca de 750 moçambicanos que vivem no distrito de Nsanje no Malawi, onde foi construído o porto, foram impedidos, pela Polícia do Malawi, de votar nas Eleições Gerais de Moçambique, a 28 de Outubro de 2009, sob a alegação de problemas de segurança. Nesse ponto, o Malawi estava numa situação de violação da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961. Segundo, quase em meados de 2010, Bingu wa Mutharika rejeitou a proposta de importar energia eléctrica de Moçambique a partir da hidroeléctrica de Cahora Bassa, com a justificativa de que seria um negócio muito oneroso para o Malawi e que apenas beneficiaria Moçambique. No entanto, algumas análises económicas mostram que a recusa de Bingu wa Mutharika leva a que o Malawi continue a perder anualmente 238 milhões de dólares, uma situação que permitiria ao Malawi poupar algum dinheiro, porque pagaria anualmente 12 milhões de dólares pelo consumo de energia (Saite, 2014).

Esse cenário de resfriamento das relações entre o Malawi e Moçambique são imediatamente abandonadas pela Presidente Joyce Banda, que assume a Presidência do Malawi, a 7 de Abril de 2012, em consequência da morte súbita de Bingu wa Mutharika, em Abril de 2012. O GoM toma a iniciativa de abertura apoiando Malawi com combustível e géneros alimentícios para as cerimónias fúnebres de Bingu wa Mutharika. Em resposta, Joyce Banda faz uma visita oficial a Moçambique, a 12 de Abril de 2012, e Armando Guebuza retribui o gesto, também, com uma visita oficial ao Malawi, a 3 de Abril de 2013. De 2012 a 2013, os dois governos assinam um Memorando de Entendimento sobre cooperação no sector de energia, ressuscitando assim o Projecto de Interconexão e outro MdE sobre consulta política e diplomática. Foi durante a visita de Joyce Banda que foi anunciado que os dois governos prosseguiriam o projecto pendente sobre a navegabilidade do Zambeze e do Chire, dependente dos resultados do estudo de viabilidade. Por sua vez, Guebuza, na sua visita em 2013, reiterou existir vontade política para colaborar no projecto.

Finalmente, sexto, Peter Mutharika, no discurso inaugural da sua investidura como novo Presidente do Malawi, disse: «vamos reavivar o sonho colorido do Porto de Nsanje...» (Mutharika, 2014); porto este que teria sido construído por Bingu wa Mutharika, não tendo sido possível inaugurá-lo,

porque um barco, alegadamente com fertilizantes, fora intersectado no Chinde pela PRM e reencaminhado para o mar. Este pronunciamento de Peter Mutharika contrasta com os esforços da Presidente Joyce Banda para melhorar a relações com Moçambique durante a sua curta estadia na Presidência do Malawi.

ORIGEM DAS DISPUTAS SOBRE A NAVEGAÇÃO NOS RIOS ZAMBEZE E CHIRE

Art. 12. The navigation of the Zambezi and Shire, without excepting any of their branches and outlets, shall be entirely free for the ships of all nations.

(Anglo-Portuguese Convention of August 26, 1890).

A questão da livre navegação nos rios Zambeze e Chire foi, pela primeira vez, abordada no Delagoa Bay Treaty, de 30 de Maio de 1879, quando a declaração sobre «livre navegação nos rios Zambeze e Chire e seus respectivos afluentes e, não monopólio ou exclusividade destes...», foi apresentada como referência no Acto Final do Congresso de Viena de 1815. A discussão sobre essa matéria e a assinatura do tal acordo e de outros subsequentes instrumentos normativos acontecem num período em que havia prática generalizada de navegação nos rios internacionais, Zambeze inclusive, influenciada pelas expedições de Livingston, nos rios Zambeze e Chire, que lhe permitiram alcançar o lago Nyasa, o actual lago Malawi. Muito antes do Tratado de Berlim de 1886, a navegação nos rios internacionais era uma prática comum mesmo nos Grandes Lagos, onde os missionários escoceses navegavam de um rio para o outro. Dois desses missionários, irmãos John e Frederick Moir, chegaram a Moçambique em 1878 num navio ostentando o nome *Lady Nyasa*. Mais tarde, compraram outro navio que apelidaram de *John Moir*. Fundaram a mais importante companhia de transportes de navegação para os rios Zambeze e Chire, conhecida por African Lakes Corporation, sendo os primeiros a transportar pessoas e bens entre o Chinde e o interior, a montante dos rios Zambeze e Chire (Chikoko, 2013).

Como mencionado na introdução, seis documentos-chave permitem-nos compreender melhor a recente controvérsia da navegação nos rios Zambeze e Chire levantada pelas autoridades do Malawi. O primeiro é a Convenção Anglo-Portuguesa de 26 de Fevereiro de 1884, a partir da qual a Grã-Bretanha «reconhece as reclamações territoriais de Portugal e cria condições para estabelecimento de uma Comissão Anglo-Portuguesa Conjunta para controlar a navegação e o tráfego no rio Congo». Esse tratado assegurara a livre navegação no rio Congo e nos seus afluentes para todo tipo de embarcações das nações³. O segundo é a Convenção Anglo-Portuguesa

³ Entenda-se nações europeias em África.

de 26 de Agosto de 1890, na qual são apresentados extensivos detalhes sobre matérias em disputa e que torna claro que a navegação nos rios Zambeze e Chire e nos seus respectivos afluentes deve ser livre. Essa convenção não é implementada por Portugal, o que leva a Grã-Bretanha a mostrar a sua musculatura de poder emitindo um ultimato. Portanto, a implementação da Convenção de 26 de Agosto de 1890 torna-se efectiva com a assinatura da Convenção Anglo-Portuguesa *Modus Vivendi*, de 14 de Novembro de 1890, sendo esse o terceiro, que contém cinco artigos, a partir do qual Portugal se conforma a todas as condições impostas pela Grã-Bretanha, e esta foi a convenção conhecida como Ultimato Britânico que impõe a Portugal «a navegação no Zambeze, Chire e nos seus respectivos afluentes, livre trânsito de todas as pessoas e bens nesses rios» (Ultimatum, 1890), para «facilitar a comunicação nos portos portugueses em toda costa do litoral e áreas de influência da Grã-Bretanha». Foi na senda dessa imposição que a Grã-Bretanha foi granjeada com uma concessão de cem anos, uma porção de terra no Baixo Zambeze que outrora ficou conhecida como Enclave ou Concessão do Chinde. A partir de 1892, Grã-Bretanha e Portugal manteriam posições de forças militares estacionadas com esquadrões navais compostos por pequenas embarcações que poderiam navegar de Chinde até montante dos rios Zambeze e Chire (Winslett, 2008).

O quarto é o documento intitulado Regras de Helsínquia sobre o Uso das Águas nos Rios Internacionais, de Agosto de 1966, nos artigos XII, XIII e XIV. Esse documento foi revisto em 1967 e dedica um capítulo específico – Capítulo IX – em detalhes sobre a matéria. O quinto é a Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Uso da Não-Navegação de Recursos Hídricos Internacionais, de Maio de 1997, e o sexto é o Protocolo da SADC sobre Recursos Hídricos Partilhados, revisto a 7 de Agosto de 2000.

QUESTÕES E DINÂMICAS DA DIPLOMACIA ENTRE ESTADOS-MEMBROS DA SADC

Há anos que a região da SADC tem sido internacionalmente aclamada como uma região pacífica em África. Desde o fim das guerras civis em Moçambique e Angola, a região, no geral, tem usufruído de momentos de uma paz relativa. Contudo, as hostilidades militares entre as Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) e os guerrilheiros residuais da Renamo na Região Centro de Moçambique merecem especial atenção, dada a importância estratégica e económica para os países do *interland* na Região Austral da África desde a era colonial, desde a criação da SADCC na década de 1980 até os nossos dias. A situação volátil de insegurança militar pode, eventualmente, levar, por efeito de alastramento, à instabilidade económica e política nos países vizinhos, tais como Malawi, Zimbabwe, Zâmbia, Tanzânia e África do Sul (Dzinesa & Motsamai, 2013: 3). É de notar que passados vinte anos depois do Acordo Geral de

Paz assinado em Roma, a 4 de Outubro de 1992, entre o GoM e a Renamo, Moçambique enfrentou uma outra situação de tensão militar localizada na Região Centro do País, cujo Acordo do Fim das Hostilidades foi assinado em Maputo pelo Presidente Armando Guebuza e pelo líder da Renamo, Afonso Dhlakama, a 5 de Setembro de 2014. Por exemplo, em Sofala, os distritos de Chibabava e Machanga estiveram sob sistemáticos ataques e confrontos entre as FADM e os homens armados da Renamo na rota Muxungue-Save, bem como em Gorongosa, tendo esses sido identificados como os locais mais afectados pela instabilidade militar localizada durante dezasseis meses. Outros ataques foram reportados em Mocuba, na Zambézia, e Moatize (Nkondezi e Mussacama) e Chiuta, em Tete. Essas três províncias são parte integrante, incluindo a província de Manica, da chamada região do vale do Zambeze (VZ). A região do VZ e Nampula são áreas geograficamente bem localizadas, de que os países do *interland* (Malawi, Zâmbia e Zimbabwe) dependem para ter o acesso aos portos no oceano Índico na costa de Moçambique para minimizar os custos das importações e exportações dos seus produtos, de e para os mercados internacionais, respectivamente. Como Faye *et al.* (2007) indicam, essa dependência dos países do *interland* apresenta-se em quatro formas, designadamente (i) dependência das infra-estruturas de trânsito, (ii) dependência das relações políticas com os países vizinhos, (iii) dependência da paz e da estabilidade nos países vizinhos de onde o trânsito vai ser feito, e (iv) dependência do processo administrativo durante o trânsito.

No que concerne à dependência nas infra-estruturas de trânsito, «os países do *interland* estão completamente dependentes das infra-estruturas existentes nos países de trânsito para que a mercadoria chegue aos portos» (Faye *et al.* 2007:43). Colocando essa afirmação no contexto do VZ e Nampula, ela apresenta-se verdadeira, porque a presença de fracas infra-estruturas, como estradas e linhas férreas nos Corredores da Beira e de Nacala, impõe custos directos no transporte, limita a capacidade de as mercadorias primárias de baixo valor comercial de um país do *interland* competirem no mercado global, e conseqüentemente, limita também o retorno de investimentos para infra-estruturas internas, porque as oportunidades do mercado são estranguladas por essa corrente de factores. Melhorar as infra-estruturas internas de um país do *interland*, em si, não resolve a questão das fracas infra-estruturas nos países de trânsito. Ligar o problema de pobres infra-estruturas de trânsito à ausência de paz e estabilidade num país de trânsito piora ainda a situação para os países do *interland* exportarem os seus bens. Por exemplo, durante a guerra civil em Moçambique (1977-1992), o Malawi teve de re-orientar o itinerário das suas exportações e importações, 95% das quais passavam, normalmente, por portos da Beira e de Nacala, para os portos mais distantes de Durban e Dar Es Salaam, respectivamente. A média de trânsito foi estimada em sete dias para Durban e seis dias para Dar Es Salaam, quase o dobro do tempo gasto para alcançar Nacala (quatro dias) e a Beira (três dias) (World Bank, 1995). Ao refazer-se o itinerário, foi estimado que o Malawi teve um custo adicional de 50-80 USD (4-6% do PIB) por ano com seguros e duplicação de custos de

importação e exportação, de 20% da factura de importação nos primórdios da década de 1980 para 40% na última metade da mesma década (World Bank, 1995).

No momento em que este trabalho estava a ser preparado, os Corredores da Beira e de Nacala já tinham sido reabertos, e estão em curso trabalhos de melhoramento, na Linha de Sena, e a construção de uma nova linha férrea que liga a bacia carbonífera de Motize ao porto de Nacala, passando por Malawi, acabava de ser concluída em Novembro de 2014. A rota mais curta do Malawi para a Beira tem alguma porção de infra-estruturas completamente danificadas de ambos os lados (Malawi e Moçambique). Do lado do Malawi, o ramal ferroviário que liga Nsanje à Marka na fronteira com Moçambique, um troço de aproximadamente 30 quilómetros ficou danificado pelas chuvas no início da década de 1990 e nunca voltou a funcionar. Este ramal liga-se ao outro ramal ferroviário, do lado de Moçambique, da Vila Nova da Fronteira à Ponte Dona Ana na Vila de Nyamayabwe, em Mutarara. Este último foi danificado durante a guerra de dezasseis anos. Ainda não se conhecem planos para a reconstrução dos dois ramais ferroviários, que reduziriam significativamente a distância e os custos para o Malawi ter acesso ao porto da Beira.

Quanto à dependência das relações políticas com os países vizinhos, na Secção 4 este trabalho oferece uma análise provocadora encapsulada em cenários, pois aborda o potencial das desconfortantes relações diplomáticas envolvendo Malawi, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique, que podem originar tensões na aclamada região pacífica da SADC. A sobrevivência económica do Malawi vai depender das relações robustas e boas que o país tiver com os países vizinhos, bem como com os países de trânsito como a Tanzânia (porto de Dar Es Salaam usado como alternativa, durante a guerra civil, aos portos de Moçambique da Beira, Quelimane e Nacala), e Moçambique como a rota mais curta para o acesso ao oceano Índico. Embora exista uma base legal sobre os direitos dos países do *interland* listados no Artigo 125.º, n.º 1 da Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar de 1982, na prática, esses direitos de acesso devem ser estabelecidos de comum acordo com os países de trânsito (Artigo 125, n.º 2 & 3). «Mesmo quando não há conflito directo, os países do *interland* são extremamente vulneráveis a vicissitudes políticas dos países vizinhos, porque o direito de acesso ao mar é determinado pelas relações entre os países», diz Faye *et al.* (2007: 45).

