

# POBREZA, DESIGUALDADE E VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE

ORGANIZAÇÃO

*Luís de Brito . Carlos Nuno Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco*



IESE

# POBREZA, DESIGUALDADE E VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA II CONFERÊNCIA  
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS



# POBREZA, DESIGUALDADE E VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA II CONFERÊNCIA  
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

ORGANIZAÇÃO

*Luis de Brito . Carlos Nuno Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco*



**TÍTULO**

**Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique**

**ORGANIZAÇÃO**

**Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco,  
Sérgio Chichava e António Francisco**

**EDIÇÃO**

**IESE**

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

**Marimbique – Conteúdos e Publicações, Lda**

**EDITOR EXECUTIVO**

**Nelson Saúte**

**DESIGN GRÁFICO E PAGINAÇÃO**

**Atelier 004**

**FOTOGRAFIA DA CAPA**

**Ricardo Rangel**

**TRADUÇÃO**

**Anarkaly, Olga Pires, Cristina Sanches**

**REVISÃO**

**Olga Pires, João Almada**

**IMPRESSÃO E ACABAMENTO**

**Norprint**

**NÚMERO DE REGISTO**

**6149/RLINLD/2009**

**ISBN**

**978-989-96147-5-8**

**TIRAGEM**

**1000 exemplares**

**1ª Edição: Junho de 2010**

**ENDEREÇO DO EDITOR**

**Avenida Patrice Lumumba, nº 178, Maputo, Moçambique**

**iese@iese.ac.mz**

**www.iese.ac.mz**

**Tel.: +258 21 328 894**

**Fax : + 258 21 328 895**

**Maputo, Junho de 2010**

**O IESE agradece o apoio de:**

Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC)

Departamento para o Desenvolvimento Internacional  
do Governo Britânico (DFID)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega

Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Irlanda  
(Cooperação Irlandesa)



# *Sobre os autores e organizadores deste volume*

**Rosimina Ali.** Assistente de investigação do IESE, é licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa são: desigualdade, pobreza, desenvolvimento rural e desenvolvimento económico.

[rosimina.ali@iese.ac.mz](mailto:rosimina.ali@iese.ac.mz)

**Nancy Andrew.** Investigadora no Centre d'Etude d'Afrique Noire (Bordéus), é doutorada em Sociologia pela Universidade de Paris V-René Descartes. As suas áreas de pesquisa são: economia política do campo, género e movimentos sociais na África Austral.

[nandrew@larrisa.eu](mailto:nandrew@larrisa.eu)

**Luís de Brito.** Director de investigação do IESE e Professor Associado da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia do Político) pela Universidade de Paris VIII.

[luisbrito@iese.ac.mz](mailto:luisbrito@iese.ac.mz)

**Carlos Nuno Castel-Branco.** Director de investigação, Director do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pela Universidade de Londres.

[carlos.castel-branco@iese.ac.mz](mailto:carlos.castel-branco@iese.ac.mz)

**Sérgio Chichava.** Investigador do IESE, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre a China e a África lusófona.

[sergio.chichava@iese.ac.mz](mailto:sergio.chichava@iese.ac.mz)

**Salvador Cadete Forquilha.** Investigador associado do IESE e Oficial de programa de Governação da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas principais áreas de pesquisa são processos de democratização, descentralização e governação local.

[salvador.forquilha@sdc.net](mailto:salvador.forquilha@sdc.net)



**António Francisco.** Director de investigação do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália.

[antonio.francisco@iese.ac.mz](mailto:antonio.francisco@iese.ac.mz)

**Peter Jacobs.** Investigador no Centro de Pobreza, Emprego e Crescimento (CPEG) do Human Sciences Research Council (HSRC), é doutorado em Economia e é especialista em desenvolvimento rural e agrícola na África do Sul e em países em desenvolvimento. Lecciona no Departamento de Economia da Universidade de Western Cape.

[pjacobs@hsrc.ac.za](mailto:pjacobs@hsrc.ac.za)

**João Mosca.** Professor Catedrático e investigador na Universidade Politécnica, é doutorado em Economia Agrária e Sociologia Rural pela Universidade de Córdoba e Agregado pela Universidade Técnica de Lisboa.

[joao.mosca@yahoo.com](mailto:joao.mosca@yahoo.com)

**Rachel Waterhouse.** Consultora independente, é doutorada em Sociologia pela Universidade de Cape Town. Pesquisa aspectos sociais do desenvolvimento, de género e desenvolvimento e de vulnerabilidade. Leccionou na Universidade de Cape Town e na Universidade Eduardo Mondlane.

[rwaterhouse64@gmail.com](mailto:rwaterhouse64@gmail.com)

# Índice

## **Introdução**

*Carlos Nuno Castel-Branco* ..... 11

1. REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E REDUÇÃO DA POBREZA NUM CONTEXTO DE ESTADO NEO-PATRIMONIAL. UM OLHAR A PARTIR DOS CONSELHOS LOCAIS E OIIL EM MOÇAMBIQUE | *Salvador Cadete Forquilha* ..... 19
  
2. DISCURSO POLÍTICO E POBREZA EM MOÇAMBIQUE: ANÁLISE DE TRÊS DISCURSOS PRESIDENCIAIS | *Luís de Brito* ..... 49
  
3. “POR QUE MOÇAMBIQUE É POBRE?” UMA ANÁLISE DO DISCURSO DE ARMANDO GUEBUZA SOBRE A POBREZA | *Sérgio Chichava* ..... 65
  
4. POBREZA, ECONOMIA “INFORMAL”, INFORMALIDADES E DESENVOLVIMENTO | *João Mosca* ..... 83
  
5. VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE: PADRÕES, TENDÊNCIAS E RESPOSTAS | *Rachel Waterhouse* ..... 99
  
6. NÍVEIS E TENDÊNCIAS DA DESIGUALDADE ECONÓMICA E DO DESENVOLVIMENTO HUMANO EM MOÇAMBIQUE: 1996-2006 | *Rosimina Ali* ..... 121
  
7. NUTRINDO A POBREZA RURAL – RELAÇÕES AGRÁRIAS INALTERADAS NA ÁFRICA DO SUL | *Nancy Andrew, Peter Jacobs* ..... 151



# *Introdução*

O IESE realizou, a 22 e 23 de Abril de 2009, a sua II Conferência Científica subordinada à temática genérica “*Padrões de Acumulação Económica e Dinâmicas da Pobreza em Moçambique*”. Por que razão foi esta temática escolhida e o que significa?

Entendemos por estudo dos “padrões” e “dinâmicas” de acumulação económica e de pobreza a análise das características económicas, sociais e políticas das tendências de crescimento, reprodução, diferenciação e distribuição económica e social em condições históricas específicas, tomando em conta as relações complexas e dinâmicas entre os agentes e as pressões económicas e sociais com as quais eles se relacionam. Este estudo requer a análise das estruturas (o que é produzido, quanto, como, com que grau de interligação e como é distribuído) e instituições (políticas, sistemas políticos e organizações políticas, participação dos cidadãos na vida política e na governação, etc.), e de como é que as estruturas e agentes económicos e políticos se relacionam e se interligam. Sobretudo, tal estudo requer a compreensão de como é que as forças, interesses e pressões políticas, económicas e sociais se conjugam e operam no quadro dessas estruturas, instituições, conflitos e tensões. Em outras palavras, a temática da conferência reflecte uma abordagem de economia política para o estudo das dinâmicas, capacidades e relações de produção, reprodução, diferenciação e distribuição.

Em Moçambique, em relação com o slogan de combate à pobreza absoluta, o debate social sobre desenvolvimento tem enfoque na discussão das causas e soluções da pobreza. Uma abordagem enfatizam as fraquezas estruturais que tornam alguns indivíduos mais vulneráveis no mercado (deficiente capital humano individual); a inadequação das instituições (corrupção, neo-patrimonialismo do Estado, desigualdade do género e feminização da pobreza, insuficiente ou inadequada democracia e limitada descentralização); e a limitação dos recursos disponíveis (tamanho da economia, poupança e magnitude da sua taxa de crescimento).

Doadores e organizações da sociedade civil têm preferência por estas abordagens, embora diferentes organizações estructurem estes conjuntos de factores em ordem de prioridade ou em quadros analíticos diferentes.

Por sua vez, o discurso político oficial põe o enfoque do combate à pobreza no crescimento económico e na transformação da mentalidade, ou cultura, dos pobres (preguiça, inveja, falta de auto-estima, receio de ser rico, e assim por diante), criticando a cultura de pobreza, elogiando a cultura do empreendedorismo individual dos ricos e as taxas de crescimento económico, e afirmando o imperativo social de promover o enriquecimento individual como pré-condição para combater a pobreza nacional.

Seja qual for a ênfase, qualquer uma destas abordagens considera a pobreza como um “estado de coisas”, ou um “produto”, que resulta de conjuntos de “insumos” mais ou menos bem definidos (cultura, estruturas produtivas, instituições ou recursos). Dependendo da ênfase dada por cada uma destas abordagens, a pobreza combate-se fornecendo o “insumo” em falta, seja ele a cultura de riqueza para substituir a cultura de pobreza; educação e saúde para elevar o capital individual e o valor do indivíduo no mercado; estruturas produtivas pró pobre (sejam elas “o mercado” ou “um sector” (geralmente a agricultura) ou “uma forma de organização produtiva” (geralmente familiar ou a micro e pequena empresa, geralmente vagamente discutidas); ou a igualdade de género e/ou outras instituições democráticas. Governo e instituições financeiras internacionais celebram as taxas de crescimento económico e os indicadores de estabilização monetária, independentemente das dinâmicas e factores que criam umas e outros. Agências das Nações Unidas e doadores bilaterais balançam insuficiências institucionais e democráticas com o “sucesso” na construção de infra-estruturas pró capital humano (escolas, centros de saúde, redes sanitárias e estradas), e a medida deste balanço (para onde o pêndulo tende) depende dos dados sobre crescimento económico (*proxy* para eficácia governativa) e, sobre a redução da percentagem da população em pobreza absoluta (*proxy* para a eficácia pró pobre do crescimento económico), se a taxa de crescimento económico exceder 7% ao ano e a percentagem da população em pobreza absoluta estiver a reduzir, o peso das insuficiências institucionais e democráticas na análise do sucesso Moçambicano reduz.

Estas análises tendem a preocupar-se mais com a medição do crescimento económico, da robustez macroeconómica definida em termos monetaristas (inflação, taxa de câmbio e reservas internacionais) e da redução da pobreza do que com a compreensão das dinâmicas económicas, políticas e sociais associadas com o desempenho económico e com a pobreza.

Os conflitos e as intercepções destes tipos de abordagens criam dinâmicas interactivas em torno de modelos de causalidade geralmente não demonstrada e frequentemente contraditória, mas que dominam o debate sobre políticas públicas. Tomemos os dois exemplos mais

gerais e comuns de tais tipos de modelos: a relação entre pobreza, crescimento e desigualdade, e a relação entre pobreza e estruturas económicas pró pobre.

No primeiro tipo de modelo, *pobreza é explicada por duas variáveis a saber, crescimento económico e desigualdade*, sendo directamente relacionada com desigualdade e inversamente com crescimento. As duas variáveis explicativas, *crescimento e desigualdade*, são dadas (isto é, a explicação de desigualdade e de crescimento económico, bem como a discussão de qualquer possível relação entre ambas, encontram-se fora do modelo) e não são relacionadas entre si. Portanto, dada a taxa de crescimento, a redução da pobreza depende da redução da desigualdade (quer dizer, no seu extremo, desde que a desigualdade reduza, a pobreza diminui, ainda que não haja crescimento económico). Dada a desigualdade, a pobreza pode reduzir desde que o crescimento económico seja acelerado (quer dizer, no seu extremo, ainda que desigualdade aumente, desde que a taxa de crescimento económico seja acelerada acima da taxa de crescimento da desigualdade, a pobreza reduz).

Modelos mais lineares e menos sofisticados desta abordagem prevêem que a aceleração do crescimento económico em fases iniciais de acumulação de capital implica o aumento da desigualdade. Isto acontece porque, nesta fase inicial de *arranque da economia*, é necessário aumentar a taxa de poupança o que requer, entre outros factores, a concentração do rendimento. Se a pobreza reduz ou não nesta fase inicial de desenvolvimento, isso é um resultado empírico determinado pela relação de grandeza entre o aumento da desigualdade e a aceleração da taxa de crescimento. No entanto, estes modelos não discutem os processos políticos e sociais e as condições históricas concretas que permitem (ou não) sustentar o crescimento da economia e da desigualdade.

Embora as relações estabelecidas nesta classe de modelos pareçam lógicas e relevantes, esta abordagem é bastante simplista. Por um lado, ao assumir as variáveis “*desigualdade*” e “*crescimento*” como dadas (determinadas fora do modelo) e independentes uma da outra, o modelo gera três problemas: primeiro, perde contexto histórico e sentido económico e social, transformando “*pobreza*”, “*desigualdade*” e “*crescimento*” em simples estatística; segundo, perde precisão analítica porque não consegue compreender nem definir “*pobreza*”, “*desigualdade*” e “*crescimento*” no seu contexto histórico e socioeconómico específico (por exemplo, como é possível compreender e definir desigualdade, ou mesmo medi-la, sem compreender os processos de diferenciação e acumulação económica?); e terceiro, perde capacidade de previsão, ou gera previsões questionáveis ou mesmo absurdas.

Por outro lado, este tipo de abordagem, assumindo “*desigualdade*” como o único factor a determinar a “*comunicação*” (ou a “*taxa de câmbio*”) entre crescimento económico e pobreza, implicitamente requer uma economia fechada. De acordo com este modelo, dada a taxa de crescimento económico, desigualdade explica a distribuição do rendimento e, por-

tanto, a pobreza. Em economia aberta, os termos de troca internacionais e as transferências internacionais entre economias, empresas e cidadãos afectam as dinâmicas da pobreza tanto ou mais do que a desigualdade interna na distribuição do rendimento. Aliás, Moçambique é um bom exemplo deste problema, pois os elevados índices de ajuda externa (mais de 20% do PIB, financiando mais do que 50% da despesa pública e parte considerável do défice da conta corrente), a entrada das transferências privadas de cidadãos não residentes (US\$ 82 milhões em 2008) e a saída dos rendimentos dos grandes projectos minerais e energéticos (US\$ 680 milhões em 2008), devem jogar um papel fundamental na explicação do crescimento económico, da diferenciação e desigualdade, da distribuição e dos níveis de consumo.

No segundo tipo de abordagem, *o nível de pobreza é relacionado com a eficácia pró pobre da estrutura do crescimento económico e da distribuição*. Por pró pobre entenda-se mais igualitário. Portanto, esta classe de modelos pretende introduzir mais detalhe na relação entre crescimento e pobreza pois introduz a noção de que “*desigualdade*” é inerente ao tipo de estratégia económica e padrão de crescimento, isto é, é interna ao modelo. Comumente, este tipo de modelo identifica as estratégias mais eficazes para reduzir a pobreza com as que se concentram no investimento em capital humano e respectiva infra-estrutura (escolas, centros de saúde, rede sanitária, entre outras) e no desenvolvimento agrário e rural, com ênfase nos pequenos produtores. Interessantemente, este tipo de modelo é sugerido tanto por um vasto leque de abordagens económicas e políticas estruturalistas e heterodoxas (populistas, dualistas, dependentistas, neo-Keynesianos, anti-globalistas, neo-marxistas, etc.), que são focadas no combate à pobreza rural, desenvolvimento dos mercados internos, acumulação primitiva através do processo de industrialização e fortalecimento das ligações; como são defendidas pela ortodoxia neo-clássica que enfatiza a necessidade da neutralidade da estrutura de preços para garantir a revelação das vantagens comparativas e que argumenta a favor da limitação do papel do Estado à provisão de capital humano e estabilidade social e monetária como bens públicos.

Apesar da utilidade dos seus argumentos mais importantes e do seu contributo para relacionar desigualdade e natureza das opções e estratégias de desenvolvimento, as abordagens do crescimento pró pobre são, tal como o primeiro tipo de modelo discutido, igualmente simplistas. Por um lado, assumem que um vasto leque de opções de política está disponível, de onde podem ser feitas escolhas com relativa facilidade e neutralidade, independentemente das relações dinâmicas entre agentes (seus interesses e capacidades de os articular politicamente), das ligações e pressões económicas e políticas (influenciadas pelos agentes e que exercem influência sobre eles) e das condições históricas concretas (domésticas e internacionais). Por outro lado, estas abordagens requerem um Estado capaz de fazer estas escolhas, mas não conseguem, ou não se preocupam em explicar de onde vêm e como se articulam e impõem os

objectivos económicos e sociais do Estado. Portanto, o Estado, determinante na abordagem pró pobre, é assumido como externo ao modelo.

As abordagens pró pobre olham para a economia a partir de fragmentos isolados (por sectores, actividades, regiões ou grupos sociais), mesmo que de algum modo estes fragmentos estejam relacionados entre si. Por isso, não conseguem compreender nem captar: as dinâmicas de diferenciação económica, social e política e o seu impacto nas opções, conflitos e possibilidades de desenvolvimento; a subordinação formal e informal de diferentes actividades e formas de organização e integração dos mercados nos sistemas de acumulação, distribuição e reprodução; a unidade e as tensões e conflitos entre diferentes ligações e relações económicas e sociais fundamentais (entre a cidade e o campo, a agricultura e a indústria, a grande e a pequena empresa, o emprego e o auto-emprego formais e informais, a economia real e as finanças, a formalidade e a informalidade). Um dos reflexos destas tensões analíticas é o preconceito de que uma estratégia focada na agricultura e desenvolvimento rural é, por natureza (não por desenho), mais igualitária ou pró pobre do que qualquer outra, independentemente das dinâmicas reais de investimento, produção, comércio e distribuição e dos sistemas de reprodução social que existem e estruturam a agricultura, incluindo o acesso à terra, insumos, trabalho e mercados.

Em oposição ao discurso vago e ao enfoque das diferentes abordagens sobre o combate à pobreza, está emergindo um outro discurso, igualmente vago, sobre a produção de riqueza. O argumento é simples: em vez de focar a política pública no combate à pobreza, é preciso focá-la na produção de riqueza. Embora simplista e vago, este discurso reflecte a tensão real e profunda entre distribuição e acumulação de capital que resulta da discussão das dinâmicas de produção e de distribuição isoladas umas das outras. Como é que as pressões e dinâmicas distributivas se relacionam com as pressões e dinâmicas de acumulação de capital? Como é que o fluxo de recursos na economia (ajuda externa, despesa pública, investimento privado) e as instituições económicas (legislação, políticas, dinâmicas corporativas e organização social da produção) podem ser consistentes com as pressões e dinâmicas distributivas e de acumulação de capital? Não é de estranhar, pois, que este novo discurso tenha emergido sobretudo, mas não exclusivamente, do empresariado privado nacional.

Portanto, está sendo criada uma dicotomia entre *combater a pobreza absoluta e gerar riqueza*. Terá, esta dicotomia, algum sentido real? Será que os conceitos *pobreza e riqueza* fazem sentido fora da análise de relações de classe, poder e conflito no quadro de padrões específicos de acumulação, distribuição e reprodução económica e social? Será que a pergunta “*combater a pobreza ou gerar riqueza?*” é útil e esclarecedora para fazer opções e análise de política pública? Será que a escolha que Moçambique tem de enfrentar é entre *produzir mais riqueza* (ou fazer a economia crescer mais depressa) **ou** *combater a pobreza* (ou distribuir melhor)?



Ou, alternativamente, a questão deve mudar para o estudo de como é que a produção e a distribuição ocorrem em relação com o desenvolvimento e organização social e técnica das forças produtivas sociais, no quadro de padrões específicos de acumulação e reprodução? Não serão *pobreza* e *riqueza* duas dimensões política e socialmente definidas do mesmo processo de acumulação, distribuição e reprodução, de tal modo que ambas são geradas não só em simultâneo mas em relação orgânica e dinâmica uma com a outra? Por conseguinte, ao invés de centrar a atenção meramente em observar, registar e descrever as taxas de variação da pobreza e da economia, não será mais importante e fundamental focar a análise nas bases políticas, sociais e económicas desta simultaneidade e relação orgânica e dinâmica e sobre as relações de poder delas derivadas?

A temática da conferência situou-se no contexto deste debate. Especificamente, a conferência investigou e debateu três questões: padrões de acumulação económica e desafios de industrialização; abordagens e experiências de protecção social e sua relação com padrões de acumulação e reprodução; e vulnerabilidade, pobreza, desigualdade e processos políticos. Cada um destes temas continua em processo de investigação. Se, por um lado, a análise foi avançada, por outro lado, sobre muitas das questões-chave deste debate existem apenas hipóteses e linhas de investigação.

Desta conferência resultaram cinquenta e uma comunicações (livremente disponíveis na página do IESE, [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)) e três livros que contêm 22 artigos gerados a partir destas comunicações.

O livro “*Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*” contém sete artigos. Este livro analisa os padrões de industrialização como proxy para a compreensão mais geral dos padrões de acumulação económica em Moçambique e discute como é que estes padrões são estruturados pela natureza extractiva da economia. Economia extractiva é um conceito que inclui quatro componentes fundamentais: (i) a economia não processa o que produz, exporta o que produz mas em forma primária, e importa o que consome em forma processada; (ii) por consequência, os mercados domésticos, as ligações internas e as potenciais dinâmicas de substituição de importações não se desenvolvem nem as exportações se diversificam; (iii) as classes capitalistas domésticas desenvolvem-se em torno de rendas improdutivas obtidas através da negociação de recursos naturais (terra, água, florestas, recursos pesqueiros e minerais) com capital estrangeiro, e aplicam essas rendas na aquisição e negociação de mais recursos naturais, em propriedade e especulação imobiliária ou no sector financeiro, e na infra-estrutura de comunicação e transporte, sendo as aplicações de capital feitas numa perspectiva de especulação financeira, facilitação do investimento em extracção de recursos naturais e ligações com o *hinterland*, reforçando assim a dependência em relação ao grande capital internacional e as dinâmicas dominantes de acumulação em vez promover a diversi-

ficação e articulação produtiva; e (iv) as vulnerabilidades, fraquezas estruturais e padrões de distribuição da economia mantêm-se e reproduzem-se, ainda que a economia cresça aceleradamente. Portanto, a economia extractiva gera dinâmicas de crescimento acelerado mas com a produção, comércio, mercados, qualificações, acumulação e distribuição estruturalmente concentrados, com fracas ligações e vulneráveis.