Faye *et al.* (2007: 46) afirma que «mesmo quando as relações com países vizinhos de trânsito e as infra-estruturas são boas, o país de *interland* deve ainda depender da paz e da estabilidade no território do país de trânsito», como já foi ilustrado para o caso do Malawi. Qualquer situação de hostilidades militares no país de trânsito, como é o caso da situação recente que a região do VZ em Moçambique teve, pode causar danos, encerrar rotas e reorientar o itinerário de trânsito com todas as implicações do fardo⁴ administrativo associado à travessia nas fronteiras. Tudo isto afecta,

⁴ Cr. Faye *et al.* (2007: 53), nota de rodapé 7: «Pagamento de licenças da mercadoria, taxas de trânsito nas fronteiras, licenças temporárias de uso da estrada, permissões para trânsito de veículos estrangeiros, portagens, licença comercial estrangeira, custos de demora na verificação da mercadoria por autoridades alfandegárias, colocação de etiquetas de segurança, atritos com a Polícia e escoltas, retirada das etiquetas.» Eventualmente, podem ocorrer custos de subornos durante a viagem.

em grande medida, as dinâmicas socioeconômicas num país do *interland* e pode ser um factor ígneo que suscite atitudes de conflitos de interesses abertos que podem conduzir a uma outra disputa internacional na SADC, além da já conhecida disputa entre o Malawi e a Tanzânia.

Quer a disputa que opõe o Malawi e a Tanzânia sobre as fronteiras do lago Nyasa, quer as discussões malparadas sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire, entre o Malawi e Moçambique, reemergem questões não resolvidas do problemático legado colonial – as fronteiras. A Carta da Organização da Unidade Africana (OUA) refere:

Artigo II, (c) Para defender sua soberania, sua integridade territorial e independência; Artigo III, número 3. Respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado e seu direito inalienável a existência independente, e Artigo VI. Os Estados-membros juram-se entre eles observarem escrupulosamente os princípios enumerados no Artigo II da presente Carta (OAU, 1963).

Portanto, qualquer Estado em África, incluindo os Estados-membros da SADC, está obrigado a observar essa Carta para assegurar a integridade territorial que já se torna insustentável devido a reclamações separatistas como nos casos do Biafra, na Nigéria, Cabinda, em Angola, Somália e Eritreia, no corno de África, e a mais recente República do Sudão do Sul. Por isso, merecem particular atenção por parte dos Estados-membros da SADC a disputa sobre a fronteira do lago Nyasa e as discussões pouco coordenadas sobre navegabilidade dos rios Zambeze e Chire, assuntos ainda não resolvidos do legado da Conferência de Berlim 1884/5, quando as potências coloniais dividiram os territórios em África e concordaram em princípios que satisfaziam os seus respectivos interesses. Todavia, atribuir todas as culpas da disputa sobre o lago Nyasa e a navegação nos rios Zambeze e Chire à Conferência de Berlim é, no mínimo, não ser coerente com ditames políticos encapsulados nas cartas da Organização das Nações Unidas (ONU) e da OUA, em particular, que obrigam os Estados em África a respeitar a delimitação fronteiriça definida – soberania territorial. Estranhamente, nenhuma indicação clara é apresentada em ambas as Cartas sobre como lidar com os direitos à navegação nos rios internacionais em África, particularmente no Zambeze e no Chire, onde os governos do Malawi e de Moçambique estão potencialmente armadilhados.

Do levantamento documental feito, as Regras de Helsínquia sobre o Uso das Águas nos Rios Internacionais de Agosto de 1966, revistas em 1967, são o documento que trata detalhadamente a questão de navegação nos rios internacionais. Embora a Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Uso da Não-Navegação de Recursos Hídricos Internacionais, de Maio de 1997, na Parte II, Artigo 5.º, n.º 1 e Artigo 6.º, n.º 1 (a, b, c, d, e, f, g) fale ligeiramente sobre a navegação em rios internacionais, o Protocolo da SADC sobre Recursos Hídricos Partilhados, revisto a 7 de Agosto de 2000, no seu preâmbulo reconhece que «não há convenções regionais que regulam a utilização e gestão comum de recursos hídricos partilhados na região da SADC».

MALAWI E MOÇAMBIQUE: INTERESSES E CONTORNOS DA DIPLOMACIA NA SADC

Do ponto de vista económico, os Corredores da Beira e de Nacala são rotas indispensáveis para transporte de mercadorias e bens, quer por estrada quer por vias-férreas, para países do *interland* como Malawi, Zâmbia e Zimbabwe. No caso do Malawi, esse é um assunto de sobrevivência económica. É importante notar que, em Abril de 2013, o GMa, durante a presidência de Joyce Banda, fez uma revisão do acordo sobre a ligação da energia eléctrica do Malawi à de Moçambique a partir da hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB) e assinou outros três acordos de cooperação nas áreas de Segurança e Ordem Pública, Migração, e Ciência e Inovação. O passo dado pela Presidente Joyce Banda⁵ em contraste com o seu antecessor, Bingu wa Mutharika, sugeria que o Malawi procurava alguma vantagem diplomática para melhor defender os seus interesses económicos enquanto, implicitamente, reconhecia a sua posição marginal politicamente na SADC. Por exemplo, África do Sul e Zimbabwe, países com posições económicas e políticas fortes na SADC, estão conectados à energia da HCB e têm acesso aos corredores e aos portos de Moçambique: corredores e portos de Maputo e da Beira, respectivamente. Esses dois países vizinhos mais fortes da SADC preferem ter Moçambique no seu círculo para melhor influenciar e acomodar os seus interesses. Portanto, a via escolhida por Joyce Banda pode ser, ou não, seguida por Peter Mutharika.

Para fazer uma breve análise das reivindicações do Malawi, no quadro das afinidades políticas na SADC, gostaríamos de colocar algumas questões que, talvez, possam ajudar a indicar alternativas para o assunto em discussão. As conclusões apresentadas podem ser apenas conjecturas derivadas da leitura que se faz da dinâmica diplomática no figurino político dos Estados-membros da SADC, o que denominamos neste texto de labirinto diplomático da SADC. Avançamos com duas questões: (i) Peter Mutharika vai apresentar desculpas em nome do Bingu wa Mutharika a Moçambique sobre o incidente de Ngauma, e à Zâmbia, uma desculpa póstuma ao Presidente Michael Sata⁶ (23 de Setembro de 2011-28 de Outubro de 2014), declarado *persona non grata* e imigrante proibido pelo GMa? (ii) Será que a desculpa é factor determinante para a mudança de posição de Moçambique sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire? Os esforços para tentar responder a essas duas questões irão socorrer-se da abordagem de alinhamento de cenários na resolução de conflitos em que as implicações de cada opção tomada irão influenciar percepções e posicionamentos dos principais actores políticos na região da SADC, como veremos a seguir.

⁵ Antiga vice-presidente do Malawi durante a presidência de Bingu wa Mutharika.

⁶ Até 28 de Outubro de 2014, data da morte do Presidente Michael Sata, em Londres, não se conhecia ainda o pedido oficial da Presidência do Malawi à Presidência da Zâmbia. Portanto, o Presidente da Zâmbia morre como *persona non grata* e imigrante proibido.

CENÁRIO I

O Presidente Peter Mutharika não apresenta oficialmente um pedido de desculpas nem ao governo de Moçambique nem ao Presidente Michael Sata, da Zâmbia.

QUATRO IMPLICAÇÕES SÃO POSSÍVEIS

Primeiro, a administração de Peter Mutharika e a sua atitude (como indivíduo) podem ser percebidas pelos governos de Moçambique e Zâmbia como um assunto familiar e não de Estado. A mesma percepção pode transpor para os outros Estados-membros da SADC como Zimbábue, Tanzânia e África do Sul, países com relações extraordinárias com o actual GoM. Eventualmente, o GoM vai olhar para essa atitude mais com algum agravo pelo facto de Peter Mutharika, antigo membro do GMa, estar muito bem informado dos incidentes de 2009 e de 2010, pois na altura já se aventava como futuro sucessor na Presidência do Malawi. Portanto, Mutharika deve saber do sinuoso *dossier* de relacionamento entre o Malawi e Moçambique. Uma atitude de omissão de prática de cortesia não ajudou a melhorar as relações diplomáticas com Moçambique, durante a presidência de Guebuza, e pode, eventualmente, não ajudar nas relações interpessoais com o Presidente⁷ Filipe Nyusi, ex-ministro da Defesa de Moçambique que lidou com os episódios de Ngauma e Chinde.

Segundo, Peter Mutharika arrisca-se a perder o respeito e o apoio político de Moçambique e da Tanzânia, dois países determinantes para a satisfação dos interesses do Malawi sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire e a disputa sobre o lago Nyasa. A Zâmbia aparece como país influenciador nestes dois assuntos. Além do incidente de Ngauma em 2009, Moçambique, através de Joaquim Chissano, antigo Presidente de Moçambique e membro-chave na equipa de mediadores do conflito que opõe o Malawi e a Tanzânia, exerce enorme influência sobre qualquer posição da Tanzânia em relação ao Malawi. Portanto, é importante sublinhar que as relações entre Moçambique (Partido Frelimo criado em Fevereiro de 1977) e a Tanzânia (Partido Chama Cha Mapinduzi, também criado em Fevereiro de 1977) podem ser caracterizadas como extraordinárias, porque é na Tanzânia que se encontram as raízes e o berço da fundação da Frente de Libertação de Moçambique (Nkapa, 2002). Tendo dito isso, vislumbra-se pouca possibilidade de Moçambique se posicionar contra os interesses da Tanzânia, tentando, no mínimo, encontrar um equilíbrio para, simultaneamente, apoiar primeiro o seu parceiro extraordinário, o partido Chama Cha Mapinduzi, e depois acomodar os interesses económicos do seu vizinho Malawi se houver necessidades para o efeito.

No que concerne à Zâmbia, Bingu wa Mutharik, declarou Michael Sata, então líder de oposição da Zâmbia em visita ao líder de oposição Bakili Muluzi no Malawi, *persona non grata* e imigrante proi-

⁷ Até 15 de Janeiro de 2015, data da investidura de Nyusi, o GMa não formulou nenhum pedido de desculpas ao GoM.

bido, e ordenou a sua detenção no aeroporto de Chileka em Blantyre, a 15 de Março de 2007. Quatro anos mais tarde, quando Michael Sata foi eleito Presidente da Zâmbia (tomou posse dia 23 de Setembro de 2011), nenhum pedido oficial de desculpas foi feito por Bingu wa Mutharika, mas o porta-voz da Presidência do Malawi emitiu um comunicado mencionando que o Presidente Sata e o embaixador do Reino Unido, que também teria sido expulso do Malawi, que eram bem-vindos ao Malawi (Nyasa Times, 2011), sugerindo assim uma leviana atitude diplomática assumida pelo GMA nos dois casos diferentes (o do Presidente da Zâmbia e o do embaixador do Reino Unido). Como evidência do erro diplomático do Bingu wa Mutharika, o Presidente Michael Sata rejeitou o convite formulado pelo seu homólogo do Malawi para participar na Cimeira da Comesa no Malawi (Chola, 2011), em Outubro 2011. Tudo quanto fosse relacionado com interesses políticos ou económicos durante a presidência de Sata na Zâmbia, enquanto nenhum pedido oficial de desculpas, pelo menos, e respectiva explicação da sua detenção tivessem sido feitas por Peter Mutharika, no mínimo em nome de Bingu wa Mutharika ou em nome dos sublimes interesses do povo do Malawi, é inconcebível acreditar que Sata, na Presidência da Zâmbia, apoiaria, realisticamente falando, interesses do Malawi, embora o pudesse fazer diplomaticamente.

Diplomaticamente relevante para a SADC mas incompreensível para a política doméstica, Mutharika inicia sua acção diplomática na frente da Zâmbia ao tomar a decisão de designar Bakili Muluzi para o representar e chefiar a delegação do Malawi nas celebrações do 50.º Aniversário da Independência da Zâmbia, realizadas no dia 26 de Outubro de 2014 (*Face of Malawi*, 2014; *Nyasa Times*, 2014). A celebrações deste nível, geralmente, vai o chefe de Estado, mas tendo em consideração o imbróglcio diplomático das presidências do Malawi e da Zâmbia, Mutharika optou por enviar Bakili Muluzi à Zâmbia, por ele ter tido boas relações com Michael Sata quando os dois eram líderes da oposição. Iniciar o reatar das relações a partir desse ponto parece ser uma sábia manobra diplomática, embora tenha coincidido com a ausência de Sata para assistência médica em Londres, onde veio a morrer a 28 de Outubro de 2014.

Terceiro, o governo de Peter Mutharika pode não granjear simpatias em alguns Estados-membros da SADC enquanto persistir no silêncio sobre esse assunto, pois situações imprevisíveis, como o caso da morte de Michael Sata, podem levar a que uma simples desculpa para repor a honra da Presidência da Zâmbia suscite acesos debates sobre implicações jurídicas nas relações internacionais. Portanto, qualquer um dos Estados-membros da SADC, a começar pela Tanzânia e depois Zimbabwe, vai olhando para essa postura com algum desconforto perante o Malawi, porque a história dos países da Região Austral da África registaria uma atitude repetida dos líderes do Malawi em relação aos seus vizinhos. O primeiro incidente com impacto político regional ocorreu em Agosto de 1986 quando Kenneth Kaunda, Robert Mugabe e Samora Machel se deslocaram ao Malawi para persuadir Kamuzu Banda a juntar-se honestamente à causa da SADC, de não apoiar o regime de *apartheid* na África do Sul. Vinte e oito anos depois (1986-2014), a liderança da família Mutharika manifesta um comportamento similar para com os seus vizinhos

na SADC. Interessante para as relações diplomáticas é a morte de Michael Sata, que não recebeu em vida o pedido oficial de desculpas da actual Presidência do Malawi.

CENÁRIO II

Peter Mutharika apresenta oficialmente desculpas aos governos da Zâmbia e de Moçambique. O texto faz notar que um pedido oficial de desculpas em si mesmo não resolve nem o diferendo da fronteira do lago Nyasa, que opõe o Malawi e a Tanzânia, e, muito menos torna a posição de Moçambique favorável a navegação nos rios Zambeze e Chire. Todavia, o pedido oficial de desculpas pelo GMA aos governos de Moçambique e da Zâmbia afigura-se um gesto de grande valor diplomático, tendo em conta a posição marginal do Malawi no xadrez político e económico na região da SADC. Seja como for, vejamos as possíveis implicações sobre tal atitude.

DUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES

Primeiro, a administração de Peter Mutharika colhe alguma simpatia diplomática no círculo dos Estados-membros da SADC e pode propiciar um ambiente de encorajamento aos governos da Zâmbia e de Moçambique para agirem de forma proactiva em relação ao Malawi e, dessa forma, tentar-se-ia enterrar o passado e dar novo rumo às relações diplomáticas na região. Malawi, Moçambique e Zâmbia são signatários do Memorando de Entendimento para o estudo de viabilidade da navegação nos rios Zambeze e Chire, nos termos do AfDB/WAF de 2011 e do Protocolo de SADC sobre Partilha de Recursos Hídricos. Nesse ponto, o Zimbabwe era o influenciador fundamental da Zâmbia, pois Michael Sata foi padrinho de casamento da filha do Presidente Roberto Mugabe, pelo que este último poderia influenciar o seu compadre zambiano sobre interesses do Malawi, mas com a morte de Sata o cenário muda de figura.

Segundo, embora a Tanzânia possa olhar com alguma suspeição para essa mudança de atitude, se ela for tomada por Peter Mutharika poderia ajudar a Tanzânia a revisitar a sua posição negociada (50%-50%) do lago Nyasa na disputa da partilha, sob alçada do contestado Tratado Anglo-Germânico de 1890, também conhecido por *Heligoland*⁸, que coloca a linha da fronteira que separa esses dois países nas margens do lago Malawi, claramente favorecendo o Malawi. Essa questão de vantagens atribuídas à Grã-Bretanha insere-se no contexto de zonas de influência exercida, efectivamente, pelo poderio britânico económico e militar nas suas antigas colónias em África. De referir que 1890 é o ano em que foi emitido o Ultimato Britânico em várias frentes onde tinha interesses comerciais e estratégicos como nos rios Congo, Zambeze, Chire, Delagoa Bay (actual Maputo) e tantos outros. Além disso, Mutharika precisa de conter os seus

⁸ Reforçado no Tratado de 1963 e na Carta da OUA/UA, em 2002 e 2007, que dizem que «Estados-membros devem reconhecer e respeitar as fronteiras herdadas na altura da independência».

discursos públicos controversos sobre a disputa do lago Nyasa, como a sua predecessora Joyce Banda era famosa ao ponto de insinuar entrar em guerra com a Tanzânia (Safri, 2013).

CENÁRIO IMPREVISTO

Visto que até a data da publicação deste trabalho o GMA ainda não tinha apresentado o pedido de desculpas a Moçambique e considerando que a expectativa de Peter Mutharika era que um partido da oposição tivesse ganho as Eleições Gerais de 15 de Outubro de 2014, para ele implementar o sonho de Bingu wa Mutharika teria de usar outros instrumentos de pressão como os acordos assinados por Joyce Banda.

QUATRO IMPLICAÇÕES SÃO POSSÍVEIS

Primeiro, se consideramos, como sérias, as alegações reportadas pelo *Malawi Dail Mail*, em 2010, de que o GoM estava a ponderar apresentar queixa⁹ contra Peter Mutharika no Tribunal Internacional, por alegado apoio a Afonso Dhlakama, líder da Renamo (*Malawi Dail Mail*, 2013). Se se confirmar que essas alegações se confirmarem têm fundamento, a questão torna-se, mais uma vez, preocupante para o presente GoM, tendo em conta a situação de paz frágil em Moçambique, desde 2012. Visto que a Frelimo ganhou as Eleições Gerais de 15 de Outubro de 2014, o reavivar do sonho de Bingu sobre o porto de Nsanje e a navegação nos rios Zambeze e Chire vai precisar de trabalho diplomático para que as negociações ou a acomodação de interesses sejam colocadas na mesa. E esse trabalho diplomático não exclui a possibilidade de um pedido de desculpas por parte de Peter Mutharika, pois tornar o porto de Nsanje operacional via navegação requer o consentimento de Moçambique e o corredor diplomático na SADC, pois, como já referido, o Protocolo da SADC sobre os Recursos Hídricos Partilhados não regula a navegação nos rios Zambeze e Chire.

Segundo, Peter Mutharika pode tentar tocar ou revogar os acordos assinados por Joyce Banda para pressionar Moçambique a ceder na questão da navegação nos rios Zambeze e Chire para viabilizar o Porto de Nsanje. É provável que isso aconteça. Todavia, se Peter Mutharika equaciona resolver o problema nos mesmos moldes que Bingu wa Mutharika procurou fazer, as coisas podem não acontecer, como lhe parece, enquanto a Frelimo estiver no poder, por desconfiança e animosidade histórica e política, posicionamento dos aliados da Frelimo e a posição marginal do Malawi na SADC.

Na eventualidade da vitória eleitoral de um partido da oposição nas Eleições Gerais de 15 de Outubro de 2014, o assunto poderia ganhar outros contornos de discussão e não haveria menos vaivém antes que a navegabilidade fosse efectivamente aceite, pois, por um lado, a oposição

⁹ Esse assunto foi discutido em Maputo, no dia 28 de Novembro de 2013, quando o ministro da Defesa do Malawi, Ken Kandodo, e o ministro de Defesa de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, se reuniram.

precisaria de compreender o quadro do acordo multilateral¹⁰ para a gestão dos rios na bacia do Zambeze que envolve oito países ribeirnhos e, por outro, acomodar a reprodução tecno-social na SADC de projectos de transferência de água interbacias (IBT). Na SADC existem actualmente 13 IBT internacionais, 20 IBT domésticos e 70 barragens (Heyns, 2003: 10-31). Na próxima década serão construídos dois grandes projectos de transferência de água de longa distância, um que parte da Zâmbia, passando por Namíbia e Botswana até o destino final na África do Sul (Heyns, 2002: 161-165). O outro que vai partir de Congo para ou Zambeze ou Okavango (Cuango). Outros projectos são as construções no rio Zambeze de seis barragens: (i) Batoka, Devil's Gorge e Mutapa's Gorge na Zâmbia; e (ii) barragens de Mpanda Nkuwa, Boroma e Lupata em Moçambique (HCB, 2014). Uma questão básica pode ser levantada: qual será a disponibilidade de água para se navegar no rio Zambeze, nos próximos de a vinte anos, da cidade de Tete até Chinde? Está a diplomacia da SADC disposta a impedir todos esses empreendimentos projectados?

Assumamos que Dhlakama tivesse sido declarado vencedor das Eleições Gerais de 2014. Apesar de Peter Mutharika ser referido como amigo pessoal de Dhlakama, não pode descartar-se a hipótese de este quebrar essa amizade, se a sua alegada avidez por dinheiro não estiver devidamente acautelada, como foi o caso do acordo de financiamento da Renamo durante a guerra dos dezasseis anos, firmado entre a Lonro e a Renamo, a partir do qual a Lonro pagava 500 mil USD à Renamo, para que esta não atacasse os interesses da Lonro em Moçambique. Quando houvesse algum atraso no desembolso de fundos, a Renamo atacava os interesses da Lonro (Vines, 1998), ou chantagens de Dhlakama¹¹ ao GoM durante a presidência de Chissano (1994-2003) até aos eventos que culminaram com as últimas hostilidades militares, a começar por Nampula, na Rua dos Sem-Medo, movendo-se para Sofala com epicentro em Satunjira e que cedo se instalou no troço Muxungwe-Save e esporádicos ataques em Nkondezi e Mussacama em Moatize, e Chiuta em Tete. Todavia, reconheça-se que o contexto de liderar uma guerra é diferente do contexto de liderar um Estado. Mesmo se o vencedor fosse Daviz Simango, líder do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), a avaliação da matéria não seria uma facilidade, pois seria o início de realinhamento diplomático e da construção de confiança entre os dois novos chefes de Estado sem tradição de combatentes de movimentos de libertação.

Terceiro, com que Estados-membro da SADC Peter Mutharika pode contar como amigo para influenciar Moçambique a ceder ou a abdicar de perseguir os seus interesses económicos? Politicamente falando, a resposta é «com nenhum» neste momento, porque já se fechou o ciclo de

¹⁰ The Zambeze River Action Plan (ZACPLAN).

¹¹ Os moçambicanos conhecem a expressão «meu irmão Chissano» e o momento em que essa expressão foi proferida pelo líder da Renamo.

eleições na SADC com os presidentes da Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe e África do Sul, sendo todos amigos extraordinários da Frelimo e do GoM. África do Sul com Jacob Zuma, Zimbabwe com Robert Mugabe, cujas personalidades políticas individuais partilham os mesmos valores forjados na luta de libertação com a maioria das lideranças da Frelimo, Peter Mutharika aparece aqui como jovem político amador, portanto, não de tradição dos *freedom fighters*, que procuram uma saída no labirinto diplomático na SADC. África do Sul e Zimbabwe têm mais importantes interesses económicos e comerciais nas relações com Moçambique do que com o Malawi. Por exemplo, o *pipeline* de combustível que alimenta o Zimbabwe a partir do Porto da Beira e investimentos de empresas sul-africanas em Moçambique. Portanto, os presidentes dos dois países procurarão fazer jogo de equilíbrio nisso. O pedido de desculpas pode ser assunto de honra e dignidade póstumas da Presidência da Zâmbia. Qualquer Presidência da Zâmbia esperaria que Michael Sata merecesse o pedido de desculpas e a devida honra de Lilongwe (*Nyasa Times*, 2011; *Daily Maverick*, 2011). Portanto, Peter não devia esperar muito da amizade de Sata e muito menos do partido daquele, até que haja reparação do erro. Jakaya Chikweti, Presidente da Tanzânia, será provavelmente a figura que mais quererá distanciar-se de Mutharika até que a disputa sobre o lago Nyasa tenha desfecho. O distante Presidente de Angola, Eduardo dos Santos, pode não estar mesmo interessado nessa amizade para preservar a que tem com a Frelimo e os interesses económicos em Moçambique na área de petróleo no chamado Quionga Network (*Africa Confidential*, 2013: 8-9). A não ser que aconteça uma alteração radical de circunstâncias (*rebus sic stantibus*) no mapa do poder político na SADC, Peter Mutharika precisa com mais urgência de fazer amigos do que atirar-se a batalhas inglórias com a Tanzânia e Moçambique. Ou ele faz amigos em nome do povo malawiano ou arrisca-se a asfixiar económica e politicamente o povo do Malawi.

Quarto, será que Peter Mutharika equaciona usar algum interesse das mineradoras de carvão em Tete como forma de encontrar um empurrão para a sua agenda económica do Porto de Nsanje ou foi apenas uma retórica por ocasião da cerimónia da sua investidura como Presidente do Malawi, quando diz «vamos reavivar o sonho colorido de Nsanje»? Durante a presidência de Bingu wa Mutharika, a Riversdale Australia, enquanto fazia exploração mineira em Tete, tinha relações com o então GMa e até foi convidada a tomar parte na falhada cerimónia inaugural do Porto de Nsanje.

Igualmente, existe um contexto que coloca algumas barreiras a essa hipótese ambiciosa do Malawi. A empresa Vale Moçambique, subsidiária brasileira, construiu uma linha férrea que liga Moatize, em Tete, a Nacala, em Nampula, passando pelo Malawi. Se o interesse sobre a navegação no Chire e no Zambeze é para permitir que os produtos do Malawi cheguem ou venham da costa moçambicana e vice-versa, os portos de Nacala e de Quelimane podem ser a solução em 2015, pelo menos em termos de distância. No entanto, se a situação de instabilidade voltar a ocorrer em Moçambique, a Vale Moçambique poderá abandonar o projecto e todo o seu sonho de

garantir a logística do carvão na bacia carbonífera de Moatize e ProSavana pode ruir. Outra, seria se os projectos da linha férrea e do Porto de Macuse e da linha férrea para Mutuali em Nampula (CFM)¹² não forem executados e falharem. Eventualmente, Peter Mutharika pode invocar essa questão para tentar reabrir a conversa sobre o acesso ao oceano Índico via Chire e Zambeze. Mas esse seria o pior cenário para Moçambique, visto que Dhlakama pode dar a ideia de estar a jogar um papel crucial em favor do seu alegado amigo numa situação escorregadia: ou Dhlakama vai exigir alguma compensação ao Malawi, ao estilo do contrato com a Lonro, e se não for concedida tal compensação poderá complicar-se a situação do Malawi que vai perder mais um amigo. Ou a abertura para navegação no Zambeze e no Chire se tornam rotas para traficar armamentos e drogas, situação de que Moçambique não vai poder abrir mão por causa da fragilidade de controlo, convencendo assim o seu aliado da guerra de dezasseis anos (Zimbabwe) a não apoiar as pretensões no Malawi. Ainda se torna complexa a posição de Moçambique se tiver de rever os efeitos nocivos causados pelo derrame de 72 mil toneladas de crude na costa de Moçambique pelo petroleiro grego *Katina P* em 1992 (Costa Júnior, 2008: 15).

Outra possibilidade pode vir das empresas mineiras Eurasian Natural Resources Corporation PLC (ENRC), que têm participações da Rússia, a *joint-venture* chinesa Kingho Mozambique Investments Co e a Empresa Moçambicana de Exploração Mineira representando o GoM, Jindal e outras que estejam ligadas às elites políticas. Deve-se aventar a hipótese, ainda que com alguma reserva, de que «o carvão de Tete nos próximos anos estará nas mãos de indianos, russos e chineses, que são amigos de longa data da Frelimo, e se pode adivinhar o que pode ser o fim da história» (Moiane, 2014). Pode haver a possibilidade de rever a posição de Moçambique sobre a navegação nos dois rios, desde que não coloque os interesses dos CFM e Cornelder Moçambique numa situação incomfortável de gestão económica dos portos da Beira, de Nacala e Quelimane, a navegação em Zambeze e Chire podem acontecer. E ainda, o ponto de vista do Malawi pode ser tido em conta se o projecto de linha férrea e porto de Macuse forem declarados «projectos falhados», situação que não vai tornar feliz nem o edil de Quelimane e nem as elites zambezianas, que reclamam exclusão de grandes investimentos para a chamada «*elabo yaatxuabo*». Daqui, um dos nossos pontos neste texto, que, mesmo se tivesse sido a oposição a ganhar as eleições gerais 15 de Outubro de 2014, a questão da navegação não seria o fim da história para o governo de Malawi, porque a oposição em Moçambique ainda não apresentou oficialmente a sua posição sobre a matéria na qualidade de «partido no poder» e são vistos em batalha com organizações ambientalistas nacionais e internacionais que podem estar contra qualquer GoM que aprove a navegação nos rios Zambeze e Chire, a não ser que as questões de subsistência dos meios de vida das populações que vivem ao longo das margens destes rios, o

¹² Documento sem data, intitulado *Projectos de Desenvolvimento e Construção de Novos Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique*, apresentado pela administradora executiva Marta Mapilele.

ecossistema e a biodiversidade nos rios sejam preservados. Para tal, o Presidente Peter Mutharika precisa de aprender bem o á-bê-cê da diplomacia na SADC para defender com honra os interesses do Malawi na região da SADC.

CONCLUSÃO

Como mencionado na introdução, este trabalho discute o labirinto diplomático na região da SADC, no qual o GMa e o GoM estão armadilhados em relação à questão da navegação nos rios Zambeze e Chire, assente na análise de seis documentos-chave. Para analisar a questão, o trabalho pôs em perspectiva histórica o contexto das relações entre o Malawi e Moçambique e mapeou os actores-chave dos Estados-membros da SADC, sublinhando, assim, a sua importância política na região e os interesses económicos em relação a Moçambique. Isso permitiu analisar as relações políticas e diplomáticas entre alguns países vizinhos na região da SADC de forma a identificar os problemas relacionados com as armadilhas de soberania territorial que podem ser resolvidos se os chefes de Estado e de governo da SADC estiverem dispostos a fazê-lo. Breves notas sobre as disputas no século XIX entre a Grã-Bretanha e Portugal sobre territórios e o acesso a livre navegação nos rios Congo, Zambeze e Chire foram incluídas na análise, para situar a origem da potencial disputa entre o Malawi e Moçambique.

Da leitura dos primeiros três documentos pode concluir-se que a questão de navegação em rios internacionais como o Congo, Zambeze e Chire ou disputas sobre utilização partilhada e acesso a esses rios nunca reuniu consensos entre as potências colonizadoras, senão tais convenções e tratados nunca teriam sido lavrados e assinados, e nem haveria espaço para declaração de ultimatums. Conclusão similar pode avançar-se da leitura dos restantes três documentos, pois, embora tenham sido estabelecidos regimes organizacionais intergovernamentais para gestão e consultas mútuas entre Estados soberanos sobre os recursos hídricos internacionais, qualquer desatenção dos Estados-membros da SADC sobre: (i) inquietações de um dos Estados ribeirinhos do *interland*, sobretudo na região da SADC, sob justificativas de soberania territorial; (ii) lacunas nos instrumentos legais sobre a matéria; e ou (iii) o ignorar diferenças de geração dos chefes de Estado e de governo na SADC, e as suas visões na defesa do interesse nacional para a sobrevivência dos países do *interland*, pode revelar que ainda é preciso maior compromisso dos Estados-membros para a resolução pacífica da questão sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire.

Finalmente, o trabalho nota que há necessidade de que a questão da navegabilidade dos rios Zambeze e Chire seja discutida de uma forma aberta, primeiramente, pelos GMa e GoM, para prevenir que o assunto se torne uma outra disputa internacional na região da SADC. Segundo, que a SADC reveja o Protocolo sobre Recursos Hídricos Partilhados revisto em Agosto de 2000

e adicione um capítulo sobre navegação nos rios internacionais na região da SADC. Mais importante ainda, os chefes de Estado e de governo, que fazem parte da geração dos antigos combatentes e que ainda têm à sua responsabilidade o destino político dos Estados-membro chave, precisam de resolver o problema que ainda não está resolvido – as armadilhas do legado colonial –, porque as gerações futuras na região da SADC podem não ver nenhuma relevância em cumprir com ditames da «intangibilidade das fronteiras» encapsuladas na retórica da soberania que ainda legitima a Conferência de Berlim de 1884/5. Porque é que a União Africana e a SADC consideram repugnantes todos os ditames do legado colonial, mas estão relutantes em resolver o real problema de fronteiras?

REFERÊNCIAS

- AfDB (African Development Bank)/AWF (2011). Multinational – *Malawi, Mozambique, Zambia: Feasibility Study for Shire-Zambezi Waterways Development Project*. Appraisal Report, Abril.
- Africa Confidential* (2013) Mozambique: Frelimo's gold rush. *Africa Confidential*, 54 (8), 8-9.
- Africa News* (2011). Zambia: Sata demands apology from Malawi. *Africa News*. Disponível em: <http://www.rnw.nl/africa/article/zambias-sata-demands-apology-malawi> (consultado a 18 de Julho de 2014).
- Agnew, J. C. (1994). The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Bond, P., Ruiters, G. & Stein, R. (2002). Droughts and floods: water prices and values in the time of cholera. In P. Bond (ed.), *Unsustainable South Africa: Environment, Development and Social Protest*. Scottsville, South Africa: University of Natal Press. pp. 255 e 299
- Brmmer, S. & Gilmore, I. (2000, March 17). SA's Lesotho Massacre «Cover up». *Mail & Guardian: Archives*. Disponível em http://www.mg.co.za/articledirect.aspx?arca=mg_flat&artilceid=165384 (consultado a 20 de Agosto de 2012).
- Chama Cha Mapinduzi (2002). Nota de abertura do discurso de Benjamin Nkapa ao Sexto Congresso de Chama Cha Mapinduzi em Dodoma, 29 de Outubro.
- Chikoko, R. (2013). *Border Lake Rozv: Malawi to Stick to SADC Mediation*. Disponível em: <http://www.africareview.com/News/Malawi-to-stick-to-SADC-mediation-over-lake-dispute/-/979180/1742476/-/c8vtk1/-/index.html> (consultado a 31 de Julho de 2014).
- Chikoko, R. (2013). *Border Row: Bloc Sets Questions for Malawi and Tanzania, Final Act of the Congress of Viena 1815*. Artigo CIX, 123. Disponível em: <http://www.africareview.com/News/Bloc-sets-questions-for-Malawi-and-Tanzania/-/979180/1991670/-/17kq1kz/-/index.html> (consultado a 31 de Julho de 2014).
- Costa Junior, A. da (2008). *Petróleo: Caracterização, Identificação, Situação Actual, Meio Ambiente e Perspectivas*. Trabalho de fim de curso. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Chirombo, R. (2010). *Malawi-Mozambique Relations from the 1960s to Early 1990s: How Malawi Ended up as the Key, rather than Pariah State*, 20 de Maio 2010. Disponível em: <http://zachimalawi.blogspot.com/2010/05/title-malawi-mozambique-relations-argue.html> (consultado a 8 de Julho de 2014).
- Chola, J. (2011). Malawi says UK Envoy and Sata no longer *persona non grata*. Top News 365, 8 de Outubro.

- Daily Maverick* (2011). Zambia President tells Malawi to apologise or piss off. *Daily Maverick*. Disponível em <http://www.dailymaverick.co.za/article/2011-10-10-zambian-president-tells-malawi-apologise-or-piss-off> (consultado a 18 de Julho de 2014).
- Face of Malawi* (2014). Muluzi to represent APM in Zambia. *Face of Malawi*. Disponível em: <http://www.faceofmalawi.com/2014/10/muluzi-to-represent-apm-in-zambia/#sthash.SDVyjtbk.dpbs> (consultado a 30 Julho de 2014).
- Furlong, K. (2006). Hidden theories, troubled waters: international relations, the «territorial trap», and the Southern African development community's transboundary waters. *Political Geography*, 25, 438-458.
- Gleditsch, N. *et al.* (2006). Conflict over shared rivers: resource scarcity or fuzzy boundaries. *Political Geography*, 25, 361-382.
- Hensel, P. R. *et al.* (2006). Conflict management of riparian disputes. *Political Geography*, 25, 383-411.
- Junior, S. (2014). Eleições gerais de 2014 no Malawi e seu impacto nas relações entre Malawi e Moçambique. *CEMO Newsletter*, edição 1/2014. Maputo.
- Kayuni, H. (2011). Revising the Westphalian model: the Chewa trans-border traditional political identity. In C. Ejiogu & K. Kondlo (eds.), *Governance in the 21st Century. Africa in Focus. Democracy, Governance and Service Delivery*. Cape Town: Human Sciences Research Council. pp. 49-59.
- Keohane, R. O. (1980). The theory of hegemonic stability and changes in international economics regimes, 1967-1977. In O. Holsti, R. Siverson & A. George (eds.), *Change in International System*. Boulder, CO: Westview. pp. 131-162.
- Lalbahadur, A. (2013). Mozambique and Malawi recalibrating a difficult relationship. *Policy Briefing*, 68. South African Foreign Policy and African Drivers Programme, Junho.
- Malawi Daily Mail* (2013). Mutharika/Dhlakama affair under scrutiny as Defence ministers Meet. *Malawi Daily Mail*. Disponível em: <https://www.facebook.com/MalawiDailyMailbreakingnews/posts/473234862798002>; <https://www.facebook.com/MalawiDailyMailbreakingnews/posts/49297604749055> (consultado a 20 de Junho de 2014).
- Michael, L. F. *et al.* (2004). The challenges facing landlocked developing countries. *Journal of Human Development*, 5 (1), 31-68.
- Nyasa Times* (2011a). Malawi says UK Envoy and Sata no longer *persona non grata*. *Nyasa Times*. Disponível em: <http://www.nyasatimes.com/2011/10/14/malawi-says-uk-envoy-sata-no-longer-persona-non-grata> (consultado a 15 de Junho de 2014).

- Nyasa Times* (2011b). Malawi lifts entry ban to Zambia President Michael Stata. *Nyasa Times*. Disponível em: <http://www.lusakatimes.com/2011/09/29/malawi-lifts-entry-ban-zambias-president-michael-sata> (consultado a 18 de Julho de 2014).
- Nyasa Times* (2013). The rise and fall of John Tembo. Malawi on the road to 2014 elections. *Nyasa Times*. Disponível em: <http://www.nyasatimes.com/2013/04/28/the-rise-and-fall-of-john-tembo-malawi-on-the-road-to-2014-elections> (consultado a 20 de Junho de 2013).
- Nyasa Times* (2014a). Malawi President Mutharika inaugural speech. *Nyasa Times*, June 2, 2014. Disponível em: <http://www.nyasatimes.com/2014/06/02/malawi-president-peter-mutharika-inaugural-speech> (consultado a 15 de Junho de 2014).
- Nyasa Times* (2014b). Mutharika Sidelineing VP Chilima and Muluzi Zambia trip triggers. *Nyasa Times*. Disponível em: <http://www.nyasatimes.com/2014/10/20/mutharika-sidelineing-vp-chilima-muluzis-zambia-trip-triggers-probing-comments-on-nyasa-times> (consultado a 20 de Dezembro de 2014).
- Ramoeli, P. (2002). The SADC Protocol on shared watercourses: its origin and current status. In A. Turton & R. Henwood (eds.), *Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective*. Pretoria: African Water Issues Research Unit. pp. 105-112
- SAFPI (South African Foreign Policy Initiative) (2013). *Lake Nyasa Row: Malawi Back Pedals Band's Hardline Stance*. Disponível em: http://www.coastweek.com/3532_lakemalawi.htm e também no <http://www.safpi.org/news/article/2013/lake-nyasa-row-malawi-backpedals-banda-s-hardline-stance> (consultado a 19 Julho de 2014).
- Southern African History Online (2009). *The Death of Samora Machel*. Disponível em: <http://www.sahistory.org.za/topic/events-leading-samora-machels-plane-crash> (consultado a 31 de Julho de 2014).
- Swatuk, L. A. (2000). Sovereignty, states and Southern Africa's future: the search for security beyond sovereignty. In L. Thompson (ed.), *Critical Perspective on Security and Sovereignty: Perspectives from the South*. Bellville, SA: Centre for South African Studies School of Government, University of Western Cape. pp. 1-25
- Swatuk, L. A. (2002). The new water architecture in Southern Africa: reflection on current trends in the light of «Rio+10». *International Affairs*, 78 (3), 507-530.
- Swatuk, L. A. (2003). Kant and should: strategic thoughts about «wise use» of the Okavango Delta System. In A. Turton, P. Ashton & E. Cloete (eds.), *Transboundary Rivers, Sovereignty and Development: Hydropolitical Drivers in the Okavango River Basin*. Pretoria and Geneva: African Water Issues Research Unit and Green Cross International. pp. 119-140

- Tajú, G. (1988). Renamo: os factos que conhecemos. *Caderno de História*, 7. Maputo: UEM, Departamento de História, Novembro, 5-44.
- The Government of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and the Government of the Kingdom of Portugal (1890). Anglo-Portuguese *modus vivendi*, November 14, 1890. In Eduard Hertslet (1967), *The Map of Africa by Treaty*, 3. Great Britain and German to the United States (London: Cass, 1967). pp. 1014-1015.
- The Zambeze River Action Plan (ZACPLAN), Hidroeléctrica de Cahora Bassa (2014). *A Bacia do Zambeze. Grandes Aproveitamentos Hidráulicos*. Disponível em: <http://www.hcb.co.mz/A-Bacia-do-Zambeze/Grandes-Aproveitamentos-Hidraulicos> (consultado a 18 de Outubro de 2014).
- United Nations (1997). *UN Convention on the Law of Non-Navigation Uses of International Watercourses*. Adopted by the General Assembly/ Resolution 51/229 on 21st May 1997.
- Vines, A. (2008). The business of peace: «tiny» rowland, financial incentives and the Mozambican settlement. In *Mozambique Peace Process Perspective*.
- Winslett, M. (2008). *The Nadir of Alliance: The British Ultimatum of 1890 and Its Place in the Anglo-Portuguese Relations, 1147-1945*. Faculty of the Graduate School of the University of Texas at Arlington, August 2008.
- Wolf, A. T. (2000). *International Water Event Database*. Disponível em: <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/events> (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- World Bank (1995). *Staff Appraisal Report: the Republic of Malawi railways restructuring project*, Report N.º 13491. Washington, DC: World Bank.

ECONOMIAS EMERGENTES E INSTITUIÇÕES NACIONAIS

DEBATE SOBRE A PRESENÇA BRASILEIRA EM MALAWI E MOÇAMBIQUE

Carolina Milhorce

INTRODUÇÃO

A crescente presença pública e privada das economias emergentes em África tem sido evidenciada por estudiosos e decisores políticos em todo o mundo. Tais países têm assumido um papel pró-activo em vários contextos multilaterais, visando promover mudanças normativas e operacionais com o apoio político dos países africanos (Hirst, 2012), e tornaram-se eles próprios investidores externos importantes no continente (Marinov & Marinova 2012). Muitos trabalhos recentes têm contribuído para a melhor compreensão dos interesses e das estratégias desses países em ampliar a sua presença, no continente (Alden, 2007; Cabral, 2011; Gabas & Chaponniere, 2012). Uma noção amplamente difundida sobre o crescente envolvimento em África de países como o Brasil baseia-se na ideia de que determinados desafios enfrentados pelas economias emergentes na sua trajectória de desenvolvimento são partilhados com alguns países africanos e, neste contexto, as soluções formuladas com base nesta experiência poderiam também ser partilhadas (Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013).