Os primeiros dois artigos do livro são focados na caracterização deste modo de acumulação, com recurso extensivo à estatística nacional. Os restantes cinco artigos são focados nos desafios de mudança, com ênfase nos desafios da produtividade, diversificação e emprego. Estes artigos discutem globalização, finanças e mercados internacionais; desafios do desenvolvimento tecnológico, incluindo um artigo com estudos de caso sobre tecnologias específicas e outro, numa óptica antropológica, sobre comunicação móvel em Inhambane; desafios da produtividade agrícola em África; e, finalmente, um artigo sobre emprego rural decente e investimento directo estrangeiro baseado num estudo de caso em Morrumbala, província da Zambézia.

O livro “*Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*” equaciona diferentes abordagens e debates sobre protecção social no contexto dos padrões de acumulação em Moçambique. O livro contém oito artigos que discutem o enquadramento institucional e económico da protecção social em Moçambique; a protecção social vista do prisma de dinâmicas de acumulação e reprodução do emprego, com um artigo sobre associativismo e emprego rural feminino em Chókwè, província de Gaza, e outro sobre a aplicação das transferências do trabalho migratório em Massinga, província de Inhambane; e a problemática dos subsídios e transferências com base na experiência do programa de subsídios aos alimentos e transferências para grupos sociais específicos (em Moçambique e África Austral). O livro levanta uma questão de fundo para orientar futura investigação sobre protecção social, nomeadamente como é que as vulnerabilidades sociais estão ligadas aos padrões de acumulação. Esta questão conduz a outras: se protecção social se deve circunscrever a subsídios para grupos específicos; qual é a sustentabilidade e o custo/benefício social destes subsídios dirigidos; se existem experiências e opções alternativas que relacionem protecção social com a promoção simultânea da produção e do consumo (e, portanto, do emprego decente e sustentável); como é que as estruturas, as dinâmicas e as relações formais e informais dos mercados de capital, bens e serviços e de trabalho afectam e são afectadas pelas vulnerabilidades sociais e económicos, e que impacto têm nas opções de protecção social.

O livro “*Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*” contém sete artigos, os quais discutem: (i) o discurso político oficial sobre pobreza com base na análise de discursos do Chefe de Estado moçambicano. Desta análise ressaltam dois aspectos fundamentais a saber: que o discurso político não define nem problematiza “*pobreza*”, focando no “*combate à*

*pobreza*”, o que limita a definição deste combate aos preconceitos e pressupostos de momento e circunstância; que o discurso político enfatiza a mentalidade miserabilista (cultura ou mentalidade dos pobres) como causa central da pobreza, ao mesmo tempo que promove a ideia do enriquecimento pessoal. Os restantes artigos abordam várias dimensões da problemática da pobreza, discutindo factores estruturais, sociais e políticos, nomeadamente: a governação local (com um estudo de caso de Gorongosa, Sofala), a informalidade, a vulnerabilidade, a desigualdade e o nexa entre desenvolvimento da pobreza rural e a questão da terra (com um estudo de caso da África do Sul). Estes artigos demonstram que, ao contrário do discurso político oficial que responsabiliza a cultura miserabilista dos pobres pela sua pobreza, a pobreza tem raízes objectivas nas estruturas e dinâmicas políticas de acumulação, distribuição e reprodução que são historicamente construídas.

Cada um dos artigos e temas abordados nestes três livros pode ser visto como um ponto de partida para um ou mais projectos de investigação. Ao publicar estes três livros (e divulgar todas as comunicações da conferência através do seu website), o IESE pretende alargar o acesso ao conhecimento e ao debate e, por esta via, apoiar a continuação e aprofundamento tanto da pesquisa como do debate, dando assim o seu contributo para aumentar a relevância e influência da investigação social e económica em Moçambique.

*Carlos Nuno Castel-Branco, Director do IESE*

*Abril, 2010*

# 1. REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E REDUÇÃO DA POBREZA NUM CONTEXTO DE ESTADO NEO-PATRIMONIAL. UM OLHAR A PARTIR DOS CONSELHOS LOCAIS E OIIL EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha

## *Introdução*<sup>1</sup>

As reformas de descentralização constituem um dos elementos mais marcantes do processo político dos anos 1990 na África sub-sahariana (Olowu & Wunsch, 2004). Com efeito, num contexto de Estado centralizado e, em muitos casos em crise, não só do ponto de vista de regulação política como também de controlo efectivo dos respectivos territórios (Hyden, 1980; Migdal, 1988; Olowu & Wunsch, 1990; Olowu & Wunsch, 2004; Chabal & Daloz, 1999), elas foram associadas à ideia do reforço do processo de democratização e de uma governação participativa, transparente, capaz de conduzir à redução da pobreza. Integradas, assim, no pacote de “boa governação”, numa abordagem marcadamente normativa, as reformas de descentralização têm vindo a ser promovidas pelas instituições internacionais como factor importante no processo de redução da pobreza – uma ideia reproduzida pelos governos de muitos países africanos – sem, no entanto, tomarem em devida consideração a natureza e os mecanismos de funcionamento do Estado a nível local.

Em Moçambique, com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), as reformas de descentralização administrativa deram origem a uma série de instituições de participação e consulta comunitária (conselhos locais), visando a integração das populações locais no processo de busca de soluções para o melhoramento das condições de vida a nível local. Além disso, a partir de 2006, o governo central tem vindo a atribuir aos distritos, anualmente, fundos adicionais destinados ao financiamento de iniciativas locais (Orçamento de Investimento de Iniciativa Local – OIIL)<sup>2</sup>.

Se é verdade que a criação dos conselhos locais e a atribuição de fundos aos distritos

constituem um aspecto de grande importância no processo das reformas de descentralização, pouca ou quase nenhuma análise tem sido desenvolvida no sentido de captar a pertinência destas reformas para o melhoramento das condições de vida a nível local. Dito de outra forma, pouca análise tem sido feita sobre o contexto em que estas reformas (conselhos locais e OIIL) têm vindo a ser implementadas. Tudo se passa como se a descentralização levasse necessariamente à redução da pobreza, ignorando-se que os efeitos das reformas, em grande medida, são determinados pelas características do contexto sócio-político em que elas ocorrem (Boone, 2003). Assim, por exemplo, num contexto de Estado neo-patrimonial, as reformas de descentralização, em lugar de “empoderar” os cidadãos locais, podem simplesmente reforçar os intermediários do poder ao nível local ou os agentes do Estado (muitas vezes simpatizantes ou membros do partido no poder). É aqui onde este artigo se propõe a trazer um contributo para o debate acerca da relação entre reformas de descentralização e redução da pobreza. Neste artigo, pobreza refere-se à “impossibilidade, por incapacidade ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades, de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade” (MPD, 2006: 8).

Partindo de pressupostos teóricos da institucionalização do Estado (Médard, 1990, 1991; Olowu & Wunsch, 1990), e baseado num trabalho de campo efectuado no distrito de Gorongosa<sup>3</sup>, o artigo procura analisar a relação entre alguns aspectos das reformas de descentralização administrativa em curso (conselhos locais e o OIIL) e a redução da pobreza, argumentando que o fraco grau de institucionalização do Estado a nível local leva à viciação das reformas, o que diminui a possibilidade do seu impacto no melhoramento das condições de vida a nível local. Trata-se de questionar a abordagem normativa recorrente sobre as reformas de descentralização, de modo a sugerir uma abordagem exploratória, profundamente informada pelas dinâmicas do contexto local.

Com uma superfície de 6.722 km<sup>2</sup>, o distrito de Gorongosa localiza-se na zona noroeste da província de Sofala (MAE, 2005) e possui 117.129 habitantes espalhados pelos três postos administrativos, nomeadamente Vila-sede, Nhamazi e Vunduzi (INE, 2008). Gorongosa faz fronteira com os distritos de Maríngue a Norte, Nhamatanda a Sul, Cheringoma e Muanza a Este e Gondola e Macossa a Oeste (MAE, 2005).

Porquê Gorongosa? A escolha do terreno deveu-se essencialmente a duas razões: 1<sup>a</sup>) o facto de se tratar de um distrito com uma história de participação institucionalizada que data dos finais dos anos 1990, no âmbito de GTZ/PRODER; 2<sup>a</sup>) a história política recente do distrito marcada por uma forte presença da Renamo durante a guerra civil<sup>4</sup> e uma cada vez maior implantação da Frelimo, particularmente depois das eleições de 2004, facto que torna as clivagens político-partidárias bem presentes ao nível do distrito, o que, de alguma maneira, se reflecte no processo de institucionalização dos conselhos locais e na atribuição e uso do OIIL a nível local.

Para analisar o tema do artigo, procurámos privilegiar uma abordagem eminentemente qualitativa, com recurso a entrevistas semi-estruturadas, direccionadas essencialmente a membros da administração local, membros do CLD e CLPA, mutuários do OIIL (pessoas singulares e associações) e membros de partidos políticos. Neste trabalho, a escolha de entrevistas semi-estruturadas, como técnica fundamental de produção de dados, tem que ver com o facto de se tratar de um meio que possibilita captar o saber, as percepções, as representações dos actores locais – um elemento indispensável para a compreensão do social (Olivier de Sardan, 1995). Todavia, é importante referir que as entrevistas foram complementadas pela observação e pesquisa bibliográfica. A observação incluiu participação numa sessão extraordinária do conselho local do posto administrativo de Vunduzi e visitas a projectos financiados no âmbito do OIIL, nomeadamente machambas de três associações agrícolas e pessoas singulares, moageira de uma associação de mulheres locais, bancas fixas dedicadas à comercialização de produtos de primeira necessidade e estabelecimento hoteleiro. A pesquisa bibliográfica consistiu na recolha de documentação secundária e primária sobre Estado, descentralização, PESODs, PEDD, conselhos locais e OIIL. A documentação primária foi recolhida principalmente em Maputo, Beira e Gorongosa.

Para desenvolver o argumento central da análise, o artigo divide-se essencialmente em duas partes: I – Reformas de descentralização em Moçambique: contexto e dinâmicas locais de institucionalização do Estado; II – Influência do Estado neo-patrimonial na estruturação dos efeitos das reformas: o caso dos conselhos locais e do OIIL.

### ***Reformas de descentralização em Moçambique: Contexto e dinâmicas locais de institucionalização do Estado***

À semelhança do que aconteceu aquando das independências africanas nos anos 1960, o processo de implementação das reformas de descentralização nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990, parece não ter posto em causa a existência do Estado em África. Com efeito, em muitos casos assumiu-se simplesmente que se estava em presença de um Estado centralizado, distante dos cidadãos e incapaz de prover serviços de qualidade. Neste contexto, pressupunha-se que as reformas de descentralização alargariam a base de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e, por isso mesmo, tornariam o Estado mais próximo dos cidadãos.

Por conseguinte, o processo de implementação das reformas de descentralização parece ter dado pouca atenção à natureza do próprio Estado, objecto de descentralização, ou seja, o saber se havia realmente “algo a descentralizar” é uma questão que nunca chegou a ser colocada com a devida profundidade (Le Meur, 2003). Tal como Le Meur sublinha ao falar das

reformas de descentralização como técnica institucional, provavelmente, “o problema não é tanto de descentralizar um Estado centralizado, mas sim de reconstruir sob bases democráticas e descentralizadas um Estado profundamente enfraquecido pela sua dupla herança neopatrimonial colonial e pós-colonial” (Le Meur, 2003: 9). A natureza do Estado pode ser captada através da análise dos mecanismos do seu funcionamento. Para o meu propósito, essa análise passa pela discussão, ainda que sucinta, do próprio conceito de Estado, essencialmente baseado na sociologia weberiana.

## **Da sociologia weberiana às análises do neo-patrimonialismo**

O conceito de Estado é, em grande medida, tributário das contribuições teóricas da sociologia weberiana. Com efeito, fundando a sua definição de Estado numa concepção teórica que considera a sociedade como um universo marcado por conflitos de interesses e antagonismos, Weber identifica essencialmente dois critérios fundamentais que entram na análise do Estado: administração burocrática e monopólio da violência física legítima (Weber, 1971).

Para Weber, a administração burocrática, mais concretamente a direcção administrativa burocrática, constitui o tipo puro da dominação legal-racional, cujas principais características se resumem nos seguintes aspectos: funcionários que obedecem unicamente às obrigações objectivas das suas funções; a existência de uma hierarquia; competências da função solidamente estabelecidas; predominância do princípio de nomeação dos funcionários segundo uma qualificação profissional; uma retribuição fixa em moeda; a existência de carreiras; a submissão dos funcionários a uma disciplina estrita e homogénea (Weber, 1971: 226). Baseada em textos jurídicos, supõe-se que a administração burocrática seja impessoal e formal, facto que inspira confiança aos cidadãos, na medida em que o exercício do poder do Estado torna-se previsível (Braud, 1997: 71). Neste sentido, o fenómeno burocrático está intrinsecamente ligado ao processo de institucionalização que nos remete à existência de funções definidas por regras, normas objectivas. Daí a ideia de “empresa política [*politischer Anstaltsbetrieb*] de carácter institucional” presente na definição weberiana do Estado.

Relativamente à violência física, Weber considera que o monopólio da violência física legítima é um dos meios, entre outros, de que o Estado se serve para alcançar os seus objectivos (Weber, 1971). Na perspectiva weberiana, outros grupos políticos diferentes do Estado também podem fazer uso da violência física. Todavia, à diferença desses outros grupos, o Estado é a única entidade que reclama o uso legítimo da violência física com a finalidade de garantir o cumprimento dos seus regulamentos, facto que exige a existência de uma administração burocrática (Weber, 1971).

À perspectiva weberiana, a sociologia política contemporânea, sob influência do modelo

eastoniano (Easton, 1965), acrescenta a ideia de interação contínua entre o Estado e o seu meio e sublinha essencialmente três actividades ligadas ao funcionamento do Estado, nomeadamente a actividade extractiva (recrutamento de meios humanos e cobrança de impostos); actividade dispensadora (capacidade reguladora e capacidade distributiva); actividade responsiva (anticipação e gestão de conflitos) (Braud, 2000: 133 – 145).

No entanto, é importante referir que o modelo weberiano acima exposto constitui, na linguagem do próprio Weber, tipo-ideal, uma representação da realidade. O tipo-ideal não existe empiricamente na sua pureza conceptual em nenhuma parte (Weber, 1971). Neste sentido, o valor da definição weberiana releva fundamentalmente da sua função metodológica de elucidação da realidade. Por conseguinte, os mecanismos de funcionamento do Estado, na prática, revelam a ideia de coabitação, em menor ou maior grau, de elementos da dominação legal-racional com elementos de outros tipos de dominação. É aqui onde intervem a ideia de institucionalização. Com efeito, uma forte presença de elementos da dominação legal-racional traduz-se numa forte institucionalização do Estado e na consequente previsibilidade dos mecanismos do seu funcionamento, na medida em que a administração burocrática funciona numa lógica formal e impessoal, facto que reforça a distinção entre o público e o privado.

Um fraco grau de institucionalização constitui, assim, um dos principais sinais de crise de funcionamento do Estado, tal como aconteceu, por exemplo, em muitos países da África sub-sahariana, particularmente a partir dos anos 1980. A este propósito, desenvolveu-se uma vasta literatura, que vai desde a simples relação entre o Estado e a sociedade à ideia de instrumentalização da desordem pelas elites políticas africanas (Hyden, 1980; Hyden, 2000; Migdal, 1988; Rothchild & Chazan, 1988; Olowu & Wunsch, 1990; Chabal & Daloz, 1999). A persistência de sinais de crise do Estado em África, que se traduziu numa sistemática confusão do público e privado, levou alguns autores a empregar o conceito de neo-patrimonialismo para dar conta dos mecanismos do funcionamento do Estado. Estudos de autores como Médard (1990, 1991) ou ainda Bratton & Van de Walle (1997), sublinham a ideia da fraca institucionalização do Estado em África.

Com origens na categoria de patrimonialismo de Weber (1971), o conceito de neo-patrimonialismo foi sistematizado por Eisenstadt (1973) nos anos 1970 para designar os sistemas políticos dos países em vias de desenvolvimento. O neo-patrimonialismo descreve, assim, “um sistema político essencialmente estruturado à volta da pessoa do príncipe, que tende a reproduzir um modelo de dominação personalizado, essencialmente orientado para a protecção da elite no poder e que procura limitar, ao máximo, o acesso da periferia aos recursos detidos pelo centro. O jogo desta elite consiste então em assegurar o monopólio da representação e controlar, em seu proveito, o processo de modernização económica” (Badie & Hermet, 2001). Do conceito de neo-patrimonialismo pode destacar-se alguns aspectos tais



como: hibridismo institucional; coexistência de elementos da dominação patrimonial e legal-racional; fraca previsibilidade das regras, normas que ditam o funcionamento do Estado; fraca separação entre o público e o privado (cristalizada no uso de recursos públicos para legitimação política); primazia de relações verticais em detrimento de relações horizontais (Cammack e tal, 2007).

Relativamente a Moçambique, a fraca institucionalização do Estado foi, mais tarde, agravada pela guerra civil, que retirou parte do território nacional do controlo da administração burocrática do Estado. Por conseguinte, as reformas de descentralização implementadas a partir dos finais dos anos 1990 têm estado a acontecer num contexto de Estado fragilizado não só pelo neo-patrimonialismo (Le Meur, 2003), como também pelas consequências da própria guerra civil que, em algumas zonas, tinha destruído completamente a administração burocrática do Estado como, por exemplo, nos distritos de Maríngué, Cheringoma e partes do distrito de Gorongosa.

### **Quando o público e o privado se confundem: dinâmicas de institucionalização do Estado a nível local**

O neo-patrimonialismo, enquanto conjunto de práticas ligadas ao clientelismo, corrupção, nepotismo, etc., é expressão de uma fraca institucionalização do Estado, cristalizada na confusão entre o público e o privado. No dizer de Médard, “o neo-patrimonialismo é um subproduto de uma conjuntura histórica específica que leva a uma combinação particular de normas burocráticas e patrimoniais contraditórias. O Estado neo-patrimonial é uma fachada em relação ao que ele pretende ser, mas não é apenas uma fachada na medida em que as posições de autoridade que nele existem permitem extrair e distribuir recursos. Estas posições de autoridade denotam um mínimo de institucionalização do poder, pois elas existem independentemente dos seus titulares. O seu acesso depende dos favores do príncipe, quando se trata de postos mais importantes, mas é condicionado num primeiro momento pela posse de diplomas, portanto, de um capital escolar...” (Médard, 1991: 335).

Olhando para a realidade de Moçambique, pode constatar-se que as lógicas informais de funcionamento das instituições do Estado a nível local coabitam com um mínimo de institucionalização que se manifesta não só pela existência física da administração burocrática, como também pela existência de um conjunto de procedimentos de carácter legal-racional, com o propósito de regulamentar as relações entre as instituições e entre estas e os funcionários. Neste sentido, o processo de implementação da reforma dos órgãos locais do Estado, cristalizada na aprovação da Lei 8/2003 e o decreto 11/2005, expressa um certo grau de institucionalização do Estado. Com efeito, tomando o exemplo de Gorongosa, constata-se que existe,

ao nível do distrito, uma administração burocrática aos níveis distrital, dos postos administrativos e das localidades. É importante referir que, em praticamente todas as localidades, como é o caso, por exemplo, da Casa Banana, Muziwanghunguni, Canda e Cudzo nos postos administrativos de Vunduzi e Nahamazi, o Estado esteve fisicamente ausente durante os longos anos da guerra civil. Por conseguinte, o processo de institucionalização do Estado passou pela reconstrução dos símbolos do Estado a nível local, implicando a colocação de edifícios e as respectivas administrações burocráticas. Actualmente, no distrito de Gorongosa, o Estado está representado em todos os três postos administrativos e em sete localidades.

**TABELA 1: Organização administrativa do distrito de Gorongosa**

Posto Administrativo	Localidade
Sede	Tambarara Púngué
Nhamazi	Canda Cudzo
Vunduzi	Cavalo Casa Banana Muziwanghunguni

No que se refere ao aparelho do Estado ao nível distrital, Gorongosa conta com: gabinete do administrador; secretaria distrital; serviços de actividades económicas; serviços de educação, juventude e tecnologia; serviços de mulher e acção social; serviço de planeamento e infraestruturas; registos e notariado; ordem e segurança pública. Este modelo de administração local reflecte o processo da implementação da reforma dos órgãos locais do Estado. Com efeito, o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Decreto 11/2005), no seu Artigo 48, estabelece três elementos principais, que compõem o aparelho do Estado ao nível do distrito, designadamente: secretaria distrital, gabinete do administrador e serviços distritais.

Apesar da presença de elementos da dominação legal-racional, o processo de institucionalização do Estado a nível local tem estado a mostrar, igualmente, a existência de aspectos ligados à dominação patrimonial, particularmente a fraca separação entre o público e o privado. Mais do que à esfera pessoal do “príncipe”, o privado, neste contexto, faz referência à esfera partidária, enquanto espaço de agregação de interesses particulares de um grupo de indivíduos que luta pela conquista, exercício e manutenção do poder político, e, por isso mesmo, diferente do Estado. Neste sentido, a fraca separação entre o público e o privado cristaliza-se, particularmente, no uso de recursos públicos para a legitimação política das elites que compõem a administração local. Há uma espécie de apropriação privada da esfera do Estado pelo partido no poder. Concretamente, os recursos públicos são postos ao serviço da agenda partidária. Este parece ser o caso de Gorongosa, tal como mostram as

palavras de um membro da OJM do posto administrativo de Vunduzi:

*(...) normalmente, para fazermos o nosso trabalho de mobilização política em zonas distantes da sede do posto administrativo, vamos com os funcionários dos serviços da agricultura. Isto é bem organizado.... O posto administrativo organiza mantimentos para levarmos, em geral um saco de arroz para os dias que vamos passar a fazer o trabalho do partido. Os funcionários da agricultura levam-nos de carro e deixam-nos nas localidades onde ficamos a fazer o nosso trabalho [partidário], enquanto eles fazem o trabalho deles. Ficamos dois, três, quatro dias, uma semana e depois os mesmos funcionários da agricultura passam a recolher-nos... é assim que conseguimos atingir as localidades longínquas e implantamos a OJM e angariamos mais membros para o partido (...)*<sup>5</sup>.