Não há muita clareza, porém, sobre o papel do quadro institucional das dinâmicas políticas domésticas em alterar essas relações entre países emergentes e africanos e influenciar as trajectórias internas de desenvolvimento. Este artigo tem, pois, como objectivo discutir como as estruturas domésticas podem interagir com as dinâmicas de ajuda externa e de investimentos estrangeiros e alterar os seus efeitos. Partindo da inserção público-privada do Brasil nos países africanos, especialmente em Moçambique e no Malawi, discutir-se-á o papel das estruturas nacionais e das instituições internacionais em relação ao investimento directo estrangeiro e à cooperação técnica. O artigo baseia-se no estudo de caso de um projecto de cooperação para o desenvolvimento no sector rural – o PAA África –, apoiado pelo Brasil nos dois países vizinhos, bem como no projecto de desenvolvimento de infra-estruturas executado pela empresa de mineração Vale S.A. – o corredor ferroviário de Nacala. Pretende-se ainda avaliar a capacidade de esta última iniciativa de promover a integração territorial e económica na região. Vale notar que a noção de «estruturas domésticas» refere-se a características institucionais do Estado, da sociedade

e das relações Estado-sociedade estabelecidas separadamente de políticas específicas (Risse-Kapfen, 1995). Ela inclui instituições materiais, aspectos sociais e quadros normativos.

CONTEXTUALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM MALAWI E MOÇAMBIQUE: DOS VÍNCULOS HISTÓRICOS ÀS PARCERIAS ESTRATÉGICAS

As relações entre o Brasil e África foram significativamente reforçadas durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) (Cicalo, 2013; Costa Leite, Suyama & Pomeroy, 2013; Milani & Carvalho, 2013). O diálogo político, a cooperação técnica, o investimento e o comércio foram factores complementares para o aprofundamento destas relações durante seus dois mandatos (Milhorange de Castro & Goulet, 2011). A cooperação técnica recebeu crescentes recursos financeiros. Uma série de embaixadas foi inaugurada, tornando o Brasil o quinto país mais representado no continente africano. Além disso, foi lançada uma estratégia de fortalecimento das relações económicas, promovendo não apenas o comércio mas também o desempenho das empresas brasileiras (Flynn, 2007; Oliveira, 2010).

Esta iniciativa conjuga-se com os esforços internos brasileiros de combate à fome e à pobreza, legitimando em certa medida o enfoque diplomático em questões sociais e na partilha de experiências (Costa Leite, Suyama & Pomeroy, 2013). Em 2011, o Brasil elegeu a Presidente Dilma Rousseff, candidata do partido de Lula, mas observaram-se algumas mudanças em termos de estilo diplomático e enfoque da política externa, apesar da continuidade da maioria das directivas do governo anterior. A nova Presidente tem enfrentado um contexto económico internacional menos favorável, em que as agendas económicas se tornaram uma prioridade nos anos pós-crise financeira.

Como referido anteriormente, a ascensão das economias emergentes não só tornou os países mais atractivos para o IDE como deu às empresas nacionais meios para se tornarem suficientemente competitivas no mercado global (Marinov & Marinova, 2012). O Brasil consolidou a sua posição neste processo, através de um alto grau de internacionalização das suas empresas (Flynn, 2007; Oliveira, 2010). Os investimentos brasileiros no exterior ultrapassaram os investimentos estrangeiros no Brasil em meados da década de 2000, tendo-se observado um abrandamento durante a crise financeira 2007-08. Neste contexto, o governo procurou criar uma estratégia para tornar o país mais competitivo na exportação de bens e serviços, conjugando empenho político e uma perspectiva a longo prazo, como o demonstrou a iniciativa de cancelar a dívida de vários países africanos, em 2013 (Brites *et al.*, 2013).

Os mecanismos de financiamento público das exportações foram reconhecidos como instrumentos fundamentais da sua política comercial para África. O Banco Nacional de Desenvol-

vimento Económico e Social (BNDES) é a instituição pública mais activa na concessão de créditos à exportação. Estes mecanismos tendem a favorecer a exportação de mercadorias, e de serviços, de grandes empresas nacionais. É de notar, contudo, que o Proex, um programa gerido pelo Banco do Brasil, tende a fornecer créditos a uma maior percentagem de empresas de médio porte (Galetti, 2010). À implementação deste programa seguiu-se a criação do Grupo de Trabalho para África (GTEX África) no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), a fim de discutir e ultrapassar barreiras à consolidação das relações económicas. O BNDES estabeleceu relações mais fortes com instituições financeiras multilaterais africanas, com vista a criar mecanismos de co-financiamento, bem como a facilitar a troca de informação. Além disso, este banco foi alvo de importantes reformas institucionais a partir de 2007, com a finalidade de criar condições de maior apoio e flexibilidade ao investimento estrangeiro e à exportação.

Os países de língua portuguesa, especificamente Moçambique e Angola, são os principais parceiros do Brasil em África. Laços linguísticos e históricos são argumentos importantes que favorecem o discurso diplomático. Moçambique é o principal parceiro do Brasil em termos de cooperação técnica e um destino importante na internacionalização de empresas brasileiras, particularmente as relacionadas com a mineração e a construção de infra-estruturas. Embora as relações diplomáticas remontem ao período pós-independência, foi só a partir da década de 2000 que esses laços se aprofundaram. As relações comerciais entre os dois países também têm aumentado significativamente. Entre 2008 e 2012, o intercâmbio comercial entre o Brasil e Moçambique aumentou mais de 300%, impulsionado pelo aumento de mais de 1000% das importações brasileiras. A presença de funcionários da cooperação oficial no país, atesta a importância de Moçambique nos esforços de cooperação do Brasil, incidindo na agricultura, na educação e na saúde (Chichava *et al.*, 2013). Além disso, houve uma reorientação de iniciativas pontuais de formação e de missões de curta duração a programas com prazos mais longos e objectivos «estruturantes».

Por outro lado, foi apenas no contexto mais recente de aproximação com África que países como o Malawi estabeleceram relações com o Brasil. A Embaixada do Brasil em Lilongwe foi inaugurada em Junho de 2013, respeitando o compromisso assumido durante a visita ao Brasil do ex-Presidente do Malawi Bingu wa Mutharika, em 2009, e do aumento do interesse brasileiro na região. As relações bilaterais incluem o objectivo compartilhado de explorar o potencial do Malawi no sector dos biocombustíveis, a troca de experiências de políticas de combate à fome e os investimentos privados da Vale S.A. no sector da infra-estrutura². A empresa está a reabilitar o caminho-de-ferro que conecta os investimentos mineiros em Tete, Moçambique, ao porto de Nacala, no oceano Índico, através de território do Malawi. O ex-

² Entrevista com diplomata brasileiro, 14/04/2014.

ministro dos Negócios Estrangeiros malauiano Ephraim Chiume também mencionou o interesse do país em ser incluído nos projectos de cooperação em curso em Moçambique, como o ProSavana, uma iniciativa trilateral entre o Japão, o Brasil e Moçambique para desenvolver a agricultura comercial no corredor de Nacala. Outras iniciativas que apresentam oportunidades de cooperação trilateral, como seja o programa de apoio ao sector do algodão no Malawi e em Moçambique, passaram por uma fase de prospecção, ainda antes da inauguração da Embaixada no país (SERE/MRE, 2013).

Embora sejam vizinhos e os unirem amplos laços socioeconómicos, a relação entre Moçambique e o Malawi tem-se historicamente caracterizado pela animosidade, apesar dos recentes esforços para aumentar a cooperação bilateral, como descritos por Lalbahadur (2013). A autora assinala que se associam muitas vezes as origens destas relações conturbadas ao apoio do Malawi ao movimento da oposição durante a guerra civil em Moçambique, em finais dos anos 1970 e início dos anos 1980. Têm sido propostas muitas explicações para o apoio do Malawi à Renamo. Uma das mais plausíveis refere-se à possível relação entre os paramilitares dos Jovens Pioneiros do Malawi, a Polícia Nacional do país e a Renamo, sob a direcção de John Tembo, o governador do Banco Central do Malawi. Tembo esperava que, apoiando o movimento e estabelecendo um vínculo com os seus financiadores americanos e sul-africanos, poderia futuramente recorrer à Renamo como uma terceira força em eventual luta pela sucessão do regime de Hastings Banda (1964-1994) (Robinson, 2009).

O caminho-de-ferro de Nacala era já tema de debate regional nos anos 1960, quando o governo do *apartheid* sul-africano forneceu «empréstimos em condições favoráveis», para a construção da ferrovia. Neste contexto, o governo malauiano opôs-se ao combate da Frelimo pela independência do colonialismo português, o que contribuiu para manter a desconfiança em relação aos dirigentes malauianos.

No entanto, a abordagem pragmática da integração regional por parte do Presidente Banda contribuiu para a aproximação entre os dois países, e John Tembo conseguiu reunir-se várias vezes com Joaquim Chissano, ministro dos Negócios Estrangeiros de Moçambique durante a década de 1970 (Robinson, 2009). O impacto da guerra civil moçambicana no Malawi, pela destruição dos corredores de transporte do país, variou entre 60 milhões de USD e 140 milhões de USD anuais, mais de um terço das receitas da exportação do país (Robinson, 2009).

O caminho-de-ferro de Nacala permaneceu aberto, mas o mau estado em que se encontrava impunha grandes limitações ao tráfego. A influência política de Tembo diminuiu no fim da década de 1980 e as ligações da Renamo com o Malawi provocaram uma crise em 1986, quando o Presidente moçambicano Samora Machel ameaçou uma acção militar contra o país vizinho. Apesar dos esforços para normalizar as relações entre os dois países, após a sua democratização na década de 1990, a relação manteve-se pouco dinâmica. Nos anos 2000, os dois países chegaram a uma série de acordos fundamentais, destinados a reforçar o comércio e a

infra-estrutura, como o Acordo Bilateral de Comércio Preferencial (2005), um Memorando de Entendimento (MdE) sobre o desenvolvimento da Via Navegável Chire-Zambeze (2007) e outro Memorando de Entendimento sobre o Corredor de Desenvolvimento de Nacala (2010). Segundo Lalbahadur (2013), ambos os países enfrentam desafios infra-estruturais prementes, e os projectos integrados de energia e transportes são vistos por investidores e agências de desenvolvimento como medidas capazes de fazer face a esses desafios. Além disso, o acesso ao mar é considerado fundamental pelo Malawi, tendo havido projectos recentes de infra-estruturas a contribuir para aumentar a interdependência entre os dois países. Vários incidentes fronteiriços e diplomáticos, incluindo a apreensão pelas autoridades moçambicanas de uma barca destinada à inauguração do porto de Nsanje, no Malawi, contribuíram para deteriorar os frágeis esforços de reconciliação. O porto foi construído no âmbito do projecto da Via Navegável Chire-Zambeze, que permitiria a navegação até o oceano Índico. A partir de 2012, o governo da ex-Presidente do Malawi Joyce Banda contribuiu positivamente para estas relações, assinando a sua importância e abrindo possibilidades de colaboração em áreas em que ambos os países enfrentam desafios de desenvolvimento.

TROCA DE EXPERIÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTENDENDO AS DINÂMICAS SOCIAIS DA APROPRIAÇÃO

A cooperação técnica brasileira de que os parceiros emergente enfrentaram desafios de desenvolvimento semelhantes e estão, por isso, bem colocados para propor soluções inspiradas nas suas próprias experiências (ABC/MRE, 2013; Costa Leite, Suyama & Pomeroy, 2013). A trajetória de desenvolvimento do país levou a uma diminuição dos níveis de pobreza e de desigualdade, o que atraiu a atenção do mundo, sobretudo no contexto da crise alimentar e económica em 2007/08. Tendo atravessado a crise com êxito, o Brasil apresentava credenciais diplomáticas, tecnológicas e políticas para se tornar um interveniente de destaque no diálogo relativamente à agricultura e à segurança alimentar (Pierri, 2013). A crise também contribuiu para reposicionar a agricultura e a segurança alimentar no centro da agenda internacional. A política de cooperação brasileira no sector rural foi discutida com líderes africanos no Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural de 2010 (Brasília, Maio de 2010).

A estratégia Fome Zero é uma das experiências brasileiras mais reconhecidas internacionalmente, e interesses tanto de ordem nacional como internacional levaram à intenção de partilhar este programa com os países da África Subsaariana. Inspirado na experiência brasileira do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o PAA África tornou-se o principal canal desta iniciativa de cooperação (Costa Leite, Suyama & Pomeroy, 2013). O programa constitui uma iniciativa conjunta

do governo brasileiro, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Programa Alimentar Mundial (PAM) para «promover a segurança alimentar e nutricional e a geração de rendimentos para os agricultores e comunidades vulneráveis em países africanos» (PAA África, 2013). Outros parceiros, como o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), vieram, subsequentemente, apoiar actividades de partilha de conhecimento.

O PAA brasileiro estabeleceu um novo modelo de política rural com o objectivo de aumentar os rendimentos dos pequenos produtores, apoiando ao mesmo tempo a população em situação de insegurança alimentar. Implementado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), estados e municípios, o programa criou um novo mercado para a comercialização de produtos da agricultura familiar. Estes são adquiridos para distribuição a redes de assistência social, para a criação de reservas públicas e regulação de preços, bem como para programas de redes de segurança alimentar, sem necessidade de um processo de concurso público. Embora faltem avaliações mais aprofundadas sobre os resultados concretos obtidos pelos programas nacionais e sobre os impactos que tiveram na vida dos agricultores, o PAA representou a criação de uma demanda estruturada de pequenas explorações agrícolas (Veras, 2013). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é outra fonte importante de demanda estruturada, tendo em conta que 30% desses recursos devem ser usados para compra de alimentos de produtores do sector familiar (Silva, 2011).

O PAA África inclui cinco projectos de pequena escala na Etiópia, no Malawi, em Moçambique, no Níger e no Senegal. Os projectos combinam acções emergenciais de ajuda alimentar com estratégias de desenvolvimento para estabelecer ligações dos pequenos produtores com os mercados institucionais (PAA África, 2013). O programa visa contribuir para a formulação de uma estratégia de transição mais longa para aquisições públicas e assistência alimentar. Em Moçambique, o projecto-piloto tem como alvo três distritos da província de Tete (Angónia, Cahora Bassa e Changara) e inclui distribuição de insumos agrícolas e treinamento sobre sistemas de produção e tratamento pós-colheita. O PAA África procurou apoiar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pronae) e implementar um modelo-piloto de compras locais que possa gerar aprendizados para a potencial implementação em todo o país. Seguir-se-ão outros esforços na segunda fase, com vista a introduzir diversificação da produção, incluindo horticultura. Além disso, serão testadas as compras locais feitas por autoridades distritais, a fim de complementar as aquisições directas do PAM e fortalecer a capacidade governamental de aquisições.

Foram identificados vários desafios na primeira fase do projecto-piloto. Uma pesquisa de cinco meses de observação participante no escritório da FAO em Moçambique, trabalho de campo

nas zonas de implementação em Tete, entrevistas individuais e debate no âmbito do grupo de trabalho do PAA contribuíram para atestar algumas das informações aqui apresentadas. As zonas produtivas na província de Tete estão situadas longe dos distritos com maior insegurança alimentar (a cerca de 400 quilómetros). Isto implica elevados custos logísticos para entregar o milho às escolas e levanta a questão da capacidade das instituições locais de prosseguirem com a iniciativa, uma vez terminado o projecto-piloto. Existem outras barreiras, nomeadamente no que se refere à legislação moçambicana de compras institucionais. Esta exige um processo burocrático de legalização, atribuição de registo fiscal (NUIT) e criação de conta bancária por parte das organizações de produtores, o que constitui um obstáculo, dada a elevada taxa de analfabetismo e a falta de recursos financeiros dos agricultores alvo.

Além disso, o processo de concurso público exigido não permite a participação dos pequenos produtores e a sua concorrência com médios ou grandes agricultores e comerciantes locais. Acresce que a insuficiência do diálogo com outras políticas sociais realça a dificuldade de implementação de uma política intersectorial. No entanto, em Moçambique, o projecto contou com um processo participativo na sua formulação, e a colaboração com organizações da sociedade civil vem sendo aprofundada na criação de um diálogo político com instituições nacionais e na promoção do instrumento das compras locais. Esta colaboração assenta também nas relações que as organizações moçambicanas estabeleceram com organizações brasileiras que participaram na construção do PAA no Brasil.

Pierri (2013) reconhece que a construção do actual quadro de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil se baseou num processo conduzido pelo Estado e na criação de políticas específicas. Desta forma, deve-se levar em conta factores como a capacidade financeira, o papel da sociedade civil e as (dis)semelhanças entre pequenos produtores africanos e produtores brasileiros do sector familiar. As estratégias de desenvolvimento rural e segurança alimentar dependem de fortes processos de institucionalização, bem como de capacidade fiscal para a sustentabilidade financeira (Pierri, 2013). Da mesma forma, considera-se que os programas de transferência de renda são custosos e exigem uma complexa estrutura de execução (Costa Leite, Suyama & Pomeroy, 2013). Mesmo no Brasil, o PAA enfrenta vários desafios para integrar os produtores mais vulneráveis e ultrapassar obstáculos operacionais, como transporte, mecanismos de pagamento e ampliação geográfica e de beneficiários (Takagi, 2011; Nehring & McKay, 2013; Veras, 2013), além dos riscos de uso político.

A apropriação (ownership) de projectos internacionais, como o PAA África, deve ser analisada conjuntamente com as dinâmicas políticas e económicas internas. Segundo Castel-Branco (2011), a apropriação é o resultado das dinâmicas de competição e conflito pela influência sobre as direcções, opções, prioridades, desafios e oportunidades de desenvolvimento. As interacções sociais e políticas, bem como a contestação em torno da construção do poder são, portanto, peças fundamentais na compreensão deste processo.

As percepções sobre o conceito de apropriação diferem entre os agentes sociais, em função da agenda e dos interesses de cada um; dos contextos sociais, económicos e políticos; e da história das interacções desses agentes sociais. Por exemplo, a prática da renúncia à apropriação tem sido recorrente em países beneficiários, possibilitando a atribuição aos doadores da responsabilidade pelos elevados custos sociais de determinadas reformas. No caso de mercados institucionais e de programas de alimentação escolar, o nível esperado de investimentos estatais é muito elevado, como o é em geral nas políticas de protecção social. Por outro lado, é dada prioridade a investimentos públicos para zonas com elevado potencial agrícola, incluindo a promoção de um sector privado activo, tanto na produção como na prestação de serviços, com enfoque no uso de tracção animal em larga escala, adopção de pacotes tecnológicos, promoção da mecanização, processamento e comercialização (Minag, 2010).

O PAA do Malawi conta, por sua vez, com forte apoio das autoridades governamentais. Este pretende ampliar a abordagem *home-grown school feeding* e está a ser implementado nas áreas de Mangochi e Phalombe, no Sul do país. As aquisições são feitas directamente pelas escolas. As organizações de produtores agrícolas identificadas para fornecer produtos estão localizadas na zona de abrangência da escola (30 quilómetros, em média), o que reduz as distâncias para transporte de alimentos e os custos logísticos dele derivados (PAA África, 2013). É de notar que o Malawi é um país de grande densidade populacional, com um número de habitantes calculado em 15 milhões de pessoas, em que 85% da população vive em zonas rurais e tem como base de sustento a agricultura. Ao contrário do que se passa em Moçambique, a maioria da população e da produção está concentrada nas regiões Centro e Sul, onde está localizado o projecto (Ricker-Gilbert, Jumbe & Chamberlin, 2014). O governo do Malawi atribui desde 2010 fundos próprios para uma série de políticas públicas que apoiam programas de alimentação escolar.

Alguns dos factores que facilitaram a boa implementação do PAA no Malawi são a concentração de zonas de produção e de consumo; o interesse nacional nas iniciativas de alimentação escolar com produção própria já em funcionamento, o que garantiu a liderança de uma instituição com orçamento e mandato; e a simplificação das regras de compras de alimentos, a fim de as adequar à participação de pequenos produtores e às aquisições feitas directamente pelas escolas. Além disso, o país tem implementado uma série de iniciativas de descentralização política do governo central para os distritos, o que contribuiu para uma rápida mobilização de intervenientes públicos e não governamentais no terreno, para encontrarem soluções de implementação adaptáveis.

Existem, todavia, alguns obstáculos à sustentabilidade do programa. Por exemplo, a política do Malawi de adubos químicos e sementes híbridas restringe as possibilidades de discutir efectivamente sistemas agrícolas sustentáveis, como tem ocorrido no âmbito do PAA em Moçambique. A fraqueza dos serviços de extensão, nomeadamente em termos de mobilidade, é um factor limitador do aumento da produção e da produtividade no Malawi, assim como

em Moçambique. Da mesma forma, ambos os países enfrentam o obstáculo da dependência da ajuda externa e do desafio constituído pelas políticas de protecção social neste tipo de contexto. Mas Moçambique apresenta algumas vantagens estratégicas relativamente aos seus parceiros, como sejam a sua localização geográfica, o tamanho do seu território e os seus recursos minerais. Esses factores influenciam o poder de negociação com a comunidade de doadores.

Os programas de alimentação escolar no Malawi começaram em 1999. Em 2007, o Conselho de Ministros buscou definir uma estratégia para assegurar a expansão do programa. Do lado brasileiro, o Centro de Excelência contra a Fome teve um papel fundamental na difusão de informações sobre a experiência brasileira³. Os programas de alimentação escolar representaram uma prioridade de agenda durante a visita oficial da ex-Presidente do Malawi Joyce Banda ao Brasil. As discussões contribuíram para a elaboração de uma proposta de política pública nacional de alimentação escolar. Vale ressaltar que a formulação de planos e estratégias nacionais é essencial para angariar e alocar fundos dos doadores e mesmo do orçamento do Estado. A primeira versão da proposta deveria ser apresentada ao Conselho de Ministros após as eleições presidenciais de 2014⁴. Além do PAA África, o país tem vindo a implementar outros programas-piloto com base em três modelos para aquisições, promoção de hortas escolares e acesso a mercados.

Além disso, um departamento autónomo intersectorial, presidido pelo ministro da Educação, está a dirigir o processo no país e tem orçamento e mandato para ampliar a saúde e a nutrição dos estudantes no Malawi. No entanto, em termos de implementação de iniciativas, esta função cabe à autoridade a nível distrital, estando directamente envolvidos funcionários locais de diversos ministérios. Estes esforços parecem mais bem-sucedidos no Malawi do que em Moçambique, posto que as necessidades em termos de escala de produção são muito menores. As zonas escolhidas para implantação do projecto-piloto incluem maior número de associações de produtores agrícolas legalizadas e com capacidade de produzir o suficiente para os mercados escolares.

O PAA do Malawi encontrou a estrutura de aquisições já em funcionamento. Em função do programa de apoio às escolas, estas estavam de certa forma preparadas para a aquisição de material escolar, e o PAA beneficiou desta estrutura para capacitar as instituições para a aquisição de produtos alimentares. A compra local de alimentos directamente pelas escolas representa um conceito inovador no país. No entanto, o processo foi simplificado e baseia-se na compra e na negociação directas, dado que as quantias não são grandes, e cabe ao conselho distrital a prestação de contas. Apesar destes factores favoráveis, a comercialização no Malawi constitui um desafio, em termos das quantidades produzidas e da instabilidade dos preços.

³ Entrevista com funcionário do Ministério da Educação do Malawi, 15/04/2014.

⁴ Entrevista com funcionário do Ministério da Educação do Malawi, 15/04/2014.

Saber que impacto teria uma política pública mais ampla de mercados institucionais nestas dinâmicas exigiria uma avaliação mais aprofundada.

Risse-Kappen (1995) analisou a interação entre Estados e as relações transnacionais em várias áreas temáticas e concluiu que há estruturas nacionais e instituições internacionais a mediar a influência das redes não estatais na sociedade internacional. As estruturas nacionais determinam a existência de canais de acesso aos sistemas políticos nacionais para os intervenientes transnacionais. Com base nesta literatura, defendemos que as estruturas nacionais, filtram e distorcem os esforços de intervenientes internacionais – neste caso, as alianças públicas e privadas brasileiras –, para influenciar a formulação e a implementação de políticas nas diversas áreas temáticas. A sua capacidade de influenciar mudanças políticas depende das alianças nacionais e da estrutura institucional já existente, como observado no caso da implementação de iniciativas de compras locais para alimentação escolar no Malawi e em Moçambique. Os mesmos países servirão de exemplo para mostrar que, além de processos de estabelecimento de alianças nacionais, o quadro normativo e os mecanismos de diálogo podem também alterar os resultados dos investimentos estrangeiros e influenciar a mudança política.

INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURAS E ACORDOS TRILATERAIS: INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESAFIOS FUNDIÁRIOS

A diversificação geográfica das exportações brasileiras de bens e serviços depende, em grande medida, do apoio público, mesmo para grandes empresas. Os investimentos brasileiros no continente africano estão concentrados na construção de infra-estruturas e engenharia, energia e mineração, o que torna os fluxos económicos sensíveis às decisões intergovernamentais (Banco Mundial & IPEA, 2011). A visibilidade dos investimentos brasileiros em Moçambique aumentou na década de 2000, e a Vale S. A. desempenhou um papel fundamental nesse aspecto. Em Moçambique, a empresa investiu em pesquisa mineral, exploração da Mina de Carvão de Moatize e no Corredor do Sena, estando também em curso os projectos da Mina de Moatize II e do Corredor de Nacala.

Esta presença tem sido amplamente discutida no âmbito mediático, em fóruns da sociedade civil e nos círculos académicos, sobretudo no que diz respeito aos reassentamentos da população nas áreas de minas de carvão em Moatize I (Chichava *et al.*, 2013). A linha ferroviária pela qual será transportado o carvão extraído pela Vale no Corredor de Nacala está a ser restaurada e ampliada, com um investimento de 4,4 mil milhões de USD, e passa por Moçambique e pelo Malawi (Vale, 2014). A linha de 912 quilómetros terá como destino o novo terminal marítimo de Nacala-a-Velha, onde está a ser construído um porto marítimo de águas profundas. O projecto virá a ter uma capacidade de transporte de 18 milhões de toneladas de carvão por ano.

No Malawi, a empresa está a construir 137 quilómetros do caminho-de-ferro de Nacala. A sua filial Vale Logística Ltd. assinou em 2011 um contrato de concessão com a República do Malawi para a linha de Chicwawa-Nkaya Junction. Os caminhos-de-ferro existentes em Moçambique e no Malawi são propriedade do Corredor de Desenvolvimento do Norte (CDN) e da Companhia Ferroviária da África Oriental e Central (Central East African Railway Company, CEAR) respectivamente, com 51% de participação da Sociedade de Desenvolvimento do Corredor de Nacala (SCDN). O caminho-de-ferro desempenharia um papel importante no transporte do cobre produzido na Mina de Lubambe na cintura cuprífera zambiana, um projecto iniciado em 2012 através de um empreendimento comum com a TEAL Exploration & Mining Inc.

A expectativa do governo moçambicano é que, além da carga, os comboios possam também transportar passageiros. Do lado do Malawi, a expectativa é que a via-férrea represente uma alternativa para importação e exportação de mercadorias e transporte de passageiros, tendo em conta que o país não tem costa marítima. Estas expectativas ainda não deram sinais de discussões concretas. É de notar que, num contexto de baixa dos preços das *commodities* mineiras nos mercados internacionais, a Vale S. A. viu-se obrigada a vender parte dos activos dos seus investimentos no Corredor de Nacala. A empresa anunciou recentemente a participação do grupo empresarial japonês Mitsui nos investimentos do complexo mina/via-férrea.

Uma rede internacional de organizações não governamentais (ONG) brasileiras, canadianas, chilenas e moçambicanas esteve na origem da Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, criticando a política de sustentabilidade da empresa. Na sequência do conjunto de críticas aos investimentos da Vale em Moçambique, bem como da acusação de incapacidade do sector extractivo em gerar desenvolvimento social, especialmente nas zonas rurais (Mosca & Selmane, 2012), o governo desenvolveu uma nova proposta de código de mineração. Esta proposta inclui a introdução de preferência nacional para aquisições, sujeitando as transferências de direitos de mineração e a participação no capital social à lei moçambicana e a aprovação governamental.