A fraca distinção entre as esferas estatal e partidária tem resultado numa cada vez maior penetração da Frelimo em zonas outrora sob influência da Renamo. Neste contexto, a implantação da burocracia administrativa, escolas, postos de saúde em zonas onde o Estado esteve ausente durante a guerra civil tem-se traduzido na implantação das estruturas partidárias da Frelimo nessas mesmas zonas. No dizer de Moisés Massua, um antigo combatente e membro da Frelimo residente no posto administrativo de Vunduzi e mutuário do OIIL,

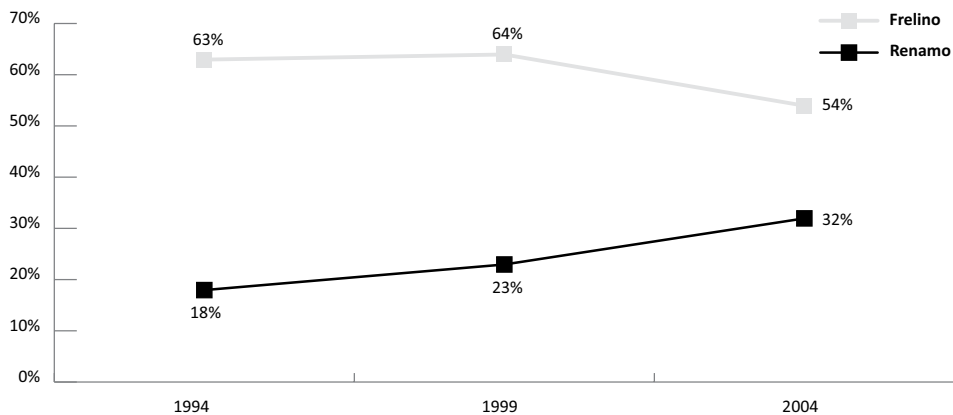
*(...) durante a guerra [civil] eu e a minha família estivemos na vila de Gorongosa. A Renamo não conseguiu ocupar a vila... Aqui em Vunduzi, era tudo isso da Renamo. Toda a gente aqui pertencia à Renamo. Quando acabou a guerra, eu e a minha família, a gente veio ficar aqui. Construímos casas... mas eu, como membro da Frelimo, era muito difícil fazer trabalho político. Nas eleições de 1994 não conseguimos fazer nada. Mas depois as coisas começaram a mudar e hoje posso dizer que conseguimos libertar esta zona (...)*<sup>6</sup>.

A progressão da Frelimo nas zonas sob influência da RENAMO, através do processo de implantação do Estado, é visível a partir da evolução do voto no próprio distrito de Gorongosa, particularmente no posto administrativo de Vunduzi, tal como ilustram os gráficos 1 e 2<sup>7</sup>.

Neste contexto, existe, por parte do partido no poder, uma utilização do Estado com a finalidade da conquista do espaço político a nível local, através de construção de alianças locais, numa lógica clientelista, tal como mostra o caso de um antigo delegado da Renamo, que se converteu em secretário da célula da Frelimo:

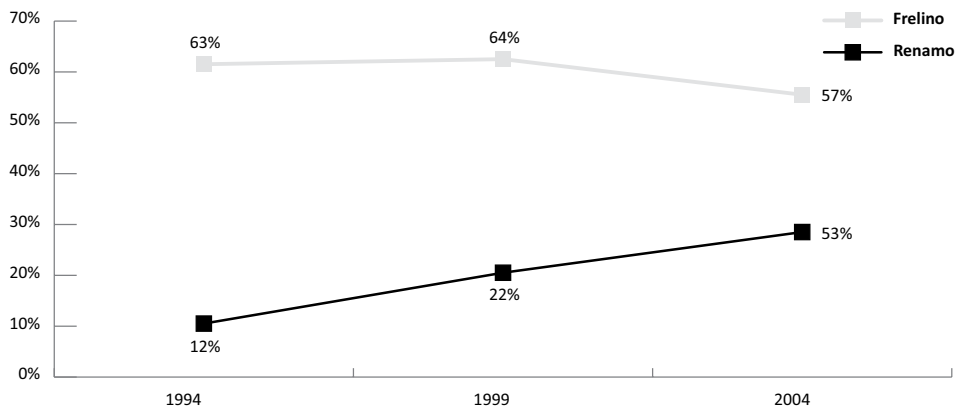
*(...) eu nasci aqui na localidade da Casa Banana. Tenho 50 anos e sempre vivi aqui. Durante a guerra [civil] fui uma pessoa importante para a Renamo. Eu mobilizava a*

Gráfico 1: Evolução do voto no distrito de Gorongosa nas eleições legislativas de 1994-2004



Fonte Adaptado de Luís de Brito, *Cartografia eleitoral*, in [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)

Gráfico 2: Evolução do voto no posto administrativo de Vunduzi nas eleições legislativas de 1994-2004



Fonte Adaptado de Luís de Brito, *Cartografia eleitoral*, in [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)

*população para apoiar os soldados da Renamo. Nunca fui soldado, mas a Renamo me respeitava muito. Quando a guerra terminou em 1992, a Renamo disse para eu ser o delegado do partido a nível de todo o posto administrativo de Vunduzi que abrangia 11 spandas e 2 régulos. Fiz muito trabalho para a Renamo em todas as campanhas eleitorais, desde 1994 até 2004. A Renamo sempre ganhou aqui em Vunduzi. Mas todo esse trabalho que fiz não foi reconhecido pela Renamo. A Renamo não me deu nada, nem sequer uma lapiseira, nem subsídio... uma vez, quando fui pedir subsídio para alimentar as minhas crianças, a Renamo disse-me que não tinha nada. Como eu via que não ganhava*

*nada, decidi sair da Renamo em 2005. Fiquei um ano sem fazer política... em 2007 apresentei-me na Frelimo. Quando veio a ministra em 2007 aqui na Casa Banana, eu contei toda a minha história aos jornalistas e toda a gente aplaudiu. O administrador trouxe 5 litros de óleo, 2 sacos de arroz para a minha família... eu vi a diferença com a Renamo. Daí comecei a trabalhar para a Frelimo, a mobilizar as pessoas para se juntarem à Frelimo. Este ano, o próprio administrador convidou-me para ir fazer a campanha eleitoral na vila de Gorongosa em favor do nosso [Frelimo] candidato para as eleições no município de Gorongosa... eu fui e muita gente que me conheceu como delegado da Renamo antigamente, ao ver-me a fazer campanha para a Frelimo, também abandonaram a Renamo e começaram a fazer campanha para a Frelimo. Hoje sou secretário da célula da Frelimo aqui em Muche. O meu sonho é um dia vir a ser alguém dentro do partido a nível do posto administrativo de Vunduzi (...)*<sup>8</sup>

A redução de espaço de separação entre o Estado e o partido no poder não diz respeito apenas ao distrito de Gorongosa. Hanlon & Smart (2008), no seu último livro sobre Moçambique, escrevem que “a seguir às eleições de 2004 a Frelimo tratou de consolidar o seu poder e posição e reduzir o espaço disponível para a oposição. Há agora uma identificação mais próxima entre o aparelho de Estado e o partido predominante. Funcionários públicos e figuras da sociedade civil estão agora debaixo de pressão para se juntarem ao partido. (...) existem cada vez mais alegações de que é mais fácil obter licenças e empréstimos ou donativos do governo, sendo membro do partido.” (Hanlon & Smart, 2008: p.217).

A fraca institucionalização do Estado a nível local torna-se mais evidente ainda no processo de implementação de reformas de descentralização, particularmente na estruturação dos efeitos dos processos de institucionalização dos conselhos locais e da atribuição e uso do OIIL.

### ***Influência do Estado neo-patrimonial na estruturação dos efeitos das reformas: o caso dos conselhos locais e OIIL***

Na sua análise sobre a construção do Estado em África, particularmente em zonas rurais, Boone (2003) sublinha que algumas reformas de descentralização implementadas a partir dos anos 1980 em África produziram efeitos contraditórios e muitas vezes bem longe do esperado. Em alguns casos, houve a revitalização dos despotismos locais, a erupção da violência e o enfraquecimento completo das relações centro-periferia, contradizendo, assim, as razões básicas dos próprios projectos de reformas do Estado (Boone, 2003: 6). Na perspectiva de Boone (2003), este quadro sombrio do efeito das reformas de descentralização deveu-se, em grande medida, à pouca importância que se deu ao contexto em que essas mesmas reformas foram implementadas.

Assim, pode considerar-se que o contexto é um elemento fundamental para a análise e compreensão dos efeitos das reformas. Não se pode esperar os mesmos efeitos de reformas de descentralização implementadas em contextos de Estados com diferentes graus de institucionalização. Haverá maior probabilidade que as reformas tenham o efeito desejado em contextos de Estados com alto grau de institucionalização do que em contextos de Estados neopatrimoniais, onde imperam as lógicas do clientelismo e fraca diferenciação entre o Estado e os interesses privados, quer individuais, quer partidários. Com base em evidências do distrito de Gorongosa, procuraremos analisar em que medida o fraco grau de institucionalização do Estado, acima referenciado, entra no processo de estruturação dos efeitos das reformas: os conselhos locais e o OIIL.

### **Conselhos Locais: espaços de construção de cidadania ou espaços de participação controlada e de enquadramento político-partidário?**

Ligados às primeiras experiências de planificação participativa dos finais dos anos 1990, os conselhos locais surgiram como espaços importantes de participação nos processos de elaboração dos planos distritais, particularmente em algumas províncias do norte e centro do país, no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas. No âmbito do processo da reforma dos órgãos locais do Estado, os conselhos locais tiveram uma existência legal com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e o seu regulamento em 2003 e 2005 (Lei 8/2003; Decreto 11/2005), respectivamente.

Posteriormente, a experiência de planificação participativa, que começou em dois distritos da província de Nampula, nomeadamente Mecubúri e Angoche, foi estendida para todo o país, com a criação generalizada dos conselhos locais a nível nacional. Este processo conheceu um impulso significativo com a entrada em cena da atribuição e uso do orçamento de investimento de iniciativa local (OIIL) em 2006.

Ao dar existência legal aos conselhos locais, a LOLE e o seu regulamento institucionalizam a consulta e participação das comunidades locais no processo de planificação a nível local. Com efeito, o nº 1 do Artigo 103 do Decreto 11/2005 estabelece que:

*Os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito.*

Em algumas províncias do norte e centro do país, particularmente aquelas com uma história de participação institucionalizada no âmbito do PPFN norte e GTZ/PRODER, os

conselhos locais, de simples instâncias de consulta, passaram a contar com uma importante dimensão participativa não só na elaboração dos planos, como também no processo de tomada de decisões ao nível do distrito. Oscilando entre consulta e deliberação, os conselhos locais faziam, assim, transparecer uma certa ambiguidade no que se refere à sua natureza. Aliás, trata-se de uma ambiguidade também presente na própria legislação. O decreto 11/2005, no seu Artigo 111 estabelece o seguinte:

*O conselho local é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias.*

Apesar de definir o conselho local como órgão de consulta, o mesmo decreto 11/2005, no Artigo 122, n° 2, alíneas c) e g) sublinha que os conselhos locais, entre outros aspectos, têm como tarefas:

*Participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e distritais de desenvolvimento, e apreciar relatórios sobre a planificação, destacando a qualidade de participação das comunidades locais e dos grupos de interesse; Aprovar o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital.*

Além disso, no n° 2 do Artigo 120 do decreto 11/2005, quando se fala das reuniões dos conselhos locais, o regulamento da LOLE sublinha a ideia da aprovação dos planos pelos conselhos locais, nos seguintes termos:

*a primeira reunião anual, a ter lugar no primeiro trimestre do ano, deve apreciar o relatório de implementação dos planos do ano anterior e aprovar o plano do ano corrente.*

Tal como se pode constatar a partir das alíneas c) e g) do Artigo 122 e n° 2 do Artigo 120, os conselhos locais, definidos como órgãos de consulta no Artigo 111 do regulamento da LOLE, têm também como tarefa preparar, implementar e controlar os planos distritais; aprovar o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas. Daí a ambiguidade a que acima nos referimos: entre consulta e deliberação.

Recentemente, os ministérios da administração estatal (MAE) e de planificação e desenvolvimento (MPD) aprovaram o guião sobre organização e funcionamento dos conselhos

locais (MAE & MPD 2008), que revoga o antigo guião de participação e consulta comunitária (MAE/MADER/MPF 2003). Supostamente discutido pelos principais intervenientes no processo, nomeadamente Governo e Sociedade Civil, o novo guião parece ter resolvido a ambiguidade sobre a natureza dos conselhos locais, sublinhando que se trata de meros órgãos de consulta e omitindo a alínea g) do n.º 2 do Artigo 122 do regulamento da LOLE, que fala claramente da aprovação do plano de actividades e do respectivo relatório de prestação de contas como sendo uma das tarefas dos conselhos locais. Esta omissão e a redução dos conselhos locais a meros órgãos de consulta vão certamente contribuir para a redução do espaço de participação e influência das populações locais no processo de tomada de decisões no contexto do desenvolvimento local. Com efeito, no âmbito do novo guião, as decisões tomadas nos conselhos locais não são vinculativas para as administrações locais, embora se recomende que consultem sempre as comunidades locais no processo de tomada de decisões. Ademais, de acordo com o guião, as administrações locais não prestam contas aos membros dos conselhos locais. Aliás, a única referência ao exercício de prestação de contas que aparece no guião está no Artigo 33, que fala da prestação de contas dos conselhos locais às comunidades (MAE/MPD, 2008). Por conseguinte, parece haver um certo desfasamento entre o guião recentemente aprovado e a principal legislação em matéria do funcionamento dos conselhos locais, nomeadamente a LOLE (Lei 8/2003) e o seu regulamento (Decreto 11/2005).

No âmbito da LOLE e seu regulamento, os conselhos locais constituem expressão da consulta e participação comunitária no processo de desenvolvimento local. Neste sentido, a inclusão dos conselhos locais nos processos de tomada de decisões aos níveis de distrito, posto administrativo, localidade e povoação, pretende ser uma certa ruptura com o modelo de planificação centralizada em que o processo de definição das prioridades das populações locais depende inteiramente das administrações locais. Os conselhos locais exteriorizam, assim, a ideia segundo a qual a descentralização administrativa pode conduzir à redução da pobreza através da criação de espaços de participação e inclusão das populações locais no processo de desenvolvimento, ou seja, espaços de construção de cidadania a nível local. Olhando para a experiência dos conselhos locais em Moçambique, num contexto de luta contra a pobreza, pode fazer-se a seguinte pergunta: em que medida os conselhos locais alargam a base de participação das populações locais no processo de tomada de decisões, no âmbito do melhoramento das condições de vida a nível local? Em que medida os conselhos locais representam espaços de construção de cidadania? Em última análise, trata-se de questionar a qualidade de participação nos conselhos locais e sua relação com a redução da pobreza.

A experiência do funcionamento dos conselhos locais varia significativamente ao longo do país. Nos distritos onde os conselhos locais surgiram no âmbito dos Programas de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD norte, GTZ/PRODER, PPFD centro) – e existem



organizações da sociedade civil a trabalhar na área de governação local – os conselhos locais parecem apresentar um maior grau de institucionalização, comparativamente aos distritos onde os conselhos locais são uma criação recente e muito ligados ao processo do OIIL. No balanço do Plano Económico e Social (PES) referente a 2008, o Governo de Moçambique considera que foi “consolidado o funcionamento regular dos conselhos locais ao nível de distrito, posto administrativo, localidade e povoação” (Governo de Moçambique 2009, p. 161). Todavia, apesar deste aparente progresso, a qualidade de participação no seio dos conselhos locais ainda continua a constituir um grande desafio para o processo das reformas de descentralização administrativa. Trata-se de um desafio que, essencialmente, tem que ver com a representatividade nos conselhos locais, os processos de prestação de contas e de tomada de decisões e a monitoria dos planos distritais. É um desafio que pode ser visto como consequência da natureza neo-patrimonial do Estado, que parece transformar os conselhos locais em espaços de participação controlada.

### **Representatividade, prestação de contas e processo de tomada de decisões nos conselhos locais**

A questão da representatividade nos conselhos locais constitui um dos pressupostos de extrema importância para garantir a qualidade de participação. Com efeito, quanto mais heterogéneo for o conselho local, em termos de representação dos diferentes grupos sociais e sectores de actividades presentes no distrito, maior é a probabilidade de participação das diferentes comunidades locais, numa lógica inclusiva. A este propósito, a legislação relativa aos conselhos locais (Lei /2003; Decreto 11/2005) estabelece a composição dos conselhos locais nos diferentes níveis da administração local, tal como mostra a tabela 2.

**TABELA 2: Composição e sessões dos conselhos locais**

Nível	Designação	Nº de Membros	Representação da Mulher	Nº de Sessões
Distrito	Conselho Local do Distrito	30-50	pelo menos 30%	pelo menos 2 x/ano
Posto Administrativo	Conselho Local do P. Admin.	20-40	pelo menos 30%	pelo menos 2 x/ano
Localidade	Conselho Local da Localidade	10-20	pelo menos 30%	pelo menos 2 x/ano
Povoação	Conselho Local da Povoação	5-10	-	-

Fonte Decreto 11/2005, Boletim da República, I Série nº 23, 10 de Junho de 2005.

Não obstante a composição dos conselhos locais estar legislada, os mecanismos de selecção dos seus membros continuam ainda muito influenciados pelas dinâmicas políticas locais, marcadas, principalmente, pela fraca institucionalização do Estado. Com efeito, relatóri-

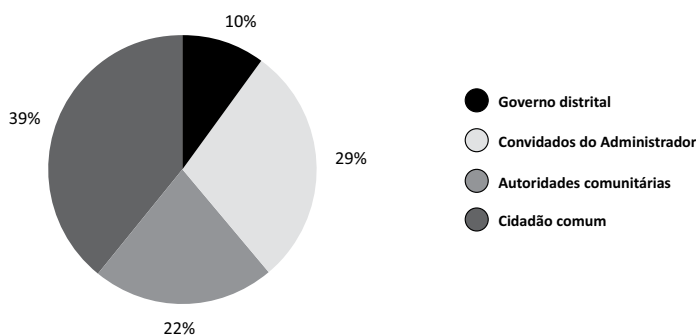
os de organizações da sociedade civil que trabalham na área de governação local dão conta de que, em muitos distritos do país, o processo de selecção de membros para os conselhos locais estiveram completamente sob o controlo dos administradores distritais. Em muitos casos, os administradores distritais influenciaram directamente o processo de selecção de membros para os conselhos locais (Plataforma Nacional de Governação Local – Sul 2007; Plataforma Nacional de Governação Local – Centro 2007).

De acordo com a legislação, os membros dos conselhos locais são seleccionados através de um processo que envolve diferentes níveis: os níveis inferiores escolhem seus representantes para os níveis acima, indo de comités de desenvolvimento comunitários (CDCs), passando pelos conselhos locais de povoação, localidade até ao posto administrativo e distrito (Decreto 11/2005, Artigo 118). Após a aprovação do decreto 11/2005, em algumas províncias, como por exemplo Nampula, com ajuda de ONGs, houve um processo de reconstituição dos conselhos locais, de modo a adequá-los às exigências da legislação em termos de composição.

Gorongosa possui 1 conselho local distrital e 3 conselhos locais de postos administrativos. Diferentemente do que já existe em distritos de outras províncias, Gorongosa ainda não possui conselhos locais de localidade. Ao nível das localidades existem os chamados fóruns de localidade, constituídos por representantes das diferentes organizações de base, particularmente os comités de desenvolvimento comunitário.

O conselho local distrital de Gorongosa foi oficialmente constituído em Março de 2005, sendo actualmente composto por 49 membros, dos quais apenas 11 são mulheres. Antes da constituição do conselho local, o distrito já conhecia uma dinâmica de consulta comunitária, particularmente no âmbito do programa da GTZ/PRODER, no contexto de elaboração do plano distrital. De acordo com a administração local, o processo de selecção de membros para o conselho local obedeceu ao preconizado na legislação <sup>9</sup>. Mas a realidade parece ser bem diferente.

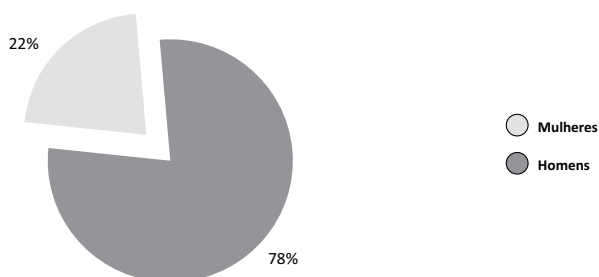
**Gráfico 3: Repartição dos membros do Conselho Local de Gorongosa por categorias**



Fonte Adaptado de PPF, Sistema de Avaliação de Desempenho do Distrito [SADD]

Uma análise da composição do conselho local distrital de Gorongosa mostra claramente que 61% dos membros do conselho local vem de grupos sob controlo do administrador, distribuídos da seguinte maneira: 10% do governo distrital, 29% convidados do administrador, 22% autoridades comunitárias (veja o gráfico 3). Os considerados cidadãos comuns representam apenas 39% dos membros do conselho local. Destes 39%, quase a metade são funcionários públicos. Relativamente à representação da mulher dentro do conselho local, o número está claramente abaixo do exigido pela lei (30%).

**Gráfico 4: Representação da mulher no conselho local do distrito de Gorongosa**



Fonte Adaptado de PPF, Sistema de Avaliação de Desempenho do Distrito [SADD]

O anterior guião relativo à organização e funcionamento das instituições de participação e consulta comunitária estabelecia claramente que nenhum elemento é seleccionado para membro do conselho local para representar algum partido político. Isso era para garantir que os conselhos locais não fossem politicamente capturados por partidos políticos. Todavia, na prática, tem-se verificado que os secretários do partido Frelimo ao nível do distrito, posto administrativo ou localidade são sistematicamente convidados para as sessões dos respectivos conselhos locais. Em alguns casos, eles são membros dos conselhos locais onde participam, na sua qualidade de autoridade máxima do partido ao nível local, a convite do administrador, do chefe do posto ou da localidade. Neste sentido, a Frelimo garante que haja um mínimo de controlo sobre o funcionamento dos conselhos locais. Curiosamente, o novo guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais, recentemente aprovado, não faz nenhuma menção à questão de representação de partidos políticos nos conselhos locais, facto que pode aumentar o risco de captura e instrumentalização políticas dos conselhos locais.

A partir da análise da representatividade nos conselhos locais, constata-se que as lógicas informais se sobrepõem às lógicas formais do funcionamento do Estado a nível local – uma das características do neo-patrimonialismo. Assim, por exemplo, partindo do caso de Gorongosa, verifica-se que, embora a composição dos conselhos locais esteja claramente legislada, de modo a permitir que diferentes grupos e interesses estejam representados, as lógicas informais

contribuem para uma forte representação de grupos sob o controlo do administrador dentro do conselho local, em detrimento das mulheres e das comunidades locais (ver gráficos 3 e 4). Além disso, a fraca separação entre as esferas estatais e partidária traz o risco real de captura dos conselhos locais pelo partido no poder. Tudo isso tem, certamente, consequências para a qualidade de participação nos conselhos locais, que se reflecte nos mecanismos de tomada de decisões e de prestação de contas.

No que se refere aos mecanismos de tomada de decisões, as actas das sessões dos conselhos locais consultadas e os próprios membros dos conselhos locais entrevistados sublinham que as decisões têm sido tomadas por consenso, unanimidade<sup>11</sup>. Entretanto, é importante interrogarmo-nos sobre o sentido do consenso, unanimidade nestas circunstâncias. Para o caso de Gorongosa, partindo dos dados apresentados no gráfico 3, pode considerar-se que o consenso, a unanimidade, podem ser a expressão do controlo que o presidente do conselho local (o administrador) tem sobre os grupos de onde provém a grande maioria dos membros (governo distrital, convidados do administrador, autoridades comunitárias, funcionários públicos). Além disso, a mesa do conselho local, presidida pelo administrador, possui um grande protagonismo no processo de tomada de decisões durante as sessões do conselho local. Neste contexto, as decisões tomadas, embora por consenso, unanimidade, podem não reflectir necessariamente os interesses das comunidades locais. Esta será uma das razões do fraco exercício de prestação de contas dos conselhos locais às populações. Em muitos casos, as populações simplesmente não conhecem as decisões tomadas pelos respectivos conselhos locais. Os supostos representantes das comunidades nos conselhos têm uma fraca (quase nenhuma) ligação com as suas comunidades de origem. Consequentemente, os planos distritais, nomeadamente o PEDD e o PESOD, são praticamente desconhecidos ao nível da base. Aliás, os planos distritais não só são desconhecidos ao nível da base, como também não têm sido objecto de uma monitoria sistemática por parte dos membros dos conselhos locais, situação agravada com a entrada em cena do OIIL que acaba monopolizando grande parte das sessões dos conselhos locais. Por conseguinte, os conselhos locais parecem não terem alargado a base de participação das populações locais no processo de tomada de decisões no âmbito de melhoramento das condições de vida a nível local.

Neste contexto, os conselhos locais, enquanto aspecto das reformas de descentralização administrativa, ainda têm um longo caminho a percorrer com vista à sua transformação em espaços de participação inclusiva das populações locais nos processos de redução da pobreza e do desenvolvimento, facto que fica mais evidente quando se analisa o processo de atribuição e uso do OIIL.

## **Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL): de oportunidade a obstáculo para a redução da pobreza?**

Com a chegada de Armando Guebuza ao poder em 2005, o processo de descentralização administrativa conheceu um impulso significativo. A Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), que tinha sido aprovada nos últimos anos do mandato de Joaquim Chissano, estabelecia no n.º 1 do Artigo 12 que “o distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique”. Incorporando no seu discurso político esta ideia da LOLE – o distrito como base de desenvolvimento – Armando Guebuza deu um passo importante na sua governação ao decidir atribuir aos distritos recursos financeiros adicionais para investimentos. Assim, a Assembleia da República aprovou a Lei 12/2005 referente ao Orçamento do Estado para 2006, que estabeleceu também as despesas de investimento de âmbito distrital, no valor de 7 milhões de meticais para cada distrito.

No contexto das reformas de descentralização administrativa, particularmente no da definição do distrito como base de planificação e orçamentação e o da colocação dos conselhos locais no centro da governação local participativa, a atribuição dos 7 milhões aos distritos representou uma grande esperança e oportunidade para os principais actores do processo de governação local, nomeadamente as administrações locais, as populações e as organizações da sociedade civil. Esperança e oportunidade no sentido de que os 7 milhões representavam um valor acrescentado para a materialização dos planos anuais distritais – os PESODS, cuja elaboração possui supostamente uma forte componente participativa das populações locais.

Todavia, cedo se notou que o fundo disponibilizado aos distritos carecia de uma filosofia estruturada e critérios claros para o seu uso. Em Maio de 2006, o ministro das finanças emitiu uma circular aos governadores provinciais dando orientações metodológicas para a execução dos fundos para o ano de 2006 (Circular 101/GM/MF/06). Estas orientações sublinhavam que os fundos destinavam-se, essencialmente, a infra-estruturas sócio-económicas e actividades de promoção do desenvolvimento económico local. Além disso, a circular trazia orientações relativas aos procedimentos técnicos para a execução dos fundos. Apesar disso, nem todas as administrações locais interpretavam da mesma maneira as orientações do ministro das finanças. Assim, a fraca institucionalização do Estado a nível local, aliada à interpretação subjectiva das orientações, deu origem, em muitos casos, a irregularidades no uso dos fundos<sup>12</sup>.

Muitas administrações distritais consideram que, no primeiro ano da disponibilização dos 7 milhões (2006), os critérios não estavam claros sobre a utilização do dinheiro, tal como relata um dos funcionários da administração de Gorongosa:

*(...) aqui em Gorongosa, os primeiros fundos chegaram em 2006. Mas não havia clareza sobre a finalidade desses fundos. Por exemplo, com o dinheiro que recebemos em 2006, o distrito comprou um tractor, uma junta de tracção animal, construiu uma casa para extensionistas no posto administrativo de Nhamazi... nessa altura já havia conselhos locais, fòruns locais a funcionar no distrito.*

Em alguns casos, houve administradores que reabilitaram os palácios distritais. Em outros casos ainda, foram reabilitados postos de polícia e sedes do partido Frelimo a nível local.

Nas suas presidências abertas de 2006, Armando Guebuza foi insistindo cada vez mais que os fundos disponibilizados aos distritos se destinavam à criação da riqueza a nível local, uma ideia que ganhou consistência particularmente em 2007, após a reunião do Conselho de Ministros alargada aos governadores provinciais, administradores distritais e outros quadros do partido em Agosto de 2006 (MPD 2009). Com efeito, o Presidente da República, nas suas visitas aos distritos, foi dizendo, quer às administrações locais quer às populações, que o dinheiro atribuído aos distritos tinha por finalidade financiar projectos de produção de comida, geração de renda e criação de emprego. Face a estas (novas) orientações, muitos conselhos locais distritais tiveram de refazer os PESODs, processo que criou alguma frustração, não só nas populações locais como também em alguns administradores, tal como dizia o antigo administrador de Metarica:

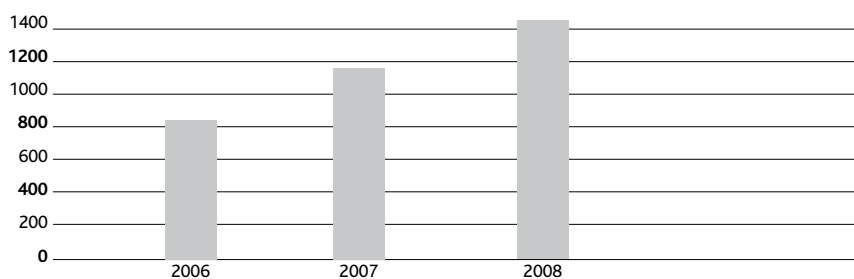
*(...) agora que os 7 milhões são só para comida, rendimento e emprego, não sei como é que o governo distrital vai poder custear a realização das sessões do conselho consultivo distrital e como é que serão financiados os projectos aprovados pelo conselho consultivo para este ano...Penso que havemos de voltar a planificar como vínhamos fazendo, sem consultar as populações, sem os conselhos consultivos (...)<sup>15</sup>.*

Se para o Presidente da República e alguns técnicos dos ministérios em Maputo havia clareza e coerência nas novas orientações para o uso dos 7 milhões, o processo parecia bem mais complexo a nível local, particularmente para os administradores distritais. Com efeito, se por um lado os administradores distritais tinham de cumprir as orientações do Presidente da República, por outro eles estavam sob pressão das populações locais, cujas necessidades se situavam ao nível das infra-estruturas e não necessariamente na comida, renda e emprego. Neste sentido, o OIIL parecia trazer em si mesmo uma contradição: As orientações para o uso do dinheiro (produção de comida, aumento da renda e criação de emprego) não iam ao encontro das necessidades fundamentais das populações locais. As iniciativas locais das populações caíam fora dos parâmetros centralmente definidos pelo Presidente da República.

Assim, o Governo decidiu atribuir a cada distrito, além dos 7 milhões, mais 2 a 3 milhões com a finalidade de financiar a construção/reabilitação de infra-estruturas.

Apesar da complexidade do processo, o Governo de Moçambique foi aumentando o valor global dos recursos financeiros transferidos para os distritos no âmbito do OIIL. Na reunião realizada na Ilha de Moçambique, em Fevereiro de 2009, com a finalidade de avaliar as actividades no âmbito do OIIL ao longo dos três anos, o Governo escreve no seu relatório que “o OIIL partiu de 910 milhões de meticais em 2006 para 1.323 milhões de meticais em 2008, representando um crescimento de cerca de 69%” (MPD, 2008: p.3). Para 2009, o valor aumentou mais ainda (ver gráfico 6).

Gráfico 5: Evolução do Financiamento do OIIL 2006 – 2008 (Milhões de Meticais)



Fonte MPD. 2008. Relatório Balanço de Actividades no Âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local. Maputo.

Embora o OIIL tenha ficado conhecido por 7 milhões, o valor actualmente atribuído a cada distrito não é o mesmo para todos. Em 2007, o Governo introduziu critérios de diferenciação para o processo de atribuição de dinheiro aos distritos, nomeadamente: “(i) o número da população, com um peso ponderado de 35%; (ii) o índice de pobreza, com 30%; (iii) a extensão do território, com 20%; e ainda (iv) factores ligados à capacidade de colecta de receitas públicas, com 15%” (MPD, 2009: p.8). Três anos depois, o processo da execução do OIIL revelou uma série de dificuldades. Na ausência de uma acção concertada e estruturada, estas dificuldades poderão, eventualmente, transformar o OIIL em obstáculo para o processo de redução da pobreza nas zonas rurais.

## Dificuldades ligadas ao processo de execução do OIIL

O Governo de Moçambique, na sua reunião de balanço realizada em Fevereiro de 2009 na Ilha de Moçambique, reconheceu existirem problemas relacionados com a execução do OIIL (MPD, 2009). Chamando a esses problemas constrangimentos, o Governo escreve no seu relatório que:

*A implementação do OIIL tem também os seus constrangimentos e desafios a seguir sintetizados:*

*(1) A não formalização dos procedimentos para a implementação do OIIL é apontada por quase todos os intervenientes como um dos principais constrangimentos deste processo;*

*(2) O não cumprimento integral das decisões emanadas na 1ª sessão do Conselho de Ministros alargada para governadores provinciais, administradores distritais e outros quadros destacados do Estado e do Governo, realizada nos dias 11, 12 e 13 de Agosto de 2006, considerando que grande parte do processo de priorização e afectação de recursos tinha sido concluído, particularmente em 2006;*

*(3) A ausência de acções de monitorização e acompanhamento sistemático de projectos financiados, um pouco por todo o país, pelo nível central, provincial e mesmo distrital;*

*(4) Falta de experiência dos beneficiários na gestão de negócios, aliado ao deficiente desenho e viabilidade dos projectos submetidos para aprovação;*

*(5) Limitada capacidade dos órgãos envolvidos no processo de selecção e aprovação dos projectos;*

*(6) Ausência de contratos, por parte dos distritos, com os mutuários, que resulta na ausência de um plano de reembolso e a disparidade na fixação de taxas de juros e, onde os haja, não são claros quanto às obrigações dos mutuários;*

*(7) Dificuldades nos desembolsos em geral, considerando o carácter (inédito e inovador) do OIIL aliado ao pouco domínio e prática de actividades que envolvem sistemas de crédito por parte das autoridades locais;*

*(8) Falta de observância de elementos de ligação, sinergias e consistência entre projectos, resultando numa frágil cadeia de valor da produção e consequente subaproveitamento do potencial existente;*

*(9) Pouco ou nenhum envolvimento dos Conselhos Locais nas acções de monitorização nas respectivas áreas de jurisdição (MPD, 2009: 14 – 16).*

Os reembolsos constituem outro aspecto das dificuldades ligadas à execução do OIIL. Na perspectiva do Governo, o dinheiro atribuído aos distritos funciona numa lógica de crédito, em que os mutuários têm a obrigação de devolver o dinheiro ao Estado, de modo a permitir que estes recursos financeiros beneficiem mais “empreendedores” rurais. Aqui a situação é extremamente preocupante (veja a tabela 3). Com efeito, o Governo, no seu relatório de balanço de execução do OIIL (2006 – 2009), sublinha que

*Em cerca de três anos de existência do OIIL com cerca de 4 mil milhões de meticais aplicados, apenas cerca de 16 milhões de meticais foram recuperados. Este valor corresponde a 2% dos valores desembolsados até 2008 (MPD, 2008).*



**TABELA 3: Reembolsos do OIIL até ao 1º semestre 2008**

N/O	Províncias	Plafond	Desembolsado	Reembolso em MT	%
1	Niassa	110,632,870.00	81,452.030.00	1,782.67	2,2
2	Cabo Delgado	133,890,820.00	111,287.000.00	1,409,48	1,3
3	Nampula	166,679,180.00	139,834.980.00	3,533.27	2,5
4	Zambézia	172,272,600.00	130,640.800.00	4,394.25	3,4
5	Tete	139,696,240.00	73,903.000.00	1.500	0,002
6	Manica	96,058,850.00	62,898.500.00	199,2	0,3
7	Sofala	89,842,920.00	89,842.920.00	4,038.95	4,5
8	Inhambane	99,563,240.00	61,744.980.00	1,540.89	2,5
9	Gaza	85,308,880.00	85,308.880.00	1090.94	1,3
10	Maputo	53,817,000.00	27,127.300.00	15,75	0,6
	<b>Total</b>	<b>1,147,772.600.00</b>	<b>864,040,390</b>	<b>19,524.65</b>	<b>1,8</b>

Fonte MPD. 2008. Relatório Balanço de Actividades no Âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local. Maputo.

Não obstante os constrangimentos acima mencionados, o Governo insiste que, de uma forma geral, o OIIL, nos três anos de execução, teve um impacto positivo, na medida em que criou mais de 100 mil postos de trabalho (veja tabela 4). Todavia, a dificuldade está em avaliar a qualidade dos postos de trabalho criados. Em alguns distritos, as estatísticas não são claras e a administração local tem dificuldade em qualificar o tipo de postos criados e, sobretudo, o seu impacto no melhoramento das condições de vida das famílias envolvidas<sup>16</sup>.

**TABELA 4: N° de Projectos Financiados & Postos de Trabalho criados 2006-08 no País**

Províncias	Projectos Financiados	Postos de Trabalho
Niassa	1,229	2,478
Cabo Delgado	4,319	4,319
Nampula	4,300	29,894
Zambézia	2,983	14,810
Tete	1,404	6,775
Manica	2,183	5,882
Sofala	2,110	8,000
Inhambane	469	25,536
Gaza	6,092	4,571
Maputo	854	5,685
<b>Total</b>	<b>25,943</b>	<b>107,950</b>

Fonte MPD. 2009. Relatório Balanço da Implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008, Maputo

Nos círculos governamentais (e provavelmente até académicos), todas estas dificuldades existem porque a descentralização e, particularmente, o OIIL são processos novos. É verdade que o processo de descentralização administrativa ainda é recente em Moçambique e o OIIL existe há apenas três anos. Todavia, uma análise do contexto local pode levar-nos à conclusão de que as dificuldades relacionadas com a execução do OIIL têm origem essencialmente na natureza do Estado que existe a todos os níveis: central e local. Trata-se de um Estado com um fraco grau de institucionalização, incapaz de integrar o OIIL num contexto mais vasto e complexo de redução da pobreza, com uma clara estratégia de desenvolvimento, tomando em consideração todos os outros processos em curso no âmbito da descentralização administrativa, particularmente os planos estratégicos de desenvolvimento distrital, desenvolvimento económico local, etc.

Olhando para o caso de Gorongosa, por exemplo, verifica-se que a sobreposição de lógicas informais às lógicas formais no funcionamento do Estado a nível local (característica do neo-patrimonialismo) torna os projectos financiados no âmbito do OIIL distantes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD). Por outras palavras, o PEDD não tem sido um instrumento de referência no processo de selecção e aprovação dos projectos a serem financiados. Daí a dificuldade de interligação dos projectos financiados numa lógica de cadeia de valores de produção (por exemplo, os projectos de produção de comida). Além disso, a não utilização do PEDD como instrumento fundamental no processo de execução do OIIL leva ao financiamento de projectos que não têm nenhuma viabilidade e impacto para a redução da pobreza a nível local, como por exemplo as famosas bancas para a venda de produtos de primeira necessidade<sup>17</sup>.

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD), as principais oportunidades de desenvolvimento do distrito de Gorongosa situam-se fundamentalmente nos sectores de agricultura e turismo. Todavia, como se pode constatar a partir da tabela 5, as actividades do PEDD – cruciais para o desenvolvimento da agricultura – tais como comercialização agrícola, construção de celeiros, promoção de unidades de agro-processamento e pecuária – absorveram apenas 7% do total dos projectos aprovados e financiados em 2007. Relativamente ao sector do turismo, apenas 2% do total dos projectos aprovados e financiados em 2007 têm que ver com actividades ligadas ao turismo.

Embora os projectos ligados ao fomento de culturas de rendimento correspondam a 45% do total dos projectos aprovados e financiados em 2007, grande parte destes projectos não tem beneficiado de uma assistência técnica regular, pois o distrito contava com apenas 23 extensionistas rurais em 2007 e 10 extensionistas em 2008<sup>18</sup>, facto que tem contribuído para o insucesso dos projectos agrícolas.

De acordo com a tabela 5, os projectos ligados à promoção da rede comercial e industrial

**TABELA 5: Relação entre Actividades Previstas no PEDD e os Projectos Financiados pelo OIIL em 2007 no Distrito de Gorongosa**

Actividades Relevantes do PEDD	Nº de Projectos Financiados no Âmbito do OIIL	% dos Projectos Financiados, por Actividade do PEDD
Promoção de 64 Unidades de agro-processamento	4 (moageiras)	4%
Promoção da Rede comercial e industrial	39 (bancas)	42%
Construção de 500 Celeiros melhorados	0	0%
Fomento de Culturas de rendimento	41 (milho, feijão e gergelim)	45%
Promoção de Comercialização agrícola	1 (vias de acesso)	1%
Fomento pecuário	2	2%
Construção de Logde para turismo	2	2%
Outras	4 (1 carpintaria, 1 Apoio Institucional, 1 fotocopiadora, 1 cabine telefónica)	4%
<b>Total</b>	<b>93 Projectos</b>	<b>93 Projectos</b>

Fonte Adaptado do PEDD do distrito de Gorongosa e Lista dos Projectos Financiados em 2007.

correspondem a 42% do total dos projectos financiados em 2007. Todavia, é importante referir que grande parte desses 42% são bancas de venda de produtos de primeira necessidade. Muitas destas bancas trazem lucros insignificantes para os seus proprietários devido, por um lado, à concorrência local e, por outro lado, aos custos de transporte de mercadorias dos centros urbanos para os postos administrativos. Daí a dificuldade de reembolsar e de criar postos de emprego. Mas quem são esses mutuários do OIIL?

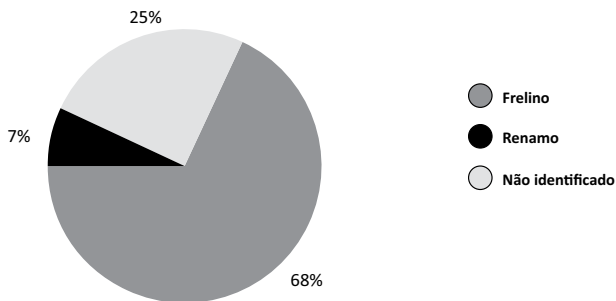
## **O OIIL e a questão político-partidária**

No processo de execução do OIIL, uma das questões que têm sido abordadas com pouca frequência é o perfil dos mutuários: quem são as pessoas que recebem financiamento para os projectos apresentados? Será a pertença partidária um critério (in)formalmente usado para a atribuição do dinheiro?

Uma análise a partir do posto administrativo de Vunduzi, no distrito de Gorongosa, mostra que grande parte dos mutuários tem ligações com o partido Frelimo, representando 68% para 2007 (ver o gráfico 6).