Além disso, um novo Regulamento sobre o Processo de Reassentamento, promulgado em 2012, contém, segundo o Relatório Anual de 2012 da Vale, «exigências mais rigorosas que poderão resultar em aumento nos custos e atrasos na implementação [dos] projectos [da empresa]» (Vale, 2013: 74). A diminuição dos incentivos fiscais para as empresas de mineração em Moçambique resultou em aumento de custos de produção, quase inviabilizando os investimentos, sobretudo contexto de baixos preços internacionais dos produtos minerais. A estratégia da Vale de controlar a infra-estrutura logística no Corredor de Nacala levou a empresa a manter o interesse nos investimentos, apesar de parte dos activos ter sido negociada. Outras empresas, como a Rio Tinto, decidiram vender a um grupo indiano os seus projectos em Tete a um preço mais baixo do que o preço de mercado (DW. DE, 2014).

Foram constatados alguns esforços por parte da Vale S.A. em alterar a abordagem relativamente aos reassentamentos no Corredor de Nacala, na sequência das críticas de que foi alvo por causa do projecto de Moatize. Neste contexto, seria importante observar as operações da empresa nas fases seguintes, devido aos persistentes problemas na relação com as comunidades locais. Evoluções recentes na sensibilização pública e nos quadros jurídicos em Moçambique, especialmente no que diz respeito às leis da terra, teriam influência neste aspecto. Em Moçambique, as questões fundiárias adquiriram interesse político, especialmente após o *boom* do sector extractivo nos últimos anos e após o debate de como conciliar os direitos à terra das comunidades com os investimentos privados.

A Lei de Terras moçambicana (Lei n.º 19/97) foi aprovada pelo Parlamento em Julho de 1997, seguindo-se-lhe o Regulamentos da Lei de Terras para as zonas rurais (Decreto n.º 66/98). Esta Lei de Terras progressiva tem o objectivo duplo de apoiar os direitos das comunidades rurais à terra e incentivar o investimento privado. O quadro legislativo dá às comunidades locais um certo grau de segurança na posse das suas terras, mas a maioria dos camponeses e moradores das zonas rurais ainda não tem consciência dos seus direitos, nem apoio financeiro e técnico para demarcar e registar os seus direitos. Segundo Mosca (2010), não houve mudanças significativas em termos de distribuição da terra cultivada desde o período colonial. Neste contexto, muitas organizações da sociedade civil (OSC) especializaram-se, desde a aprovação da Lei de Terras, em divulgar os direitos dos camponeses e em capacitar as comunidades para exercerem esses direitos.

A construção de vias-ferreas ao longo do Corredor de Nacala deve usar uma abordagem de reassentamento diferente da usada na Mina de Moatize. Deslocar-se-á um menor número de famílias por quilómetro quadrado, dado que as operações são executadas num eixo linear. Foram feitas consultas sobre o tipo de indemnização que as comunidades escolheriam, e a maioria optou por indemnização financeira. Alguns dos conflitos de interesse entre a empresa e a comunidades são inicialmente resolvidos por líderes locais, que muitas vezes recebem subsídios para lidar com as expectativas das comunidades. A autoridade tradicional local é muito forte na maior parte das zonas afectadas pela construção do caminho-de-ferro. Além disso, nos casos em que os agricultores não tinham o título fundiário (DUAT), receberam a indemnização financeira acordada relativa apenas ao que estava «sobre» a terra: as casas e instalações, algumas árvores de fruto, etc. Tal padrão de remuneração foi observado no distrito de Nacala-a-Velha, onde a construção da via-ferrea da Vale S.A. já iniciou as suas operações. O produtor rural não recebe indemnização pela machamba (terreno agrícola) como um todo, o que pode constituir fonte de novas desigualdades e conflitos. No entanto, dada a ausência de DUAT, este acto é considerado válido segundo a legislação nacional.

No Malawi, a questão da terra não atinge o mesmo grau de mobilização. A Vale S.A. iniciou há pouco reassentamentos no país e espera-se que o processo seja conduzido pelo governo. O

sistema de posse de terra no Malawi baseia-se na no Land Act (1967), aprovado durante o período colonial e inspirado no quadro normativo inglês. Esta lei dividia a terra em três categorias legais: consuetudinária, pública e privada. A primeira não reconhece direitos plenos de propriedade, mas sim direitos de uso que não são inalienáveis; a terra privada é exclusivamente possuída, detida e ocupada por um indivíduo ou instituição; e a terra pública é adquirida pelo governo para uso público. A independência não veio assim introduzir mudanças significativas nas disposições institucionais que regem o acesso e os direitos à terra, nem os objectivos inerentes à gestão da terra. Neste contexto, a terra do regime consuetudinário é encarada como uma reserva a partir da qual deve ser criada propriedade privada e pública (Chinsinga, 2011). Todavia, só alguns investidores podem suportar os elevados custos do processo de aquisição e registo fundiários, e as comunidades locais têm o dever de provar, em consultas comunitárias, que a terra que se pretende arrendar não é produtivamente utilizada ou aproveitada. Os chefes locais muitas vezes não estão de acordo sobre aceitar ou recusar o arrendamento de terras, o que resulta em grande polarização de opiniões (Chinsinga, 2011). A descendência matrilinear e a transferência dos direitos fundiários são as normas tradicionais para a maioria da população do Malawi, em especial nas regiões Centro e Sul, ao passo que o sistema formal de posse de terra segue o modelo da legislação patrilinear inglesa. Tais relações acabam por se reger por costumes locais para a maioria dos malauianos, especialmente os pequenos produtores agrícolas (Berge *et al.*, 2014).

Apesar de dificuldades de instalação no país, a Vale S.A. constatou várias diferenças em relação a Moçambique, além de uma participação mais forte do governo, tendo em conta as expectativas de aumentar os investimentos no país e de criar uma rota alternativa para o oceano Índico. A existência de terra disponível continua a ser uma questão importante, especialmente na Região Sul, onde a densidade populacional nas zonas rurais é muito elevada (Ricker-Gilbert, Jumbe & Chamberlin, 2014). A densidade populacional afecta a intensificação da agricultura graças a um maior fluxo de informação, ao desenvolvimento de mercados e instituições e a reduções dos custos de transacção. Todavia, os estudos mostram que, no Malawi, as zonas de grande densidade de população rural estão associadas a dimensões reduzidas das explorações agrícolas, salários agrícolas mais baixos e preços do milho reais mais elevados, bem como à intensificação do uso de fertilizantes por hectare (Ricker-Gilbert, Jumbe & Chamberlin, 2014). Assim, embora o número de famílias a reassentar seja relativamente baixo, deve ter-se em consideração a sustentabilidade das comunidades ao prosseguir as operações.

Outra questão a ser tratada é o impacto de alguns desses deslocamentos populacionais (por razões de segurança) na comercialização de produtos locais ao longo da via-férrea. Trata-se de uma importante fonte de recursos para as comunidades rurais, e este ponto ainda não está a ser plenamente tratado nos projectos de viabilidade. O governo do Malawi não regulamentou qualquer plano de reassentamento. Não há directrizes nem legislação claras relativamente ao

sector, como acontece em Moçambique, o que, em última análise, dificulta o processo de negociação. Os governos locais acabam por ter mais autonomia na direcção das actividades de reassentamento, juntamente com os líderes locais. O acesso a administrações distritais e às comunidades é considerado, por funcionários da empresa, mais aberto no Malawi do que em Moçambique. Relativamente a outros aspectos, a empresa pode consultar um ponto focal a tempo inteiro no Ministério de Minas, o que atesta o interesse governamental em concretizar rapidamente o projecto. O governo do Malawi espera beneficiar de uma eventual redução de custos de transporte, mas um possível acordo sobre a utilização para transporte da produção nacional ainda não foi objecto de discussão com a empresa.

O projecto logístico da Vale S.A. insere-se num esforço mais amplo de integração física regional, por meio de outros projectos, como o Projecto de Desenvolvimento do Corredor de Nacala, liderado pelo Banco Mundial e outros parceiros. Os objectivos são contribuir para melhorar o transporte rodoviário e facilitar o comércio ao longo do Corredor Rodoviário de Nacala entre a Zâmbia e Moçambique. A grande distância até os portos marítimos faz aumentar os custos de transporte no Malawi e constitui um importante entrave ao comércio regional e internacional. Da mesma forma, em Moçambique, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e o Exim Bank da Coreia estão a co-financiar partes da estrada de Nampula a Lichinga, passando por Chiponde, na fronteira entre o Malawi e Moçambique. Vale notar que, quando questionados sobre a possibilidade de tais iniciativas servirem de base a uma expansão do programa agrícola trilateral (Japão-Brasil-Moçambique) no Corredor de Nacala, o ProSavana, os funcionários das agências afirmaram que só foram feitos esforços de integração na infra-estrutura de transportes.

As OSC do Malawi que fazem parte de redes internacionais têm experiência na advocacia relativamente a projectos de mineração. Mzembe e Meaton (2014), por exemplo, apontaram que a agenda de responsabilidade social levada a cabo pela Paladin Africa, uma filial de uma empresa multinacional australiana de mineração que explorou a primeira mina de urânio do Malawi, foi fortemente influenciada por pressões de OSC e por expectativas das comunidades. Para os investidores, estes casos retratam um contexto de insegurança jurídica. Além disso, importa discutir o facto de que, tanto no Malawi como em Moçambique, as comunidades que sofreram o impacto da mineração e as suas vizinhas, bem como algumas OSC, esperam que estas empresas internacionais desempenhem algumas funções do Estado. No entanto, embora os quadros legislativos nacionais sejam complexos e nem sempre levem plenamente em consideração os direitos fundiários das comunidades ou o seu bem-estar, tais empresas multinacionais devem tratar estas questões sem criar prejuízo para as comunidades nem assumir o papel do Estado.

Por fim, a diplomacia brasileira sugere que o caminho-de-ferro do Corredor de Nacala deve ser um instrumento de fortalecimento da integração regional. O Brasil participa noutros acor-

dos trilaterais que ligam os dois países. O primeiro é um Memorando de Entendimento (MdE), actualmente em fase de finalização, destinado a apoiar o estabelecimento de projectos económicos, comerciais e de investimento entre o Malawi e Moçambique, nas áreas da mineração, do transporte, da logística, da energia, da agricultura e da silvicultura. Representa um acordo de cooperação abrangente e não a uma área de livre comércio. Segundo funcionários malauianos, este acordo não responde às necessidades específicas do país, e estes não conseguem vislumbrar que benefícios o acordo poderia trazer.

Além das áreas anteriormente referidas, o Malawi tem grande interesse em questões relacionadas com o desenvolvimento da agricultura e da regulação do etanol. Para a mineração, foram realizadas pesquisas, mas ainda não haviam sido identificadas reservas que justificassem investimentos, segundo funcionários do sector. Neste contexto, é dado aos acordos bilaterais com o Brasil (e não os trilaterais) um estatuto de prioridade, de acordo tanto com os oficiais moçambicanos quanto os malauianos. Foi recentemente assinado um MdE Brasil-Moçambique, que representa um acordo proposto pelo governo brasileiro nas áreas de cooperação e investimentos. Este foi negociado pelo MDIC e visa facilitar os investimentos, por exemplo por meio da simplificação da mobilidade de homens de negócios e de transferências de capital. É importante referir neste ponto que, nos termos actuais, o acordo de mobilidade tende a beneficiar basicamente empresários brasileiros, já que não contempla o maior grupo de interesse dos oficiais moçambicanos: comerciantes (na sua maioria informais) que viajam para o Brasil para comprar mercadorias.

Uma última iniciativa são os projectos de cooperação técnica que se destinam a promover o sector do algodão na província de Tete, em Moçambique, e na região de Blantyre, no Malawi. Este projecto vem na sequência do contencioso sobre o algodão entre o Brasil e os EUA na Organização Mundial do Comércio (OMC) e é financiado com os recursos recebidos dessa disputa. A Embrapa gere o projecto, que ainda não foi lançado em termos de implementação. O algodão é exportado em bruto pelo Malawi, e a instabilidade do sector do algodão na região não está relacionada apenas a técnicas ineficientes, mas também com um modelo frágil de difusão de conhecimentos.

Porém, uma vez que os recursos provêm do contencioso sobre o algodão, as actividades do projecto têm de respeitar regras e condicionalismos definidos no MdE assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, o que impede, por exemplo, a realização de pesquisa científica. Isto é fundamental para o desenvolvimento do sector do algodão no Malawi, especialmente no que diz respeito ao controlo de pragas. Tal projecto é considerado uma nova oportunidade para aproximar os dois países e aumentar as colheitas, mas demorou muitos anos a ser efectivamente iniciado, o que traz algum descrédito entre os parceiros sobre a sua capacidade de alcançar os resultados prometidos. No entanto, de ambos os lados, a assinatura de acordos bilaterais com o Brasil é considerada preferencial relativamente a acordos trilaterais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os laços que as economias emergentes estabeleceram com os países africanos na última década estimularam um debate dinâmico nos meios académicos, em círculos políticos e nos meios de comunicação, sobre as motivações, as abordagens e as consequências destas relações. O Brasil desempenhou um papel fundamental nesta iniciativa internacional, sobretudo em relação a países como Moçambique. Todavia, desde o governo de Lula, diversificaram-se os esforços governamentais e privados, alargando-se a parceiros além dos países de língua portuguesa, como o Malawi. O papel desempenhado pelas estruturas nacionais, porém, foi identificado como uma importante agenda de pesquisa complementar. Com o objectivo de contribuir com resultados preliminares para este debate, o presente trabalho procurou clarificar as diferenças de estruturas nacionais com que depararam as intervenções brasileiras semelhantes e as suas respostas após a interacção com os intervenientes e projectos públicos e privados. Foram escolhidos dois países vizinhos com os quais o Brasil levou a cabo alguns projectos semelhantes e integrados, apesar de uma história de relações distinta.