Embora não se possa afirmar que o dinheiro tem sido atribuído exclusivamente a pessoas ligadas à Frelimo (pois 7% dos mutuários são membros da Renamo), o gráfico 6 sugere a existência de um certo controlo do processo de atribuição e uso do OIIL por parte do partido

Gráfico 6: Ligação Partidária dos Mutuários do OIIL no Posto Administrativo de Vunduzi, Gorongosa, 2007



Fonte Lista dos projectos financiados em 2007 no Posto Administrativo de Vunduzi

no poder. Este controlo revela o carácter neo-patrimonial do Estado, cristalizado na fraca distinção entre as esferas estatal e partidária. Alguns mutuários entrevistados têm a percepção de que a sua condição de membro do partido no poder facilitou em grande medida o processo de aprovação e financiamento dos seus projectos. A este propósito, António da Costa, por exemplo, não tem dúvidas:

*Eu recebi o dinheiro em 2007. O meu projecto é de compra e venda de cabritos...compro cabritos a 600 mt cada, e revendo a 700 mt. Quando escrevi o meu projecto, eu pedi 26 mil meticais, mas recebi 30 mil meticais... penso que o facto de eu ser membro da OJM tem me ajudado muito. Por exemplo, nesta coisa de projecto, se eu não fosse membro do partido, não teria a facilidade que tive para o meu projecto ser financiado<sup>19</sup>.*

Neste contexto, o OIIL aparece como um recurso político importante que, em alguns distritos, certamente, tem sido mobilizado para a conquista do espaço político a nível local. Facto interessante verifica-se no posto administrativo de Vunduzi, distrito de Gorongosa, onde grande parte dos nossos entrevistados que se declararam membros da Frelimo têm algum cargo dentro do partido: secretários de células e de círculos. Neste casos, em frente das bancas financiadas no âmbito do OIIL, estão hasteadas as bandeiras do partido Frelimo.

O caso de Gorongosa parece sugerir que o processo de execução do OIIL cristaliza uma lógica neo-patrimonial de redistribuição de recursos financeiros com base na pertença político-partidária. Neste sentido, o OIIL transforma-se num instrumento de diferenciação política a nível local e um mero recurso de legitimação política das elites administrativas, não só locais como também nacionais e, por conseguinte, provavelmente, um obstáculo para o processo de redução da pobreza.

## **Conclusão**

Contrariamente ao que muitos discursos parecem sugerir, o processo de descentralização não leva necessariamente à redução da pobreza e desenvolvimento local. O grau de institucionalização do Estado é um elemento fundamental para a estruturação dos efeitos das reformas.

Tal como procurei mostrar, por exemplo, o fraco grau de institucionalização do Estado leva a que os conselhos locais se transformem em espaços de participação controlada e pouco inclusiva, na medida em que a sobreposição das lógicas informais às lógicas formais, no processo de selecção dos membros, não permite o alargamento da base de participação das populações locais nos processos de tomada de decisões. Neste contexto, se existe algum “empoderamento”, é, certamente, para os intermediários do poder a nível local e não para a larga maioria das populações locais.

Relativamente ao OIIL, o processo da sua execução cristaliza uma lógica neo-patrimonial, em que as elites procuram assegurar o controlo da redistribuição dos recursos, como forma de legitimação política. Assim, as principais dificuldades associadas ao processo de atribuição e uso do OIIL surgem, por um lado, como resultado da fraca distinção entre as esferas estatal e partidária e, por outro lado, como consequência da não integração do OIIL nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distritais (PEDDs). Assim, mais do que as baixas taxas dos reembolsos, a fraca (quase inexistente) relação entre os PEDDs e os projectos financiados constitui o verdadeiro drama do processo de execução do OIIL, facto que pode transformar o que parecia ser uma oportunidade num obstáculo para a redução da pobreza.

### **Notas**

<sup>1</sup> Os nossos agradecimentos especiais ao CMI da Noruega, que financiou o trabalho de campo em Gorongosa em Fevereiro de 2009, no âmbito de um projecto de pesquisa que abrangeu igualmente os distritos de Monapo e Zavala. Agradecemos, particularmente, a Aslak Orre por ter comentado o primeiro esboço deste artigo.

<sup>2</sup> No final do artigo está incluída uma lista das abreviaturas.

<sup>3</sup> O trabalho de campo foi realizado em Julho de 2008 e em Fevereiro de 2009.

<sup>4</sup> É importante referir que, até meados dos anos 1980, a base mais importante da RENAMO situava-se na localidade da Casa Banana, posto administrativo do Vunduzi, distrito de Gorongosa.

<sup>5</sup> Entrevista com João Fundisse, membro da OJM, Vunduzi, 25 de Fevereiro de 2009.

<sup>6</sup> Entrevista com Moisés Massua, antigo combatente e beneficiário do OIIL, Vunduzi, 25 de Fevereiro de 2009.

<sup>7</sup> Em Gorongosa, a progressão da Frelimo a nível local é também visível pela quantidade de bandeiras do partido em zonas outrora sob o controlo da Renamo. A título de exemplo, ao longo da estrada que liga a vila de Gorongosa e o posto administrativo de Vunduzi (uma distância de cerca de 30 km) pode contar-se 6 bandeiras da Frelimo contra apenas 2 da Renamo.

<sup>8</sup> Entrevista com Marichera Gemusse, secretário de célula da FRELIMO e beneficiário do OIIL, Muche, Vunduzi, 26 de Fevereiro de 2009.

<sup>9</sup> Entrevista com Bernado Víctor, Chefe da equipa técnica distrital, Vila de Gorongosa, 23/02/09.

<sup>10</sup> Em Gorongosa, por exemplo, o antigo 1º Secretário distrital, embora não sendo membro, participava em algumas sessões do conselho local distrital, a convite do administrador. Numa visita que efectuámos, em Junho de 2007, ao conselho local do posto administrativo de Chiulu, distrito de Malema, constatámos que o secretário da Frelimo ao nível do posto administrativo era membro do conselho local, na sua qualidade de convidado do chefe do posto administrativo.

<sup>11</sup> Entrevista colectiva com membros do conselho local do posto administrativo de Vunduzi, Gorngosa, 3 de Julho de 2008.

<sup>12</sup> A imprensa está cheia de notícias sobre o mau uso dos 7 milhões.

<sup>13</sup> Entrevista com Moreze Joaquim Causande, ex-director dos serviços de actividades económicas de Gorongosa, Vila de Gorongosa, 24 de Fevereiro de 2009.

<sup>14</sup> Em Julho de 2007 visitámos um dos distritos da província do Niassa, onde, informalmente, o administrador local confirmou-nos que parte dos 7 milhões que recebeu tinha sido usada para a reabilitação da sede distrital do partido Frelimo. O distrito tinha sido abrangido pela visita de Armando Guebuza no âmbito das suas presidências abertas. No dizer do administrador, quando o Presidente da República visitou o distrito, gostou de ter visto a sede do partido Frelimo em muito bom estado após as obras de reabilitação. É importante referir que o administrador informou o Presidente Armando Guebuza que a reabilitação da sede do partido beneficiou dos fundos dos 7 milhões.

<sup>15</sup> Entrevista com o administrador do distrito de Metarica, Metarica, 14 de Julho de 2007.

<sup>16</sup> Numa visita ao distrito de Mueda, Cabo Delgado, em Outubro de 2008, durante a sessão extraordinária do conselho local, onde nos foi apresentado o relatório de execução do OIIL, disseram-nos que foram criados mais de 1 000 postos de emprego. Quando procurámos saber de que tipo de postos de trabalho se tratava, ninguém soube dizer se eram postos sazonais ou fixos.

<sup>17</sup> Visitámos uma banca de venda de produtos de primeira necessidade no posto administrativo de Vunduzi, em Gorongosa. Entre os produtos, havia bolachas, doces, coca-cola, cerveja, bebidas secas, etc.

<sup>18</sup> Ver PESOD de 2007 do distrito de Gorongosa.

<sup>19</sup> Entrevista com António da Costa, posto administrativo de Vunduzi, Gorongosa, 25 de Fevereiro de 2009.

## Abreviaturas

CDC	Comité de Desenvolvimento Comunitário
CLD	Conselho Local do Distrito
CLPA	Conselho Local do Posto Administrativo
CMI	Chr. Michelsen Institute
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
INE	Instituto Nacional de Estatística
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MADER	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural
MAE	Ministério da Administração Estatal
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEDD	Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital
PES	Plano Económico e Social
PESOD	Plano Económico e Social e Orçamento Distrital
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
SADD	Sistema de Avaliação de Desempenho do Distrito

## Referências

- Badie, Bertrand & Hermet Guy. 2001. *La Politique comparée*, Paris: Armand Colin.
- Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratton, Michael, Van de Walle, Nicolas. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Braud, Philippe. 1997. *Science politique. L'État*, Tomo 2, Paris, Editions du Seuil.
- Braud, Philippe. 2000. *Sociologie Politique, Paris*, L.G.D.J., 5ª edição.

- Cammack, Diana, Golooba-Mutebi, Fred, Kanyongolo, Fidelis O'Neil, Tam. 2007. "Neopatrimonial Politics, Decentralisation and Local Government: Uganda and Malawi in 2006", *Working Paper 2*, Londres, Overseas Development Institute.
- Chabal, Patrick, Daloz, Jean-Pascal. 1999. *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris, Economica.
- Decreto 11/2005. *Boletim da Republica*. I Série n° 23, 10 de Junho de 2005.
- Easton, David. 1965. *Analyse du système politique*. Paris : A. Colin.
- Eisenstadt, Samuel. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Governo de Moçambique, 2009, *Balanço do Plano Económico e Social de 2008*, Maputo
- Hanlon, Joseph, Smart, Teresa. 2008. *Há Mais Bicicletas. Mas há Desenvolvimento?* Maputo: Missanga.
- Hyden, Goran. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. Londres, Ibadan, Nairobi: Heinemann.
- Hyden, Goran. 2000. *The Governance Challenge in Africa*. In Goran Hyden et al., ed. African Perspectives on Governance. Trenton, Asmara: AWP. p. 5-32
- INE. 2008. Censo 2007. (<http://www.ine.gov.mz/censo2007/rdcenso09/Sofala/ha/q1>. Acedido a 11 de Abril 2009).
- Lei 8/2003, *Boletim da Republica*, I Série n° 20, 1º Suplemento, 19 de Maio de 2003.
- Le Meur, Pierre-Yves. 2003. *Décentralisation et développement local*. Espace public, légitimité et contrôle des ressources, Paris : GRET, document de travail n° 34.
- MAE. 2005. *Perfil do Distrito de Gorongosa*. Província de Sofala (<http://www.mae.gov.mz/perfil%20destrital/PerfisDistritais/Sofala/Gorongosa.pdf>. Acedido a 11 de Abril de 2009).
- MAE/MPD. 2008. *Guião sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais*, Maputo.
- MAE/MADER/MPF. 2003. *Participação e Consulta Comunitária na Planificação distrital. Guião para Organização e Funcionamento*, Maputo.
- Médard, Jean-François. 1990. "L'Etat Patrimonialisé", *Politique Africaine*, 39, Paris, Karthala, p. 25-36.
- Médard, Jean-François. 1991. "L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire". In Jean-François Médard (dir.), *Etats d'Afrique Noire. Formation, Mécanismes et Crises*, Paris, Karthala, p. 323 – 353.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- MPD. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006 – 2009 (PARPA II)*, Maputo.



- MPD. 2008. *Relatório Balanço de Actividades no Âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local*, Maputo.
- MPD. 2009. *Relatório Balanço da Implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008*, Maputo.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. “La Politique du terrain. Sur la production des données en Anthropologie”, *Enquête*, 1, Marselha, Éditions Parenthèses, p. 71-109.
- Olowu, Dele, Wunsch, James. 1990. *The Failure of the Centralised State: Institutions and self-Governance in Africa*, Boulder: Westview Press.
- Olowu, Dele, Wunsch, James. 2004. *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder e London: Lynne Rienner Publishers.
- Plataforma de Governação Local – Centro, 2007, *Encontro Regional Centro. Relatório do Processo*, Chimoio.
- Plataforma de Governação Local – Sul, 2007, *Encontro Regional Sul. Relatório*, Maputo.
- Rothchild, Donald, Chazan, Naomi (ed.). 1988. *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Colo, Westview Press.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2003. “Can One or Few Cases Yield Theoretical gains?” Mahoney, James, Rueschemeyer, Dietrich (ed.). *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, p.305-336.
- Weber, Max. 1971. *Economie et Société*, Paris, Librairie Plon.

## 2. DISCURSO POLÍTICO E POBREZA EM MOÇAMBIQUE: ANÁLISE DE TRÊS DISCURSOS PRESIDENCIAIS

Luís de Brito

### *Introdução*

O objectivo deste artigo é caracterizar o discurso presidencial moçambicano no início do mandato de Armando Guebuza, analisar o lugar que a questão da pobreza ocupa nesse discurso e a forma como ela é abordada. São objecto de estudo três discursos: o seu discurso de investidura, o discurso na tomada de posse dos primeiros membros do governo nomeados e o discurso na tomada de posse dos governadores provinciais e restantes ministros e vice-ministros. Os títulos escolhidos para estas intervenções, na sua versão publicada (Guebuza 2006)<sup>1</sup>, fazem transparecer a actualidade e o papel político central da temática da pobreza: “A nossa missão: o combate contra a pobreza”, “Combate à pobreza: um desafio que exige criatividade e celeridade nas nossas acções” e “Distrito: base para a dinamização do combate à pobreza”.

Embora se trate, à partida, de textos com estatutos diferentes, em função do contexto em que foram proferidos – o primeiro é uma intervenção pública, explicitamente dirigida “ao Povo Moçambicano e ao mundo” (Guebuza 2004b: 9)<sup>2</sup>, e os outros dois foram proferidos perante um número restrito de convidados – a sua publicação conjunta confere-lhes um estatuto semelhante. Para além disso, em termos de comunicação política, a publicação faz deles instrumentos de difusão da linha orientadora do governo e, como tal, merecedores de igual atenção.

Para se compreender o sentido do discurso político, o que ele representa em termos da visão do mundo e da sociedade que lhe é inerente e da acção que propõe, devemos entendê-lo no seu contexto histórico e situacional. Por isso, começamos por estabelecer em grandes linhas o processo de estruturação do actual campo político moçambicano, ou seja, as origens, posições e relação entre os dois partidos, a Frelimo e a Renamo, que partilham, de forma quase exclusiva, a cena política moçambicana. Em seguida, procuramos identificar quais os

temas estruturantes das três intervenções presidenciais aqui analisadas e o lugar que nelas ocupa a questão da pobreza. Finalmente, tentamos mostrar que, para além da presença exclusiva da concepção da pobreza, que é própria dos programas inspirados pelo modelo de análise do Banco Mundial, existe um outro elemento que consiste em defender, recorrendo a um uso ambíguo da noção de pobreza, o desenvolvimento de uma burguesia nacional.

## **O campo político e os partidos**

Mais do que qualquer outro, o discurso político incorpora a história e a estrutura do campo em que se inscreve<sup>3</sup>. Discurso de acção, que tem por objectivo agir sobre a realidade social, ele é um elemento central nas lutas que os agentes políticos desenvolvem para manterem ou acederem a posições de poder. Ao mesmo tempo, porque a eficácia do discurso político depende em grande medida da legitimidade que lhe é reconhecida, é também discurso de legitimação. Nesta perspectiva, a análise da formação do actual campo político moçambicano contribui para melhor compreender o discurso dos diferentes agentes políticos e, em especial, o discurso de Armando Guebuza<sup>4</sup>.

A história recente de Moçambique foi marcada por dois processos estruturantes do ponto de vista social e político. O primeiro foi a luta pela independência dirigida pela Frelimo. Iniciada em 1962, esta assumiu uma forma de confrontação militar com o regime colonial a partir de 1964. Deste processo resultou a proclamação da independência em 1975 e a instituição de um sistema político de partido único pela Frelimo. O segundo processo foi a guerra civil que se seguiu imediatamente à independência e que se prolongou até 1992, opondo a Renamo ao governo da Frelimo.

Muito embora a Frelimo tenha desenvolvido desde muito cedo um discurso revolucionário de inspiração marxista, a sua luta pela independência foi essencialmente uma luta nacionalista. A presença de um pequeno grupo de intelectuais influenciados pelo movimento comunista internacional data da criação da Frelimo. Esse grupo foi gradualmente alargando a sua influência no seio da organização e tornou-se hegemónico a partir de 1968<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, o contexto internacional da época e a opção pela luta armada como forma de luta anti-colonial reforçaram o papel da referência ao marxismo no discurso nacionalista moçambicano (Brito 1991)<sup>6</sup>.

Ao mesmo tempo, uma das particularidades da história política moçambicana foi a virtual inexistência de outros movimentos independentistas para além da Frelimo. Com efeito, apesar de várias dissidências e de se terem formado alguns outros partidos no exílio, nenhum deles conseguiu conquistar espaço político e legitimidade suficiente no combate ao colonialismo. Esta situação permitiu à Frelimo consagrar-se e ser internacionalmente reconhecida

como o “único e legítimo representante do Povo Moçambicano” e, como tal, negociar a independência do país com o governo português saído do golpe de 25 de Abril de 1974.

Usando a sua legitimidade histórica de obreira da independência, a Frelimo projectou-se como partido único e impôs-se como “força dirigente do Estado e da sociedade”. A sua retórica revolucionária e a sua acção na gestão do Estado recém-independente provocaram não só uma forte reacção dos “poderes brancos” da região, a Rodésia e a África do Sul, que se sentiam ameaçados por um vizinho que apoiava a luta dos movimentos nacionalistas desses países, mas também um descontentamento em amplos sectores da população moçambicana.

Foi nesse contexto de confrontação com os regimes da Rodésia e da África do Sul e, a nível interno, da tentativa de transformar de maneira autoritária as formas de organização social, particularmente nas zonas rurais, que se desenvolveu um movimento armado de oposição, a Resistência Nacional de Moçambique (Renamo). A guerra civil que se seguiu constitui o segundo factor estruturante do actual campo político moçambicano.

Apesar de várias tentativas, desde 1984, de amnistiar os membros da Renamo e de os integrar no Estado da Frelimo, a guerra continuou e só viria a terminar depois das demoradas negociações entre as duas partes beligerantes que resultaram na assinatura do Acordo Geral de Paz, em Roma (1992). Ao longo da guerra, a Renamo desenvolveu-se como um movimento nacional, cujo projecto era derrubar e substituir a Frelimo no poder. Embora a sua base social se localize essencialmente na região centro e centro-Norte do país, como mostram os resultados da votação nos três processos de eleições gerais que tiveram lugar até hoje <sup>7</sup>, esta organização nunca se apresentou nem agiu como um partido regional e, menos ainda, regionalista.

Durante muito tempo, a Renamo limitou-se a fazer guerra à Frelimo com o objectivo de derrubar o que designava como “poder comunista” em Moçambique. Porém, este combate não foi acompanhado de uma crítica clara do monopartidarismo, nem da defesa explícita de um sistema de democracia multipartidária. Só na fase final do conflito e no contexto das negociações que se iniciavam nessa altura é que a questão da democracia começou a ser abordada pela Renamo nesses termos. Ao contrário da Frelimo, a Renamo cresceu e desenvolveu-se como um aparelho fundamentalmente militar, como um corpo social armado<sup>8</sup>.

Sem um verdadeiro programa político, e não podendo questionar a legitimidade da luta pela independência dirigida pela Frelimo, nem o seu fundamento nacionalista, a Renamo reconhece a legitimidade da “Frelimo de Mondlane”, em contraposição à “Frelimo comunista” de Samora Machel e Joaquim Chissano, inscrevendo-se assim no terreno do nacionalismo estabelecido pela Frelimo. Ao mesmo tempo, procura, no entanto, diferenciarse reivindicando a sua legitimidade com base no papel que teria desempenhado na “luta pela democracia” e no facto de ter sido o seu combate que obrigou a Frelimo a aceitar o multipartidarismo.

Se é verdade que a adopção de um sistema político multipartidário foi em grande medida o resultado da luta da Renamo, há que salientar que os termos do Acordo Geral de Paz que ela negociou podem ser apontados como tendo contribuído para a relativamente fraca qualidade e as limitações do actual sistema democrático moçambicano. Com efeito, o processo de transição acordado em Roma teve algumas características que iriam condicionar a redefinição do espaço político em Moçambique:

a) Em primeiro lugar, o processo foi baseado no reconhecimento do governo da Frelimo e não estabeleceu instituições de transição capazes de fazer a ruptura com o passado e com a lógica dominante de hegemonia das forças militarizadas. O Acordo Geral de Paz, para além de uma ligeira revisão constitucional e da criação de um exército nacional integrando elementos das duas partes, estabeleceu apenas algumas comissões mistas de supervisão, cujas funções se esgotavam com a realização das eleições. Todo o aparelho de transição foi concebido sobretudo para proteger os interesses da Renamo no seu processo de reintegração e acomodação no Estado e não para rever as regras e criar uma nova dinâmica social e política. A Frelimo pôde, assim, manter praticamente intacto o aparelho da administração pública que tinha criado e consolidado desde a independência, assim como manter e mesmo reforçar as forças da polícia e dos serviços de segurança que se mantiveram sob seu controlo exclusivo.

b) Em segundo lugar, o processo foi centrado nos dois ex-beligerantes e excluiu praticamente qualquer protagonismo da parte de outras forças políticas e da sociedade civil em geral. Nestas condições, a bipolarização instalada durante a guerra civil foi confirmada nas eleições de 1994, dando origem a um sistema político bipartidário, não obstante o sistema eleitoral adoptado ter sido o proporcional<sup>9</sup>.

c) Finalmente, uma outra característica do processo de transição foi o grande apoio da comunidade internacional, nomeadamente financeiro. Não só os doadores internacionais financiaram o processo de transição e os próprios partidos, como desde então têm contribuído com fundos de ajuda que ainda hoje representam mais de metade do orçamento do Estado. Um dos efeitos perversos desta situação é que o governo e as forças políticas dependem muito mais dos doadores do que dos cidadãos, o que enfraquece o processo de prestação de contas, reduz o espaço de debate e negociação de interesses próprio da democracia pluralista e contribuiu para reforçar uma atitude paternalista em relação aos cidadãos da parte do governo e do Estado, assim como das forças políticas em geral.

As condições da transição, nomeadamente a reintegração das forças da Renamo no novo exército nacional, e a conquista de posições políticas (especialmente na Assembleia da República) para uma parte significativa da sua liderança foram suficientes para garantir a paz, mas isto foi feito em detrimento da sua consolidação como movimento político.

Na verdade, as principais reivindicações políticas da Renamo (de alguma maneira, o seu embrionário “programa político”) tinham entretanto sido recuperadas pela Frelimo. Esta última tinha não só aceitado o princípio do multipartidarismo, mas sobretudo tinha abandonado a sua referência ao marxismo para se converter à economia de mercado e iniciado um processo de reconhecimento da organização social tradicional e das suas autoridades. Por outro lado, colocada em situação de competição, a Frelimo inicia um processo de promoção interna e de recrutamento de quadros oriundos das regiões do centro e Norte do país, respondendo assim a uma das críticas mais frequentes que lhe eram feitas, a sobre-representação do Sul na direcção do partido e do Estado, e reduzindo um eventual espaço de mobilização política em favor da Renamo<sup>10</sup>.

Não obstante as grandes diferenças que se podem apontar entre os movimentos políticos de oposição de Moçambique e de Angola, é interessante notar a semelhança que se observa entre os processos de transição política nos dois países, embora o percurso seguido por cada um dos países tenha sido muito diferente<sup>11</sup>. Nos dois casos se pode dizer que, como defende Messiant (2009) em relação a Angola, os partidos no poder foram capazes de efectuar três transições: da economia estatal para a economia liberal; da guerra para a paz; e do partido único para o multipartidarismo, sem que a sua dominação tenha sido posta em causa. A explicação desta semelhança não deve ser procurada do lado da oposição, mas na natureza dos dois partidos dirigentes, a Frelimo e o MPLA<sup>12</sup>, e da sua capacidade para se instituírem e consolidarem como partidos-Estado.

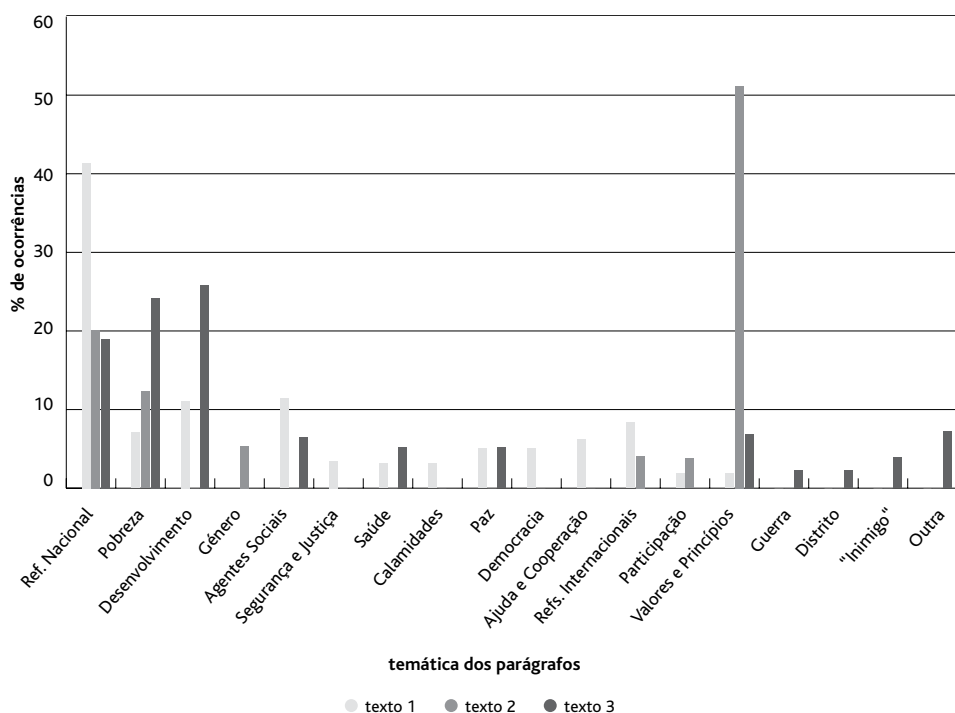
O campo político moçambicano acaba, pois, por se constituir, depois do processo de transição, à volta dos dois “partidos armados”, que, pela sua história, tinham ambos “vocação” de partido único. Do ponto de vista ideológico, a Frelimo abandonou oficialmente, em 1989, a referência ao marxismo em favor do “socialismo democrático” e passou a apresentar-se como partido “de todo o Povo”<sup>13</sup>, mantendo-se assim dentro do registo do nacionalismo que lhe era próprio. Por seu lado, a Renamo, embora nos seus estatutos se tenha definido de forma mais consentânea com um sistema de democracia liberal<sup>14</sup>, enfrentando permanentemente a acusação de ser uma organização manipulada e anti-nacional e incapaz de desenvolver um programa político próprio, acaba inscrevendo-se no mesmo registo nacionalista. Assim, o debate político nacional ficou praticamente reduzido, desde então, a um conflito de legitimidade<sup>15</sup> entre estas duas forças políticas, ficando pouco espaço para o desenvolvimento de visões alternativas sobre os problemas nacionais capazes de mobilizar efectivamente os cidadãos. É assim que, depois de uma grande participação nas primeiras eleições gerais (87%), que correspondeu às enormes expectativas em relação às promessas que um futuro sem guerra permitia, a abstenção aumentou até um nível em que a própria legitimidade do poder político pode ser posta em causa<sup>16</sup>.

## O discurso presidencial e a pobreza

Depois da breve apresentação das linhas gerais da formação do campo político moçambicano actual, vamos analisar o discurso presidencial através dos três textos que assinalaram o início do mandato de Armando Guebuza. Convém começar por sublinhar que, para uma verdadeira compreensão do discurso presidencial, sobretudo quando se trata de intervenções escritas, é preciso considerar que, embora tenham evidentemente marcas pessoais, se trata de um discurso colectivo, num duplo sentido: primeiramente porque é, em grande medida, o produto do trabalho de assessores e, em segundo lugar, porque exprime as posições oficiais do partido, aquelas em que os seus membros se reconhecem ou são chamados a seguir.

Uma primeira abordagem geral, consistindo na identificação dos assuntos que caracterizam cada parágrafo e no cálculo do peso percentual que têm no conjunto do texto (Gráfico A), permite ver que as três intervenções apresentam, para além de um fundo comum, algumas características que as distinguem. Efectivamente, cada uma delas revela as marcas do contexto particular em que foi feita.

Gráfico A: Temática das intervenções presidenciais



Embora em todas as intervenções o que designámos por “referência nacional” (quando o parágrafo fala de Moçambique, do Povo Moçambicano ou dos Moçambicanos) ocupe um lugar de destaque, o que nos remete para o nacionalismo que naturalmente constitui uma dimensão central do discurso político da Frelimo e, por isso, o seu fundo comum, o seu peso relativo é diferente em cada uma delas. Assim, no primeiro texto, lido por ocasião da investidura do presidente, que é o mais longo e aborda uma maior variedade de assuntos, o aspecto de afirmação nacionalista e da legitimidade histórica da Frelimo é o mais destacado, não só no interior do próprio texto (42%), mas igualmente em relação ao peso do mesmo nas outras duas intervenções (20% e 19%). No segundo texto, lido na cerimónia de tomada de posse dos membros do governo, apesar da dimensão nacionalista transparecer com um certo destaque, a temática mais importante corresponde àquilo que designámos como “valores e princípios” (56%), o que reflecte a vontade presidencial de garantir que a acção governativa obedeça às suas orientações. Finalmente, no terceiro texto, lido por ocasião da posse dos governadores provinciais, a temática da pobreza e do desenvolvimento aparece com mais destaque (em conjunto representando 48%). Prolongando a intervenção anterior, o destaque é aqui dado à máquina governativa que assegura o controlo no terreno, particularmente os governadores e administradores distritais, e ao que dela se espera em termos de promoção do desenvolvimento.

Uma análise lexicográfica mais sistemática confirma a visão geral acima apresentada. Considerando que as palavras cuja frequência no discurso é a maior são aquelas que definem os seus contornos temáticos, podemos verificar no quadro abaixo a lista das palavras-tema para as três intervenções que aqui nos interessam<sup>17</sup>.

QUADRO 1: Palavras-tema nas intervenções presidenciais

Palavras-tema (texto 1)	n*	f**	Palavras-tema (texto 2)	n*	f**	Palavras-tema (texto 3)	n*	f**
Moçambique***	40	12,2	Moçambique***	17	11,0	Moçambique***	23	8,7
Povo	20	6,1	Queremos	15	9,7	Povo	19	7,2
País	16	4,9	Governo	10	6,5	Pobreza****	19	7,2
Pobreza	13	4,0	Dirigentes	9	5,8	Desenvolvimento	12	4,6
Desenvolvimento	13	4,0	Combate	7	4,5	Combate	12	4,6
Combate	12	3,6	Nacional	7	4,5	País	11	4,2
Nacional	10	3,0	Promoção	6	3,9	Social	10	3,8
Governo	9	2,7	Espírito	5	3,2	Missão	7	2,7
Paz	8	2,4	Sector	5	3,2	Paz	7	2,7
Presidente	8	2,4	Sejam	5	3,2	Sociedade	7	2,7

\* n = número de ocorrências; \*\* f = frequência relativa por mil palavras.

\*\*\* inclui as formas Moçambicano(a)(s) e Moçambicanidade. \*\*\*\* inclui as formas “pobre” e “pobres”, que aparecem uma vez cada.



Como se pode ver no quadro 1, em todas as intervenções, o termo Moçambique (e seus derivados) aparece como o mais frequente. Ao mesmo tempo, aparecem com frequência expressões como “Povo Moçambicano”, “nosso Povo”, “pátria amada” ou “pérola do Índico”<sup>18</sup>, o que nos remete para o terreno da expressão e afirmação nacionalista. De facto, o nacionalismo aparece como a característica básica de todo o discurso presidencial, e em qualquer ocasião. Há dois motivos que podemos apontar para a forte presença de marcas de nacionalismo: o primeiro é que a nação moçambicana é ainda uma nação em construção<sup>19</sup> e, como tal, evocá-la é uma das formas de a fazer existir; o segundo tem que ver com a capitalização pela Frelimo da sua legitimidade histórica como obreira da independência e a desvalorização implícita da legitimidade histórica e política da Renamo.

A segunda característica que podemos identificar, sempre considerando a lista das palavras-tema identificadas, é que aparece um único assunto dominante nas intervenções, a pobreza (tendo como contraponto o desenvolvimento). Embora no segundo texto a temática da pobreza possa parecer ausente porque o termo não figura na lista das palavras mais utilizadas (de facto o número de ocorrências é apenas 4), na realidade, esse continua a ser o assunto dominante. Uma análise atenta da lista permite verificar que não há outro assunto em destaque e que, se a pobreza não aparece com o destaque habitual, é apenas porque a intervenção se concentra na exigência de acção por parte dos governantes, o que se reflecte no uso mais frequente dos termos “queremos”, “dirigentes” e “governo”. Mas essa acção refere-se, principalmente, ao “combate à pobreza” e é por isso que a palavra “combate” tem um peso relativamente importante em todas as intervenções. Na verdade, a análise dos textos revela que a pobreza aparece quase exclusivamente referida em termos de “combate à pobreza”. Ou seja, fala-se muito do objectivo, muito pouco da própria pobreza e praticamente nada dos pobres.

O quadro 2 apresenta, para cada um dos textos, o contexto imediato em que a palavra “pobreza” se inscreve, o que permite ter uma ideia bastante precisa do sentido em que o termo é usado e a que é que está associado. Assim, na primeira intervenção constatamos que, em todas as treze ocorrências, se trata da utilização da expressão “combate à pobreza”, embora as formas possam variar ligeiramente (por exemplo, “vencer a pobreza” ou “a pobreza vai acabar”). O mesmo acontece nas quatro ocorrências da segunda intervenção, que também se referem todas ao “combate à pobreza”. Na terceira intervenção observa-se igualmente que o “combate à pobreza” é a nota dominante. Porém, nesta intervenção, as referências à pobreza trazem três novos aspectos: em primeiro lugar aparece a ideia de que a pobreza está concentrada no “campo” (nos “distritos rurais” ou no “meio rural”); em segundo lugar, é recusada a ideia de que a pobreza seja um destino a que não seria possível escapar (“não é uma dádiva divina”); em terceiro lugar, ela é referida a propósito dos “pregadores da pobreza”, “os que advogam que esta condição ... é sinónima de honestidade” (Guebuza 2004d: 30).

A insistência no tema do “combate à pobreza”, com poucas referências às políticas que deveriam consubstanciar a sua concretização<sup>20</sup>, leva-nos a considerar que se trata de um discurso ritual e encantatório, onde a evocação do combate parece ter o papel de substituir a sua efectiva realização. No entanto, ainda que esta dimensão possa em parte ser considerada devido à ausência de uma tradição de debate aberto em Moçambique, uma outra parece também relevante.

QUADRO 2: Contexto de ocorrência da palavra “pobreza”

<p><b>texto 1</b></p> <p>rescindível para dar início ao combate à <b>pobreza</b> inhar, decididamente, na luta contra a <b>pobreza</b> nossa convicção de que podemos vencer a <b>pobreza</b> e, por isso, o nosso combate contra a <b>pobreza</b> pação na mudança de atitude e no combate à <b>pobreza</b> ambém nossa parceira no combate contra a <b>pobreza</b> e modo, mais activo no combate contra a <b>pobreza</b> e aqui o reafirmamos, a vitória sobre a <b>pobreza</b> omissão que assumimos no combate contra a <b>pobreza</b> paz e estabilidade e de combate contra a <b>pobreza</b> frica no seu esforço de combate contra a <b>pobreza</b>igente e instituição no combate contra a <b>pobreza</b> r as mangas, nesta pérola do Índico, a <b>pobreza</b></p>	<p>que grassava Moçambique. Esta decisão encerrava</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Na forja da unidade nacional, na nossa em Moçambique. Por isso, o que nos vamos também não deve ter tréguas. Eis a razão</li> <li>. Vamo-nos empenhar no apoio ao empresariado</li> <li>. Dela esperamos a sua continuada e irreticente</li> <li>. O crime e a corrupção são inimigos insidiosos é, em primeiro lugar, da responsabilidade é total. Da nossa parte, comprometemo</li> <li>. Queremos aproveitar esta oportunidade e de se retirar da marginalização. Em vários</li> <li>. Uma vez mais, expressamos os nossos agradecimentos vai acabar.</li> </ul>
<p><b>texto 2</b></p> <p>ssos eleitorais, centrados no combate à <b>pobreza</b> nós, vamos ganhar este combate contra a <b>pobreza</b> mização da sua contribuição no combate à <b>pobreza</b> a paz, da democracia e para o combate à <b>pobreza</b></p>	<p>absoluta em Moçambique, nos próximos cinco</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. É igualmente nossa expectativa que os absoluta nos próximos cinco anos. Impõe</li> <li>. O nosso discurso de campanha eleitoral</li> </ul>
<p><b>texto 3</b></p> <p>governadores e os eu papel no combate à <b>pobreza</b> gir num único objectivo: o de combate à <b>pobreza</b> is de crescimento económico elevados. À <b>pobreza</b> ir-lhe maior protagonismo no combate à <b>pobreza</b> nesses distritos rurais onde o drama da <b>pobreza</b> , incluindo as indústrias culturais. A <b>pobreza</b> pensar”. Mais importante ainda é que a <b>pobreza</b> exactamente para responder à situação de <b>pobreza</b> am estar na linha da frente de combate à <b>pobreza</b> oral este como pano de fundo o combate à <b>pobreza</b> portunidades a todos os Moçambicanos que <b>pobreza</b> balho, os Moçambicanos vão acabar com a <b>pobreza</b> rsário é constituído pelos pregadores da <b>pobreza</b> Moçambicanos. Para estes pregadores da <b>pobreza</b> dos os Moçambicanos na sua luta contra a <b>pobreza</b> dos cargos governativos, é o combate à <b>pobreza</b> e, por isso, nesta missão de combate à <b>pobreza</b></p>	<p>absoluta em Moçambique, nos próximos cinco e promoção do desenvolvimento económico não pôde escapar ao recuo inevitável ante , definimos o distrito como a base da planificação absoluta é mais acentuado. Efectivamente absoluta que grassa em grande parte o meio absoluta que ainda impera no campo contrasta absoluta em que vive a maioria do nosso no país. Na cerimónia de tomada de posse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Hoje assumimos este combate como a nossa não é uma dádiva divina e que com o seu</li> <li>. O segundo adversário é constituído pelos , os profetas da desgraça, aqueles que advogam , aqueles que não sabem onde e como obter</li> <li>. A vossa missão, que é a missão de todos</li> <li>. Devem, por isso, procurar esclarecer</li> <li>, merecem o apoio e encorajamento de todos</li> </ul>

Apesar de, pelo menos formalmente, a Frelimo se inscrever num campo político onde, desde 1992, diferentes forças se encontram em competição, parece óbvio que a Frelimo não

precisa de desenvolver argumentos para defender as suas posições. Tal situação deve-se à forma como a Renamo se acomodou no espaço político moçambicano, sem nunca ter conseguido transformar-se num verdadeiro partido político, a não ser do ponto de vista formal, limitando-se a viver da renda que a negociação do fim da guerra e, depois, a sua presença no parlamento lhe proporcionaram. Finalmente, uma outra razão pode ser apontada para a ausência de debate sobre as formas que o combate à pobreza deve assumir: é que os programas formulados neste campo (os Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA) correspondem à simples adopção das recomendações de política feitas pelas grandes organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial.

## **Mas que pobreza?**

Efectivamente, a leitura das intervenções presidenciais permite detectar a presença de pelo menos alguns dos elementos fundamentais que marcam, desde o início dos anos 1990, a concepção de pobreza e as formas de a combater que são próprias do Banco Mundial e da sua teoria social e económica neoliberal.

Um primeiro aspecto está patente na forma como é colocado o objectivo de vencer a pobreza, que consistiria em não haver “nenhum Moçambicano... que não seja capaz de assegurar, *com o seu trabalho*... um conjunto de condições básicas para a sua subsistência e bem-estar, com dignidade” (Guebuza, 2004<sup>a</sup>: 11) (sublinhado nosso). Nesta perspectiva, que é exactamente a do Banco Mundial, os pobres são, pois, aqueles “que não são capazes de assegurar para si e para os seus dependentes um conjunto de condições básicas para a sua subsistência” (Guebuza, 2004<sup>d</sup>: 27). De acordo com esta visão, o problema não se coloca em termos da estrutura e funcionamento social da economia (a não ser na medida em que eventualmente o Estado não promova o livre desenvolvimento do mercado), mas é remetido para as condições de desenvolvimento do mercado que, pela sua lógica, permitiria a incorporação de todos aqueles que, estando dispostos a trabalhar, sejam dotados das necessárias capacidades (competitividade no mercado de trabalho). Nesta linha de pensamento, as políticas de combate à pobreza preconizadas, em vez de assentarem na análise da dinâmica económica e social tomada na sua globalidade e complexidade, atribuem ao Estado a tarefa de se ocupar dos “incapazes”, promovendo as condições para eles se tornarem competitivos e para que se possam inserir no mercado, ou assistindo-os enquanto tais condições não se verificam (Ugá, 2004). Dentro desta lógica, podemos destacar a “atenção... à formação técnico-profissional virada para responder às necessidades do desenvolvimento local e do País e para o auto-emprego” (Guebuza, 2004<sup>b</sup>: 12) e, em geral, a promoção da educação e da saúde (“reabilitação e expansão da rede escolar e sanitária”), mas também o desenvolvimento de infra-estruturas

(“construção de vias de acesso e fontes de água”) referidas nas intervenções presidenciais.

O segundo aspecto é relativo à questão do funcionamento e do papel do Estado. Na óptica do Banco Mundial, o Estado deve assumir o papel de facilitador do mercado e complementá-lo nas áreas ou aspectos em que este não está interessado ou não funciona. Neste domínio, podemos registar as referências à reforma do sector público, que inclui o combate ao crime e à corrupção e é destinada a “melhorar a eficácia e a eficiência da administração pública” (Guebuza, 2004b: 13). A reforma do sector público e, em geral, *a good governance* são consideradas no modelo do Banco Mundial como condições necessárias ao sucesso das políticas que assentam no funcionamento do mercado, entre outros aspectos, porque intimamente ligadas à previsibilidade<sup>22</sup>. Aliás, na segunda intervenção presidencial, a questão da previsibilidade é directamente referida como tal, embora relativamente a um aspecto particular que é o dos bens públicos: “De vós... esperamos uma aplicação rigorosa da legislação vigente sobre a gestão dos bens públicos, para garantir transparência e para que os vossos actos de governação sejam *previsíveis*” (Guebuza, 2004c: 21) (sublinhado nosso). E é também no sentido de garantir condições de eficiência e previsibilidade aos agentes económicos que se deve entender a preocupação expressa dos “tribunais serem mais céleres a dirimir os conflitos” (Guebuza, 2004b: 13). Em geral, o Estado é concebido como tendo o papel de facilitador do mercado e é exactamente nesse contexto que, também nas intervenções presidenciais, aparecem referências em relação ao “apoio ao empresariado nacional” e à “atração do investimento estrangeiro” (Guebuza, 2004b: 12), ou a recomendação para que “os titulares dos cargos governativos contribuam para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento da actividade empresarial...” (Guebuza, 2004d: 28).

A partir dos elementos acima apontados, é evidente que o discurso presidencial é construído com base na matriz neoliberal adoptada pelo Banco Mundial e, portanto, que as numerosas referências ao “combate à pobreza” se enquadram nessa mesma concepção. Ao mesmo tempo, o discurso presidencial corresponde ao que seria de esperar num país que, dependente da ajuda internacional, decidiu seguir um programa económico obedecendo às recomendações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

Mas, para além do “combate à pobreza”, existem na terceira intervenção presidencial duas referências à pobreza, que são de natureza distinta. Ambas surgem a propósito de “dois grandes adversários” que os dirigentes nomeados devem enfrentar na sua missão de combate à pobreza (Guebuza 2004d: 30).