Os projectos e convénios analisados foram propostos pelos mesmos intervenientes brasileiros em ambos os países, e o estudo avaliou a diversidade de respostas e a preocupação de apropriação. O PAA África, como projecto-piloto, visa compartilhar a experiência brasileira de combate à fome e de promoção do sector da agricultura familiar. Moçambique e o Malawi definiram a alimentação escolar como prioridade para a agenda de mercados institucionais, mas as condições institucionais e a linha política que cada um apresentou ao implementar o projecto-piloto e ao ampliar a discussão com vista à consolidação das políticas públicas foi completamente diferente. Algumas condições agrícolas, políticas e institucionais facilitaram a implementação do PAA África no Malawi, como também a maior flexibilidade do processo de aquisições. A estas condições pode juntar-se o interesse político na alimentação escolar demonstrado pelas autoridades distritais e a forte participação das comunidades, e as dotações orçamentais governamentais às iniciativas. Em Moçambique, o empreendimento seguiu um caminho alternativo, começando com a elaboração e a institucionalização de um programa nacional que também está a testar modelos-piloto. As políticas agrícolas no país estão voltadas principalmente para o estabelecimento de maiores ligações entre os produtores agrícolas e o mercado e a promoção do sector privado, porém os esforços para preparar estes produtores para lidar com os mercados e o perfil da política de protecção social implicam custos elevados e recursos humanos que deveriam ser disponibilizados pelo governo moçambicano. Por outro lado, em Moçambique, o projecto contou com um processo participativo de formulação e crescente colaboração com OSC. Tal colaboração tem origem nas relações que as organizações moçambicanas estabeleceram com organizações brasileiras, e tal cenário tem o potencial de contribuir para promover as iniciativas de mercados institucionais no país.

No caso específico da Vale S.A., o projecto ferroviário do Corredor de Nacala é promissor para os esforços de integração regional e para o transporte de passageiros e mercadorias. O Malawi é um dos países mais afectados e mais interessados, dada a ausência de acesso à costa marítima e as relações historicamente difíceis com os seus vizinhos. No entanto, devem ser seriamente tidas em consideração as dificuldades de gestão e uso da terra. Moçambique enfrenta há muitos anos desafios com megaprojectos, e têm sido gradualmente criadas condições institucionais para lidar com esses investimentos. Além disso, foram criados mecanismos de controlo social no país, em resposta aos esforços feitos por articulações da sociedade civil.

No caso do Malawi, os direitos fundiários não foram actualizados desde o período colonial e os direitos das comunidades não são muito claros. Não foram ainda abordadas a possibilidade e as condições de uso da via-férrea para interesses nacionais. O Brasil está também a aumentar os seus compromissos através de outras iniciativas triangulares. Contudo, o acordo integrado opõe-se à preferência dos parceiros por estabelecer relações de forma bilateral, pondo em causa a possibilidade da plena aplicação desses acordos. Por conseguinte, apesar de algumas estratégias políticas análogas ou de uma posição assimétrica dos países africanos relativamente ao capital brasileiro, o papel das estruturas nacionais africanas, que inclui o quadro legislativo, a estrutura institucional, a dinâmica social e os interesses políticos, não deve ser ignorado na análise dos efeitos desta interacção.

REFERÊNCIAS

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação)/MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) (2013) *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores*. Versão externa. Disponível em: http://transfer.sede.embrapa.br/SRI/Workshop_Atualizacao_Internacional_da_Embrapa/Painel%201%20%20Principios%20de%20cooperacao/Manual_Vers%C3%A3o%20_Coop%20Sul%20SulEXTERNA_PRINCIPAL_22-08-13.pdf (consultado a 14 de Janeiro de 2014).
- Alden, Chris (2007). *China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon?* London, New York: Zed Books.
- Banco Mundial & IPEA (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada) (2011). *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana – Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livropontesobreatlanticopor2.pdf (consultado a 2 de Outubro de 2012).
- Berge *et al.* (2014). Lineage and land reforms in Malawi: do matrilineal and patrilineal landholding systems represent a problem for land reforms in Malawi? *Land Use Policy*, 41, 61-69.
- Brites A. *et al.* (2013). Os BRICS na África: a diversificação das parcerias e a contribuição da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do continente. *Século XXI*, 3, 95-116.
- Cabral, L. (2011). *Cooperação Brasil-África para o Desenvolvimento: Caracterização, Tendências e Desafios*. Rio de Janeiro, Cindes. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09904.pdf> (consultado a 28 de Janeiro de 2013).
- Castel-Branco, Carlos Nuno (2011). *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership: Contribuição para Um Debate de Economia Política*. Maputo, Moçambique: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Chichava, S. *et al.* (2013). Brazil and China in Mozambican agriculture: emerging insights from the field. *IDS Bulletin*, 44, 101-115.
- Chinsinga, B. (2011). Seeds and subsidies: the political economy of input programmes in Malawi. *IDS Bulletin*, 42, 59-68.
- Cicalo, A. (2013). From racial mixture to black nation: racialising discourses in Brazil's African affairs, racialising discourses in Brazil's African Affairs. *Bulletin of Latin American Research*, n/a-n/a.
- Costa Leite, I., Suyama, B. & Pomeroy, M. (2013). *Africa-Brazil Co-Operation in Social Protection: Drivers, Lessons and Shifts in the Engagement of the Brazilian Ministry of Social*

- Development*. WIDER Working Paper. Disponível em:
<http://www.econstor.eu/handle/10419/81027> (consultado a 26 de Setembro de 2013).
- DW.DE (2014). Rio Tinto deixa exploração de carvão e arrefece expectativas em Moçambique, 1 de Agosto. Disponível em: <http://www.dw.de/rio-tinto-deixa-explora%C3%A7%C3%A3o-de-carv%C3%A3o-e-arrefece-expectativas-em-mo%C3%A7ambique/a-17827221> (consultado a 26 de Setembro de 2014).
- Flynn, M. (2007). Between subimperialism and globalization: a case study in the internationalization of Brazilian capital. *Latin American Perspectives*, 34, 9-27.
- Gabas, J. & Chaponnière, Jean-Raphael (2012). *Le Temps de la Chine en Afrique: Enjeux et Realités au Sud du Sahara*. GEMDEV (Group). Paris: Karthala, GEMDEV.
- Galetti, R. (2010). *As Políticas Públicas de Financiamento à Exportação no Brasil (BNDES Exim e Proex): Características e Efeitos sobre as Empresas Industriais Brasileiras*. Dissertação para o grau de mestre. Universidade Estadual de Campinas.
- Hirst, M. (2012). *Emerging Powers and Global Governance*. Disponível em:
<http://www.udesa.edu.ar/files/UAHUMANIDADES/EVENTOS/PAPERHIRST11112.PDF> (consultado a 9 de Dezembro de 2013).
- Lalbahadur, A. (2013). *Mozambique and Malawi: Recalibrating a Difficult Relationship*. Policy Briefing. Johannesburg: South African Institute of International Affairs. Disponível em:
<http://www.saiia.org.za/policy-briefings/mozambique-and-malawi-recalibrating-a-difficult-relationship> (consultado a 10 de Agosto de 2014).
- Marinov, M. & Marinova, S. (2012). International business and emerging economies. In *Impacts of Emerging Economies and Firms on International Business*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponível em:
<http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/10.1057/9781137032546.0006> (consultado a 7 de Fevereiro de 2014).
- Milani, C. & Carvalho, T. (2013). Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas* 1. Disponível em:
<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/5158> (consultado a 26 de Setembro de 2013).
- Milhorance de Castro, C. & Goulet, F. (2011). *L'Essor des Coopérations Sud-Sud: Le Brésil en Afrique et le Cas du Secteur Agricole. Techniques Financières et Développement*.
- Minag (Ministério da Agricultura) (2010). *Strategic Plan for Agriculture Development – PEDSA 2010-2019*. Disponível em:
http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/PEDSA_FINAL-English_22_Nov.pdf (consultado a 6 de Janeiro de 2014).

- Mosca, J. (2010). *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)* (1.ª ed.). Lisboa, Maputo: Escolar.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012). Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza. In *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012_12.MegRur.pdf (consultado a 18 de Agosto de 2014).
- Mzembe, A. & Meaton, J. (2014). Driving corporate social responsibility in the Malawian mining industry: a stakeholder perspective. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 21, 189-201.
- Nehring, R. & McKay, B. (2013). *Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme*. Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em: <http://www.econstor.eu/handle/10419/71802> (consultado a 2 de Dezembro de 2013).
- Oliveira Junior, M. (2010). *Multinacionais Brasileiras: Internacionalização, Inovação e Estratégia Global*. Porto Alegre: RS, Bookman.
- PAA Africa. (2013). *PAA Africa: Purchase from Africans for Africa*. PAA Africa Website. Disponível em: <http://paa-africa.org/about/general-information-2/> (consultado a 10 de Agosto de 2014).
- Pierri, F. (2013). *How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa*. Disponível em: <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/2614> (consultado a 7 de Dezembro de 2013).
- Ricker-Gilbert, J., Jumbe, C. & Chamberlin, J. (2014). How does population density influence agricultural intensification and productivity? Evidence from Malawi. *Food Policy*, 48, 114-128.
- Risse-Kappen, T. (1995). *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Robinson, D. (2009). *Renamo, Malawi and the Struggle to Succeed Banda*. Eras. Disponível em: <http://artsonline.monash.edu.au/publications/eras> (consultado a 16 de Dezembro de 2014).
- SERE (Secretaria de Estado das Relações Exteriores)/MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) (2013). *Encontro com o Ministro de Negócios Estrangeiros do Malawi*. Entrega de cópias figuradas. Relato.
- Silva, J. (2011). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministry of Agrarian Development.

- Takagi, M. (2011). Food and nutrition security and cash transfer programs. In J. Silva, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministry of Agrarian Development.
- Vale (2013). *Delivering Value through Capital Efficiency: Annual Report 2012*. Vale S.A..
- Vale (2014). *Vale Highlights Its Projects in Mozambique at an Event in Africa*. Vale. Disponível em: <http://www.vale.com/mozambique/EN/aboutvale/news/Pages/vale-destaca-projetos-em-mocambique-em-feira-na-africa.aspx> (consultado a 12 de Agosto de 2014).
- Veras, F. (2013). *Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: The Case of PAA and PNAE*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC – IG)/WFP Centre of Excellence Against Hunger. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf> (consultado a 12 de Julho de 2013).

PUBLICAÇÕES DO IESE

LIVROS

Desafios para Moçambique 2014. (2014)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha e António Francisco (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, Salvador Forquilha e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//livros/des2013/IESE_Des2013.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 (organizadores). IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE_Mozam-China.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

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

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

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

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 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. Nylen
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. Nylen
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. Coleção 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. Coleção 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_Abs-tenciao_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 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 finan-

ciar o reembolso do IVA às empresas? (2015). Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias69.pdf

Nº 68: 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). Egidio 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, Egidio 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 Egidio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_57.pdf

- Nº 56:** Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais? (2013). Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_56.pdf
- Nº 55:** Ligações com mega projectos: oportunidades limitadas a determinados grupos. (2013). Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_55.pdf
- Nº 54P:** Viver mais para viver pior? (2013). Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54e.pdf
- Nº 54E:** Is living longer living better? (2013). Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54p.pdf
- Nº 53:** Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (3). (2013). Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_53.pdf
- Nº 52:** Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (2). (2013). Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf
- Nº 51:** Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann. (2013). Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf
- Nº 50:** Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013. (2013). Domingos M. Do Rosário
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_50.pdf
- Nº 49:** Os mitos por trás do PROSAVANA. (2013). Natália N. Fingermann
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf
- Nº 48P:** Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala. (2013). Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48p.pdf
- Nº 48E:** Analysing elections results and electoral dynamics in Sofala. (2013). Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48e.pdf
- Nº 47:** Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento. (2012). António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_47.pdf
- Nº 46P:** Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique. (2012). António Francisco & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46p.pdf
- Nº 46E:** The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique's Ageing Population. (2012). António Francisco & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf

- Nº 45: Moçambique e a Explosão Demográfica”: Somos Muitos? Somos Poucos? (2012). António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf
- Nº 44: Taxas Directoras e Produção Doméstica. (2012). Sónia Armacy
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf
- Nº 43E: MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI. (2012). Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf
- Nº 43P: ITIEM–Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE. (2012). Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf
- Nº 42E: Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique. (2012). Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf
- Nº 42P: Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique. (2012). Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf
- Nº 41: Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo? (2012). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf
- Nº 40: “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. (2011). Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf
- Nº 39: Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. (2011). Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf
- Nº 38: Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. (2011). Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf
- Nº 37P: Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? (2011). António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf
- Nº 37E: Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity. (2011). António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf
- Nº 36: A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011. (2011). António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf

- Nº 35P: Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. (2011). Marc Wuyts
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf
- Nº 35E: Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience. (2011). Marc Wuyts
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf
- Nº 34: Pauperização Rural em Moçambique na 1ª Década do Século XXI. (2011). António Francisco e Simão Muhorro
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf
- Nº 33: Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique? (2011). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf
- Nº 32: Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? (2010). António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf
- Nº 31: Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede. (2010). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf
- Nº 30: A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (2010). Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf
- Nº 29: Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento. (2010). Carlos Uilson Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf
- Nº 28: Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro? (2010). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf
- Nº 27: Sociedade civil e monitoria do orçamento público. (2009). Paolo de Renzio
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf
- Nº 26: A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique. (2009). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf
- Nº 25: Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique. (2009). Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

- Nº 24: Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo. (2009). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf
- Nº 23: Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique. (2009). Sofia Amarcy
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf
- Nº 22: Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009. (2009). Luis de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf
- Nº 21: Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo. (2009). Jeremy Grest.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf
- Nº 20: Sobre a Transparência Eleitoral. (2009). Luis de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf
- Nº 19: “O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo. (2009). Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf
- Nº 18: Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais. (2009). Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf
- Nº 17: Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenharia ou perpetuação da pobreza? (2009). Emílio Dava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf
- Nº 16: A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique. (2009). Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf
- Nº 15: Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique. (2009). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf
- Nº 14: A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira. (2009). Virgílio Cambaza
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf
- Nº 13: Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda. (2009). Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf
- Nº 12: Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique. (2009). Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf
- Nº 11: Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável. (2009). Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf

- Nº 10: **Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários.** (2009). Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf
- Nº 9: **Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística.** (2009). Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf
- Nº 8: **Sobre os Votos Nulos.** (2009). Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf
- Nº 7: **Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia.** (2008). Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf
- Nº 6: **Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando?** (2008). António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf
- Nº 5: **Beira – O fim da Renamo?** (2008). Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf
- Nº 4: **Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação.** (2008). Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf
- Nº 3: **Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa.** (2008). Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf
- Nº 2: **Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral.** (2008). Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf
- Nº 1: **Conceptualização e Mapeamento da Pobreza.** (2008). António Francisco e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

OUTRAS PUBLICAÇÕES

- 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

Governança 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 Governança 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