O primeiro desses adversários seria o cidadão pessimista “que parte do princípio que, tendo os seus progenitores sido sempre pobres, ele não pode aspirar a uma condição diferente” (Guebuza 2004d: 30). O ponto interessante e revelador na conclusão deste raciocínio é que “alguns desses pessimistas podem até ser levados a *não ver ou não reconhecer os progressos*

*em curso à sua volta*” (Guebuza 2004d: 30) (sublinhado nosso). Ora, parece que se trata aqui mais de antecipar e desvalorizar a insatisfação e eventuais críticas à governação do que de uma improvável resistência dos cidadãos pobres à perspectiva de uma vida melhor.

O segundo adversário “é constituído pelos pregadores da pobreza, os profetas da desgraça, aqueles que advogam que esta condição social é sinónima de honestidade e um exemplo a seguir por todos os moçambicanos” (Guebuza 2004d: 30). Se é verdade que muitos cidadãos sustentam que a honestidade devia ser um exemplo para todos, não se conhece quem tenha defendido que a pobreza deveria ser exemplo a seguir. Mais uma vez se trata de desqualificar as vozes críticas atribuindo-lhes falsamente posições indefensáveis<sup>23</sup>.

O interesse destas passagens da terceira intervenção presidencial é que elas nos remetem para um campo que já não é exactamente o dos programas de combate à pobreza concebidos com base na doutrina do Banco Mundial, mas de uma concepção diferente. Na verdade, o extracto em questão, porque não exprime de forma explícita o raciocínio que nele está subentendido e que consiste no uso de uma concepção de pobreza travestida como argumento para justificar o enriquecimento, pode ser melhor entendido recuando no tempo e comparando com declarações muito semelhantes, mas mais claras, do então candidato presidencial. Com efeito, Armando Guebuza deu uma entrevista durante a campanha eleitoral de 2004 onde abordou o assunto de uma forma clara e directa:

**Dom. :** *- Temos-lhe ouvido dizer que não devemos ter medo de ser ricos.*

**Guebuza:** *- Nós temos que ter a certeza que somos capazes de deixar de ser pobres. Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos. Temos de cultivar a auto-estima. Os recursos são todos nossos. A mentalidade miserabilista de continuar a ser pobre e de que só é honesto aquele que é pobre, é uma mentalidade ultrapassada, é uma mentalidade a combater. Deve ser varrida das nossas cabeças.*

*Quando se fala de honestidade, há por aí quem pense que qualquer acto tendente a construir riqueza é, por esse mesmo facto, desonesto. É profundamente errado. Se nós questionarmos a seriedade daqueles que, trabalhando, conseguem ter alguma riqueza, estamos a castrar, à partida, a possibilidade de combater a pobreza.*

**Dom. :** *- Há quem pense que algumas pessoas enriquecem pelo facto de estarem a servir o povo.*

**Guebuza:** *- É inveja. É inveja, ressalvando os casos em que algo aconteça de errado, mas isso tem de se provar. Não se pode acusar alguém de latronice ou roubo sem se saber de onde saiu o roubo. Praticamente toda a gente é acusada de corrupção, mas não se identifica a sua origem.*

**Dom. :** - *Mas não acha que existe também um défice da nossa Justiça relativamente a todas essas acusações?*

**Guebuza:** - *Todo o ciclo do roubo tem a ver, em primeiro lugar, com a luta para a pobreza. Enquanto tivermos a mentalidade de pobres e vivermos na pobreza, permanecerá sempre esse sentimento de inveja. (Domingo: 21).*

Embora nas primeiras frases pudéssemos admitir que a utilização dos termos “ricos” e “riqueza” se referia aos moçambicanos em geral, à medida que o raciocínio avança e as perguntas se vão tornando mais específicas, verificamos que se está a falar do enriquecimento de um pequeno número de cidadãos que, à partida, não eram os pobres para quem são concebidos os programas de combate à pobreza. Assim, o uso da terminologia do combate à pobreza é abusivo, mas corresponde à necessidade de procurar uma legitimidade contra as críticas que, com razão ou sem ela, põem em causa a realidade da eficácia do combate à pobreza, apontam como problema o crescimento da diferenciação social e a concentração da renda nas mãos de uma minoria e denunciam a corrupção e outras práticas ilícitas como fonte de enriquecimento.

## Notas

<sup>1</sup> Para evitar a confusão entre a referência ao discurso como categoria geral e estes discursos específicos, passamos a referi-los, daqui em diante, como intervenções ou textos.

<sup>2</sup> O uso deste tipo de expressão de inspiração papal, que aparece por duas vezes nos textos aqui analisados, pode ser atribuído ao gosto pelo formalismo e grandiloquência que são característicos de um sector da intelectualidade moçambicana.

<sup>3</sup> Referimo-nos aqui à noção de campo desenvolvida por Pierre Bourdieu (1984) como espaço estruturado de posições onde os agentes sociais estabelecem relações de força em função dos seus interesses específicos, mas aceitando um conjunto de interesses comuns fundamentais. Neste sentido, o entendimento do discurso político só é possível quando este é contextualizado e referido aos discursos anteriores, aos discursos dos outros agentes políticos e às estruturas socio-culturais e políticas em que os vários agentes actuam (Gjerstad 2007).

<sup>4</sup> Como defende van Dijk (2002), a relevância do estudo do discurso político depende da capacidade de o relacionar com as propriedades das estruturas e processos políticos em que se inscreve.

<sup>5</sup> Como marcos dessa hegemonia, podemos apontar o II Congresso (1968) e, sobretudo, a reorganização da direcção político-militar da organização após o assassinato, em 1969, do seu presidente, Eduardo Mondlane.

<sup>6</sup> No seu primeiro congresso após a independência, que teve lugar em Fevereiro de 1977, a Frelimo viria a declarar-se oficialmente “partido de vanguarda marxista-leninista”. Note-se que a referência ao mar-

xismo da Frelimo remete para as suas versões estalinistas (tanto soviética como maoísta), perfeitamente adequadas à expressão de um nacionalismo modernista e centrado no Estado.

<sup>7</sup> Uma cartografia eleitoral das eleições de 1994, 1999 e 2004 a nível de distrito e de posto administrativo para todo o país encontra-se disponível em: [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=rec\\_cart](http://www.iese.ac.mz/?__target__=rec_cart).

<sup>8</sup> Recorde-se aqui a análise que Geffray fez da natureza da Renamo: “... *corpo social armado*, para quem a guerra é o elemento vital. A Renamo tem como discurso político apenas o que lhe é estritamente necessário para operar a passagem do conflito que opõe as populações rurais ao Estado da Frelimo a uma forma de guerra, não alimentando para si própria, nem para as populações rurais que a apoiam, nenhum projecto político” (Geffray 1991: 155).

<sup>9</sup> Ao contrário dos sistemas eleitorais maioritários, que tendem a produzir sistemas políticos bipartidários, os sistemas de representação proporcional tendem a produzir sistemas pluripartidários.

<sup>10</sup> O sentimento de exclusão das elites oriundas da região central e do centro-Norte do país data do período da guerra da independência e de alguma forma encontrou expressão depois de 1975 no desenvolvimento da Renamo, mas penetra igualmente a própria Frelimo.

<sup>11</sup> Em Moçambique foi possível acomodar a Renamo e garantir imediatamente a paz em 1992, enquanto em Angola o conflito armado foi retomado uma primeira vez depois das eleições de 1992 (organizadas na sequência do Acordo de Bicesse, de 1991) e de novo a seguir ao acordo de Lusaka de 1994, para finalmente terminar somente após a morte de Jonas Savimbi, o líder da UNITA, em 2002.

<sup>12</sup> Partidos com raízes comuns, que foram criados e se desenvolveram a partir da mesma matriz social e ideológica: liderança oriunda de uma pequena burguesia educada e assimilada e portadora de um discurso nacionalista revolucionário e modernista. Durante a luta pela independência, integraram a Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas (CONCP).

<sup>13</sup> Nos Estatutos aprovados no último congresso, em 2006, o parágrafo 3 do artigo 2 (sobre a natureza do partido) diz: “A FRELIMO é o Partido do povo que concretiza a sua linha política na base das aspirações e sentimentos da vontade do povo, sua condição e razão da sua existência”.

<sup>14</sup> A sua definição oficial é a seguinte: “A RENAMO é um Partido Político constituído por moçambicanos, sem distinção de sexo, raça, etnia, crença religiosa, profissão, origem social, lugar de nascimento ou de domicílio” (artigo 1 dos Estatutos aprovados no congresso de 2001).

<sup>15</sup> Uma forte indicação do carácter fundamentalmente não democrático destas duas organizações é o facto de defenderem a sua legitimidade pelo papel histórico na luta pela independência, para a Frelimo, ou pelo combate pela democracia, para a Renamo, e de nenhuma delas se referir à legitimidade proveniente das urnas. Naturalmente, reconhecer que o voto dos cidadãos é a fonte da legitimidade do poder político significaria, ao mesmo tempo, reconhecer a legitimidade dos adversários, o que é contraditório com o princípio totalitário que subjaz à ideologia nacionalista.

<sup>16</sup> Nas eleições gerais de 2004, a abstenção terá sido ligeiramente superior a 50%.

<sup>17</sup> Foram excluídos da contagem e análise os artigos, pronomes e preposições que, embora não sejam anódinos, não contribuem directamente, por si sós, para a temática do texto.

<sup>18</sup> “Povo Moçambicano” aparece 14 vezes no conjunto das três intervenções, “nosso Povo” 22 vezes e “pátria amada” e “pérola do Índico” aparecem 7 vezes.

<sup>19</sup> As diferenças regionais e étnicas são muito fortes no país, como se pode ver na importância que é dada às origens regionais e étnicas para o preenchimento dos cargos políticos e, mais em geral, de quaisquer outros cargos de poder, ou que ofereçam um mínimo de vantagens sociais e económicas, incluindo nos níveis médios da função pública e das empresas.

<sup>20</sup> Na terceira intervenção existem algumas breves notas sobre a necessidade de um desenvolvimento rural integrado e áreas de trabalho como, por exemplo, o aproveitamento dos recursos locais, os mercados rurais e o crédito rural, mas trata-se de mais de uma lista de objectivos do que de uma real orientação para a acção governativa.

<sup>21</sup> Uma das características do discurso nacionalista é a visão totalitária da sociedade, que se exprime na distinção radical entre o “nós” e os “outros” (sendo estes não só os estrangeiros, mas também os chamados “inimigos internos”, os “agentes do inimigo” ou os “infiltrados”), o que reduz drasticamente o campo do debate legítimo e da expressão de ideias diferentes, particularmente se põem em causa as posições dos dirigentes.

<sup>22</sup> Supõe-se que a previsibilidade favoreça o ambiente de negócios e o investimento, ou seja, o normal funcionamento do mercado.

<sup>23</sup> Uma das características estruturais do discurso político é precisamente a valorização do “nós” e das “nossas” qualidades, opiniões, posições e a desvalorização dos “outros” (os adversários), das suas qualidades, opiniões ou posições.

## Referências

- Bourdieu, Pierre. 1984. Quelques propriétés des champs. In Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*. Paris: Minuit. (113-120).
- Brito, Luís de. 1991. *Le Frelimo et la construction de l'Etat national au Mozambique: le sens de la référence au marxisme*. Paris: Université de Paris VIII. (Tese de doutoramento).
- Brito, Luís de. 1997. Os Actores Políticos na Transição para o Multipartidarismo. In *Textos de leitura obrigatória da cadeira Moçambique Contemporâneo*. Vol. II. Maputo: UEM (mimeo).
- Brito, Luís de. 2000. *Cartografia Eleitoral de Moçambique – 1994*. Maputo: Imprensa Universitária.
- Dijk, Teun van. 2002. Political discourse and political cognition. In Chilton, Paul A.; Schäffner, Christina (eds.), *Politics as Text and Talk: Analytical approaches to political discourse*. Amsterdam: John Benjamins. (203-237).
- Geffray, Christian. 1991. *A Causa das Armas: Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Gjerstad, Øyvind. 2007. The Polyphony of Politics: Finding Voices in French Political Discourse. In *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines*, 1 (2): 61-78.
- Guebuza, Armando. 2004. Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos. In *Domingo*, 28 de Novembro de 2004. (20-21).



- Guebuza, Armando. 2006a. A nossa missão: o combate contra a pobreza. In *Armando Guebuza, A nossa missão: o combate contra a pobreza*. Maputo: CEDIMO. (9-16).
- Guebuza, Armando. 2006b. Combate à pobreza: um desafio que exige criatividade e celeridade nas nossas acções. In *Armando Guebuza, A nossa missão: o combate contra a pobreza*. Maputo: CEDIMO. (19-22).
- Guebuza, Armando. 2006c. Distrito: base para a dinamização do combate à pobreza. In *Armando Guebuza, A nossa missão: o combate contra a pobreza*. Maputo: CEDIMO. (25-30).
- Messiant, Christine. 2009. Multipartisme sans démocratie. L' économie politique d'une reconversion hégémonique. In Christine Messiant, *L'Angola postcolonial : Tome 2, Sociologie politique d'une oléocratie*.
- Ugá, Vivian D. 2004. A Categoria "Pobreza" nas Formulações de Política Social do Banco Mundial. In *Revista de Sociologia e Política*. 23: 55-62.

### 3. “POR QUE MOÇAMBIQUE É POBRE?” UMA ANÁLISE DO DISCURSO DE ARMANDO GUEBUZA SOBRE A POBREZA

Sérgio Chichava

#### *Introdução*

A extraordinária redução da pobreza em algumas partes do globo nas últimas décadas, em especial na Ásia, sobretudo na China, capturou a nossa imaginação: quem sabe não poderíamos viver num mundo em que ninguém mais sofresse com a pobreza ainda nas próximas décadas, fazendo da pobreza apenas mais um dos capítulos na nossa evolução histórica? Governos, académicos, instituições financeiras e de desenvolvimento, todos estão empenhados na luta contra a pobreza.

Embora se considere 1990 como o ano em que a luta contra a pobreza passou a figurar como uma missão prioritária pelas instituições internacionais, nomeadamente o Banco Mundial (BM), que dedicou a edição daquele ano do “*World development report*” à pobreza, a luta contra a pobreza é um tema já recorrente desde os anos 1970. Pode citar-se aqui o famoso discurso de Robert S. McNamara, então presidente do BM, pronunciado em Nairobi em 1973, no qual, para além de ter introduzido o conceito de “pobreza absoluta”, afirmava que a erradicação da pobreza até ao final do século XX devia ser um dos grandes desafios da humanidade (Deaton, 2008:15). A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhaga em Março de 1995, é outro dos grandes marcos na preocupação cada vez maior com a pobreza e o seu combate. A adopção dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM) em 2000 por um conjunto de 189 países é outro marco neste movimento mundial (Sindzingre, 2006:10-11)<sup>1</sup>. Enfim, pode-se também citar o relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento de 2000-2001, intitulado “*Attacking poverty*”, onde esta instituição declarava que a erradicação da pobreza era doravante a sua razão de existência, como um dos indicadores da mudança por parte destas instituições. Para tal, o BM e o FMI passaram a condicionar a assistência ao desenvolvimento (alívio da dívida, acesso a emprés-

timos concessionais) à elaboração de um plano de acção contra a pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*) (*Ibid*)<sup>2</sup>.

Sendo Moçambique, de acordo com os dados do PNUD, um dos países menos desenvolvidos do mundo (ocupando, em 2007, a 172<sup>a</sup> posição numa lista de 177 países no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano<sup>4</sup>, e com 54% da sua população a viver com menos de um dólar por dia) e dependente de doadores (cerca de 53% de acordo com o Orçamento de 2009), é óbvio que este tema, à semelhança do que acontece em todos os países pobres, também constitua, pelo menos oficialmente, prioridade por parte das elites políticas locais, dos académicos e da sociedade civil em geral.

Neste artigo, não se discutem as diversas estratégias existentes para se combater a pobreza em Moçambique, o seu impacto social, ou ainda os debates acerca da conceptualização do fenómeno da pobreza; a quem interessar, a literatura sobre todos estes assuntos é vasta (Stewart et al:2007; Hagenaaers:1986). Ao longo do texto, o que se procura é compreender o discurso e a percepção dos políticos em torno desta problemática.

No caso, parte-se do pressuposto de que a percepção de um determinado fenómeno social, de seus contornos e causas, neste caso da pobreza, determina a (s) maneira (s) de combatê-lo. Fundado nesta premissa epistemológica, este artigo pretende analisar o discurso político sobre a pobreza de Armando Guebuza, presidente de Moçambique desde 2005. A escolha do discurso de Guebuza não significa que o tema da pobreza tenha começado a ser abordado apenas por ele, mas ao facto de ser ele o actual presidente do país e predominar na cena política nacional, e, igualmente, por ser um discurso, na sua grande parte, radicalmente diferente dos seus predecessores.

Com efeito, a pobreza e a luta contra a pobreza ocupam um importante lugar no discurso da Frelimo desde a independência do país em 1975. Várias estratégias político-económicas para se combater a pobreza foram ensaiadas. Da mesma forma, várias explicações sobre as causas da pobreza foram dadas. Nessa época, a pobreza que afligia os moçambicanos era vista como consequência directa do colonialismo português, cuja política envolvia não só enriquecer Portugal às custas do suor moçambicano como manter os moçambicanos em perpétua dependência da benevolência metropolitana, sem desenvolvimento rural e industrial local; em resumo, a Portugal interessava pillar Moçambique (transferência das suas riquezas para Portugal) e manter na ignorância o seu povo. Ainda, argumentava a Frelimo, logo após o 25 de Abril de 1974, que marcou a queda do regime de Marcelo Caetano em Lisboa e abriu caminho para a independência das antigas colónias portuguesas, tinha havido muita sabotagem e anarquia por parte dos colonialistas, os quais transformaram uma economia já atrasada num completo caos.

A guerra civil que flagelou o país durante cerca de dezasseis anos (1976-1992) também

foi apontada como uma das causas da pobreza em Moçambique. Segundo a Frelimo, o país era pobre por causa da guerra civil movida pelos “bandidos armados” da Resistência Nacional de Moçambique (Renamo), os quais, apoiados pelos regimes minoritários e racistas da Rodésia do Sul e África do Sul que, desde o princípio, haviam hostilizado o regime “marxista-leninista” da Frelimo, tinham destruído a base socioeconómica do país<sup>5</sup>. Igualmente, dizia-se que o que tornava a situação mais desesperadora era a vulnerabilidade de Moçambique às catástrofes naturais, que ciclicamente se abatem sobre este país.

Contudo, a explicação da pobreza e subdesenvolvimento pelo factor colonial ou pelo imperialismo não era apenas própria a Moçambique. Também era observável em África e noutros países do chamado terceiro mundo, e era muitas vezes usada para justificar a incapacidade das elites desses países em formular políticas progressistas. Estes discursos e percepções eram certamente influenciados pelo contexto da guerra fria, e pelas teorias de dependência em voga na altura. A independência do Zimbabwe, o fim da guerra fria, do Apartheid e da guerra civil, assim como o abandono do marxismo-leninismo a favor do liberalismo, fizeram com que muitos abandonassem tais teorias para explicar o subdesenvolvimento de Moçambique.

Neste diapasão, portanto, um dos objectivos do artigo será analisar os elementos que compõem o discurso de Guebuza, para, então, explicar as estruturas e os determinantes que lhe estão subjacentes. Inspirando-se em Damon Mayaffre, parte-se do pressuposto segundo o qual o discurso político é sempre, e acima de tudo, uma questão de identidade ou uma estratégia identitária:

*Em análise, o principal objectivo de um discurso político não seria, assim, veicular uma mensagem, propagar uma ideologia, incitar à acção, mas afirmar a identidade de um orador para favorecer a identificação de um auditório; afirmar a identidade de um locutor individual (um homem) ou colectivo (um partido, uma classe, um grupo parlamentar, um sindicato) para favorecer a identificação de um público (os militantes, o povo, os eleitores). Em outras palavras, o objectivo de um discurso político é de construir um espaço linguístico no qual o grupo poderá constituir-se, reconhecer-se e existir. (D. Mayaffre, 2003).*

Com efeito, e como iremos ver ao longo do texto, a estratégia discursiva de Guebuza é de marcar o seu campo, o seu estilo, a sua identidade, em suma, de se diferenciar dos seus predecessores. Sem perder de vista que o discurso varia, entre outros, segundo o espaço, tempo e o auditório, forçoso é constatar que o discurso de Guebuza difere radicalmente do discurso de seus predecessores.

## Guebuza e as causas da pobreza em Moçambique

No discurso da sua investidura como terceiro presidente de Moçambique independente, Armando Guebuza avançou que considerava a pobreza como o “inimigo público número um dos moçambicanos”, e declarou o seu combate como a principal missão do seu mandato (Guebuza, 2 de Fevereiro de 2005). Dois dias mais tarde, na cerimónia da tomada de posse do seu governo, e resgatando a ideia dos tempos do partido único segundo a qual, para sair da pobreza e do subdesenvolvimento, “ (...) temos que abandonar o passo do camaleão (...) (CNICP, 1982.) ”, Armando Guebuza exigia, aos seus ministros, mudança de atitude, mais criatividade e mais celeridade nas suas acções, de modo a vencer-se o mais rápido possível a pobreza (Guebuza, 4 de Fevereiro de 2005). De lá para cá, o *slogan* “todos contra a pobreza absoluta” tem estado na boca de todos os políticos.

Só para se ter uma ideia do lugar que a pobreza e a luta contra a pobreza ocupam no discurso de Guebuza, pode-se olhar para alguns títulos dos seus discursos, nomeadamente os da sua tomada de posse e de seus ministros e os discursos anualmente por ele proferidos na Assembleia da República (AR) na qualidade de presidente da República, no momento em que este faz o balanço das actividades políticas, económicas e sociais do governo durante o ano findo. Estes discursos são vulgarmente designados “estado da nação”.

O discurso da sua tomada de posse intitulava-se: “*A nossa missão: o combate contra a pobreza*”; o da tomada de posse do seu executivo, “*Combate à pobreza: um desafio que exige criatividade e celeridade nas nossas acções. “Na caminhada contra a pobreza”* é o título do seu primeiro discurso na AR sobre o “estado da nação” em 2005. Os restantes, em 2006 e 2007, intitulavam-se: “*O combate à pobreza: um desígnio nacional*” e “*Unidos, prossigamos com a nossa missão: luta contra a pobreza*”, respectivamente.

Todos foram mobilizados nesta tarefa, da primeira-dama passando pelas instituições próximas da Frelimo, nomeadamente a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) e a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), até aos antigos combatentes. Colocando ênfase na desconcentração como um dos caminhos a seguir para se vencer a pobreza, e sustentando que é no campo onde a pobreza absoluta tem o seu forte, o distrito foi definido como “pólo de desenvolvimento” e, neste sentido, jovens com formação média e universitária têm sido enviados para trabalhar nos distritos, de modo a suprir a falta de quadros que se verifica nesses locais<sup>6</sup>.

Igualmente, naquilo que a Frelimo chama de “governança aberta e inclusiva”, Armando Guebuza tem-se desdobrado frequentemente em visitas aos distritos e tem mantido reuniões com as respectivas populações. Segundo Guebuza, a presidência aberta e inclusiva é o principal motor “na acção de mobilização das sinergias para a luta contra a pobreza (Guebuza,17

de Maio de 2007: 111) ”. Foi também alocada, a cada distrito, uma verba de 7 milhões de meticais (cerca de 280 mil dólares americanos hoje), oficialmente destinada a gerar emprego, aumentar a renda das famílias e a produzir alimentos<sup>7</sup>.

Uma série de iniciativas chamadas “férias desenvolvendo o distrito”, integrando jovens universitários, também tem sido levada a cabo. Em Maio de 2005, uma “marcha contra a pobreza” partindo de Cabo Delgado, no extremo norte de Moçambique, até Maputo, no extremo sul, foi organizada. Esta marcha, que coincidiu com os trinta anos da independência, também foi aproveitada para fins eminentemente políticos, glorificando-se ou exaltando-se figuras da Frelimo que, segundo o partido, muito contribuíram na luta contra a pobreza em Moçambique. Foi também introduzida uma campanha denominada “*Made in Moçambique*”, visando consciencializar os moçambicanos a “ (...) produzir, consumir e exportar produtos nacionais”: é preciso ter orgulho do que é nosso, orgulho de ser moçambicano, ou seja, é necessário recuperar a auto-estima. Nos termos da campanha, só através da auto-estima e da confiança nas nossas capacidades é possível vencer a pobreza (Guebuza, 19 de Dezembro de 2006).

A cultura de resultado ou da obsessão pelos números ou pela quantidade também está na ordem do dia: “quantificar resultados e lograr excelência é a mensagem dada a todos os ministros” (Guebuza, Março de 2008). Esta obsessão pelos números pode explicar-se pelos compromissos com a agenda internacional dos objectivos de desenvolvimento do milénio, e pela dependência moçambicana em relação aos países doadores, que precisam de mostrar o resultado da ajuda prestada aos seus cidadãos.

A par destas actividades visando “vencer a pobreza”, há um esforço bastante forte e continuado de Armando Guebuza para explicar as prováveis causas da pobreza em Moçambique, que passamos a discutir com mais detalhe.

## **A pobreza não é uma dádiva divina!**

Como que a sacudir a água do capote, retirando a responsabilidade colectiva e do Estado, Guebuza afirma que a pobreza em África e, em particular, em Moçambique, releva da responsabilidade individual, da atitude das pessoas. Alertando os seus ministros para terem em conta estes aspectos durante a sua governação, Guebuza afirma que algumas pessoas são pobres por ignorância ou por crença. Segundo Guebuza, certas pessoas pensam que foram predestinadas ou seleccionadas a serem pobres, pois os seus antepassados, vizinhos ou amigos sempre foram pobres e nada fazem para sair desta situação. Ou seja, as pessoas consideram a pobreza uma fatalidade, da qual não têm como escapar e este é um dos obstáculos que o seu governo deve enfrentar na luta contra a pobreza:

*O primeiro destes adversários será o cidadão que assume que a sua condição de pobre é imutável e que, por isso, se resigna a participar nesta grande e exaltante epopeia da nova libertação. É aquele cidadão que parte do princípio de que, tendo os seus progenitores sido sempre pobres, ele não pode aspirar a uma condição diferente. Alguns destes pessimistas podem até ser levados a não ver ou a não reconhecer os progressos em curso à sua volta. Contamos convosco para que, com persistência e determinação, esclareçam que a pobreza não é uma dádiva divina [sic] e que, com o seu trabalho, os moçambicanos vão acabar com a pobreza (Guebuza, 14 de Fevereiro de 2005:30).*

Outro obstáculo a ser tomado em conta pelo seu governo é o daquelas pessoas que, influenciadas por aquilo que ele designa de “pregadores da pobreza” ou “profetas da desgraça”, pensam que ser pobre é sinal de honestidade e exemplo de boa conduta:

*O segundo adversário é constituído pelos pregadores da pobreza, os profetas da desgraça, aqueles que advogam que esta condição social é sinónima de honestidade e exemplo a seguir por todos os moçambicanos. Para estes pregadores da pobreza, aqueles que não sabem onde e como obter a próxima refeição, aqueles que não têm acesso à educação, saúde, água potável e energia eléctrica, são o exemplo de integridade moral, o estandarte que todos devemos alhear com orgulho. Porém, cedo descobrimos que se trata de pessoas hipócritas porque não aceitam essas duras e difíceis condições de vida para eles próprios – são refinados desmobilizadores do Governo da Frelimo e de todos os moçambicanos na sua luta contra a pobreza (Ibid).*

Mostrando não ter nenhum pudor em relação à riqueza, considerando-a como uma virtude e não um pecado, e, de certa maneira, justificando o seu enriquecimento (visto por muitos como ilícito ou fruto da posição privilegiada que ocupa no Estado)<sup>8</sup>, Guebuza afirma que todos os moçambicanos podem ser ricos ou devem aspirar a serem ricos, e que, para tanto, devem abandonar a “mentalidade miserabilista” que faz com que tenham vergonha ou medo de serem ricos:

*Nós temos de ter a certeza que somos capazes de deixar de ser pobres. Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos. Temos de cultivar a auto-estima. Os recursos são todos nossos. A mentalidade miserabilista de continuar a ser pobre e de que é honesto aquele que é pobre, é uma mentalidade a combater. Deve ser varrida das nossas cabeças. Quando se fala de honestidade, há por aí quem pense que qualquer acto tendente a construir riqueza é por esse mesmo facto, desonesto. É profundamente errado. Se nós questionamos*

*a seriedade daqueles que, trabalhando, conseguem ter alguma riqueza, estamos a castrar à partida, a possibilidade de combater a pobreza (Guebuza, 28 de Novembro de 2004).*

Ainda de acordo com Guebuza, outras pessoas são pobres por preguiça, falta de auto-estima e de criatividade. Para Guebuza, que se dirigia à população de Quelimane, na Zambézia, não é aceitável que, num país com muitos quadros e cientistas e com muitas terras férteis, ainda haja tanta gente tão pobre e com fome. Isto é resultado da falta de amor pelo trabalho, que faz com que as pessoas não explorem a imensa riqueza existente em Moçambique, limitando-se apenas a reclamar (Notícias Online, 19 de Abril de 2007). Este desapego pelo trabalho resultaria, segundo o chefe do Estado, de um deficit de socialização, pelo que Guebuza defende a introdução, nos currículos das escolas primárias, de matérias que incitem as crianças a terem amor pelo trabalho, que privilegiem o saber fazer à teoria (*Ibid*). É por isso que o presidente da Frelimo defende a criação de escolas técnicas e politécnicas em todos os distritos do país<sup>9</sup>.

Na sequência do exposto acima, uma questão em jeito de hipótese merece ser colocada: até que ponto a visão de Guebuza um indivíduo oriundo de uma família protestante não teria sido influenciada pelas suas origens sócio-religiosas? Com efeito, Armando Guebuza vem de uma família profundamente religiosa, professando a religião protestante. Ora, Max Weber, na obra “*A ética protestante e o espírito do capitalismo*”, já discutiu a influência das crenças religiosas nas decisões e posturas de cunho económico dos indivíduos, e como tais atitudes repercutiriam, uma vez agregadas, na economia de determinada região. Especificamente, Weber avança que algumas formas de protestantismo, tais como o calvinismo, o metodismo, pietismo e as seitas Baptistas, ao professarem que todos somos predestinados, seja para a riqueza seja para pobreza (a teoria da predestinação), acabariam por conduzir as pessoas não à resignação, mas ao trabalho contínuo e ao acúmulo de riqueza, pois tal seria a única maneira de tais pessoas provarem que foram predestinadas à riqueza. Ou seja, como não haveria forma de saber quem foi selecionado para a pobreza ou para a riqueza pois é impossível penetrar nos segredos de deus e como deus só ajudaria a quem se ajudasse, as pessoas lutariam para serem ricas e provar, através do trabalho, que foram predestinadas para a riqueza. Só através do trabalho o homem pode sair da pobreza e da miséria e estar mais próximo de Deus. À partida, todos deviam considerar-se como eleitos, porque, como diz Weber:

*Por um lado, considerar-se como eleito constituía um dever, toda a espécie de dívida a este respeito deveria ser repelida como se fosse uma tentação do demónio, pois a falta de auto-confiança resultaria de uma fé insuficiente [...]. Por outro lado, a fim de chegar a esta auto-confiança, o trabalho árduo em uma profissão é expressamente recomendado como o melhor meio. Isto e apenas isto dissipa a dívida religiosa e dá a certeza de graça (Weber, 1095: 85).*



De acordo com Weber, nestas variantes do protestantismo, a riqueza e propriedade em si não criam problemas de moral, mas sim a preguiça, a mendicidade e o desejo de ser pobre. O que é condenado é o desperdício (do tempo, dinheiro, etc.) e o consumo desmesurado de bens de luxo:

*Com efeito, de acordo com o antigo testamento e por analogia com a avaliação ética das boas obras, o ascetismo via o summum do repreensível na persecução da riqueza em tanto que um fim em si mesmo, e ao mesmo tempo considerava como um sinal de bênção divina a riqueza como fruto do trabalho profissional. Mais importante ainda, a avaliação religiosa do trabalho duro, contínuo e sistemático numa profissão secular como meio ascético mais elevado e ao mesmo tempo, a prova mais clara, mais evidente da regeneração e de fé autêntica, constituiu o mais possante suporte que se pode imaginar da expansão desta concepção de vida que nós chamamos, aqui, espírito do capitalismo (Weber, 1905: 151-152).*

É justamente por isso que Max Weber situa a origem do capitalismo, bem como a sua concepção de trabalho, na ética protestante.

Esta questão merece ser equacionada por várias razões. Uma delas é o facto de Guebuza ter sido citado várias vezes a solicitar o apoio das igrejas protestantes, dentre as quais, a Igreja Presbiteriana de Moçambique, da qual também é crente que segundo ele, durante o tempo colonial, tinha, através dos ensinamentos bíblicos, ajudado os moçambicanos a perceber que a colonização não era uma fatalidade divina, consciencializando-os politicamente a ajudar a mostrar que a pobreza não é um castigo divino (Guebuza, 1 de Novembro de 2006: 309; Guebuza, 29 de Novembro de 2008: 216).

Também é preciso não perder de vista que, em certos círculos protestantes africanos, a pobreza é também vista como uma questão de mentalidade dos africanos. Pode dar-se o exemplo de alguns discursos do reverendo congolês Paul M. Mpindi da Faculdade de Teologia Evangélica de Bangui, apoiado por outros da mesma religião como Mozart Dino Kile. Segundo Paul Mpindi, os africanos (assim como outros povos do terceiro mundo) continuam pobres porque querem (Kile, 2005). Para além das causas naturais da pobreza em África, as causas humanas seriam determinantes, nomeadamente: irresponsabilidade, ignorância, falta de patriotismo, falta de vontade em sair da situação de pobreza (*Ibid*).

Igualmente para Marc Ravalomanana, presidente de Madagáscar, um protestante (é vice-presidente da Igreja de Jesus Cristo de Madagáscar), a mentalidade e alguns hábitos da cultura malgaxe constituem sérios obstáculos ao progresso. Para Ravalomanana, o problema da pobreza no seu país (um país bastante rico em recursos naturais, mas com muitos pobres) é uma questão de mentalidade:

*Eu sou rápido. Sou um homem de negócios: quero resultados. Que importam as soluções? Elas dependem dos meios que temos. Quero mudar a mentalidade malgaxe. E isso na acção e não na teoria. Madagáscar é rico e os malgaxes são pobres. Não posso aceitar isso”* (Ravalomanana, 21 de Março de 2004).

Se a menção constante e inequívoca ao trabalho como único meio de sair da pobreza, o apelo a que não se veja a riqueza como um problema moral e a que não se considere a pobreza como castigo divino, aproximam Guebuza do ascetismo weberiano, já a maneira como ele obteve a sua riqueza afastam-no desta concepção.

Entretanto, algo deve ser dito em relação à apologia de Guebuza à riqueza material, que, para além de ser uma tentativa de legitimação da sua própria posição social, sem dúvida também entra em contraste com os ideais de rejeição do luxo, renúncia às preocupações materiais e financeiras e defesa da austeridade dos militantes defendidos pela Frelimo nos primeiros anos da independência quando este partido tinha auto-proclamado o marxismo-leninismo como sua ideologia oficial em 1977. Isto mostra que Guebuza e muitos dos seus compatriotas provavelmente nunca foram marxistas convictos, como queriam fazer crer, facto consubstanciado pela maneira como facilmente abandonaram o marxismo, sem discussão e sem entrar em crise, e adoptaram o liberalismo, do qual são agora fervorosos defensores. Como diz Michel Cahen, diferentemente do Vietname e Cuba onde o abandono do marxismo mudaria profundamente a natureza dos respectivos partidos, o marxismo da Frelimo não constituía a sua característica fundamental, foi apenas um instrumento para legitimar a criação de uma nação moderna de estilo jacobino, com um só partido, uma só língua, um só povo, uma só cultura (Cahen, 1995:87-89). O combate à religião, efectuado com vigor durante os primeiros anos da independência, também deve ser encarado nesta perspectiva, isto é, como um instrumento usado não só para legitimar a ideologia “marxista-leninista”, mas também o estilo de nação então em construção.

Outra hipótese não negligenciável consiste no facto de que a atribuição da pobreza à falta de criatividade, à preguiça ou à falta de auto-estima dos africanos ou dos moçambicanos rompendo com o discurso de muitos líderes africanos segundo o qual África é pobre por causa do colonialismo e do imperialismo pode ser vista, também, como uma maneira de Guebuza querer atrair as simpatias dos Ocidentais e das agências internacionais de ajuda.

A destacar também no discurso de Guebuza sobre a pobreza está o lugar que é dado ao papel da ajuda externa. Mesmo se na realidade a situação é outra, pois Moçambique continua a depender extremamente da ajuda internacional para se desenvolver; mesmo quando se sabe que a legitimidade e a sobrevivência do governo e do Estado dependem mais da ajuda externa do que da sua capacidade em produzir políticas capazes de eliminar a pobreza, o dis-

curso actual tenta minimizar o papel e o impacto da ajuda externa, colocando-a num plano secundário. Procura-se inculcar a ideia de que viver de “mão estendida” não dignifica em nada os Moçambicanos, devendo a ajuda externa ser considerada apenas como um complemento e não como um substituto do esforço dos Moçambicanos na sua luta contra a pobreza (Guebuza, 30 de Novembro de 2005:9).” Esta “mentalidade de dependência”, segundo Guebuza, só pode acabar com mais trabalho, mais criatividade, aproveitando da melhor maneira a imensa riqueza que o país dispõe (Notícias Online, 25 de Abril de 2007).

No meio disto tudo, parece também importante questionar até que ponto a estratégia de desenvolvimento, centrada no distrito, cujo ponto mais visível é a distribuição dos sete milhões de meticais, não seria um mero prolongamento das práticas neo-patrimoniais que caracterizam, para muitos analistas, o funcionamento do Estado moçambicano<sup>10</sup>. Dito de outra maneira, não seria esta a forma encontrada para redistribuir os recursos do Estado pelos escalões mais baixos ou periféricos da Frelimo, uma vez que estes dificilmente têm acesso ao centro? Como se sabe, num contexto neo-patrimonial, a sobrevivência do *Big Man* depende, dentre outros factores, da sua capacidade de redistribuir. Com efeito, existem evidências de que este fundo é, na sua maioria, atribuído a elementos próximos do partido Frelimo e do Estado (antigos combatentes, membros da OMM, da OJM e outros) sem que se tenha em conta a viabilidade dos projectos de desenvolvimento por eles apresentados (Forquilha, 2009).

Entretanto, a par desta nova concepção da pobreza e subdesenvolvimento em Moçambique, forçoso é constatar que outros factores considerados por Armando Guebuza como obstáculos ao desenvolvimento ou perpetuadores da pobreza no país continuam basicamente os mesmos, cerca de 30 anos depois da independência. Tanto hoje como ontem fala-se do “deixa-andar” (desleixo), do “burocratismo” (excesso de burocracia), da corrupção, do crime e das doenças endémicas, situação que fica clara ao compararmos um discurso do presidente Samora Machel de 1980 com os vários discursos de Armando Guebuza (Guebuza, 13 de Dezembro de 2007; 19 de Dezembro de 2006; 6 de Dezembro de 2005). Com efeito, para Samora Machel, dentre os diferentes factores que bloqueavam o desenvolvimento de Moçambique, encontravam-se:

*[a] Falta de direcção [...] O burocratismo instalado como método de trabalho; a rotina como modo de vida, a rotina como um valor a preservar; a promoção da incompetência; o desleixo, o desinteresse, considerados como algo normal; a falta de sentido de organização; a indisciplina, o roubo, o alcoolismo, a falta de pontualidade; o desperdício; o esbanjamento; a destruição; a falta de higiene e limpeza; falta de cortesia; corrupção; suborno (Machel, 1980).*

“Ofensivas políticas e organizacionais”, caracterizadas por visitas-surpresa a empresas, hospitais, ministérios e outras instituições estatais para denunciar e combater estes “males” foram muitas vezes levadas a cabo pelo próprio Samora Machel. Embora não tenham durado muito tempo, estes métodos de trabalho foram também reintroduzidos nos primeiros meses da governação de Armando Guebuza, com a diferença de que eram levados a cabo pelos ministros e não pelo presidente. Como se pode constatar, Guebuza utiliza, por vezes, o estilo “machelista”, com a diferença de hoje estar ao serviço de uma orientação neo-liberal.

Outro aspecto, que não constitui novidade no discurso de Guebuza e que sempre esteve omnipresente no discurso da Frelimo, é a questão da unidade nacional, considerada como fundamental para a eliminação da pobreza. É por isso que Guebuza tem constantemente reiterado que o tribalismo, o regionalismo, o boato, a intriga, a calúnia e outras formas de divisão fazem também parte dos principais obstáculos ao desenvolvimento de Moçambique.

Por exemplo, consciente dos perigos que representam os desequilíbrios regionais e intra-regionais que caracterizam a economia de Moçambique com o Sul (sobretudo Maputo que parece uma ilha em relação ao resto do país), por razões sócio-históricas a região mais desenvolvida do país, Guebuza tem afirmado repetidamente que a pobreza em Moçambique não é só dos Moçambicanos do norte ou do centro, mas sim de todos, independentemente da região, etnia, estrato social, de viverem no campo ou na cidade. Há, igualmente, um esforço para mostrar que os investimentos não estão a ser feitos apenas em Maputo ou no Sul, mas em todo o país, como ilustra esta alocução de Armando Guebuza no parlamento moçambicano:

*...As dificuldades por que passam os distritos de Metarica e de Lago, no Niassa, têm a mesma dimensão que aquelas por que passam Chigubo e Massagena, em Gaza [...]. Os constrangimentos decorrentes da insuficiência de infra-estruturas no Posto Administrativo de Mulima, em Sofala, têm semelhanças com aqueles que afligem o Posto Administrativo de Cóbue no Niassa, Nhakapiriri e Nkanta em Tete, bem como Motaze e Macandza na Província do Maputo. Os pedidos de melhoria de serviços que se fazem na Zona Verde e na Inhaca, na Cidade de Maputo são idênticos aos de Meti, em Nampula, Mawayela, em Inhambane e Mecaune, na Zambézia. As expectativas que a construção da ponte sobre o Rio Lugela está a criar nos distritos de Mocuba e Lugela, na Zambézia, são idênticas às que está a criar a reconstrução da ponte sobre o Rio Meluli, que ligará os distritos de Moma e de Angoche, em Nampula, e a de Guijá que ligará os distritos de Chokwé e Guijá. A alegria que despertou a melhoria na disponibilidade de água, em quantidade e em qualidade na cidade de Inhambane foi idêntica à que assistimos nas cidades de Pemba, Tete e Quelimane quando os sistemas locais entraram em funcionamento. A entrada em funcionamento da fábrica de processamento de castanha de caju,*

*em Chiúre, Cabo Delgado está a criar novas fontes de rendimento para as populações locais, como está a criar a fábrica de processamento de tabaco em Tete [...]. Neste sentido: nenhuma parcela do nosso Moçambique se pode considerar livre de uma ou de todas estas manifestações da pobreza; nenhum cidadão se pode considerar imune aos efeitos destas manifestações sobre si, seu familiar, amigo ou vizinho. Ao mesmo tempo, estas constatações também nos ajudam a compreender as razões fundamentais por que a luta contra a pobreza é a agenda de todos os moçambicanos, no campo e na cidade, em todo o solo pátrio (Guebuza, 19 de Dezembro de 2006:321-322).*

A preocupação de Armando Guebuza em “nacionalizar” e homogeneizar a pobreza e o subdesenvolvimento decorre do sentimento de alguns moçambicanos do norte do rio Save que os encaram como sendo apenas específicos às suas regiões e como um acto deliberado e intencional do governo “tribalista” e “regionalista” da Frelimo (cuja liderança foi sempre dominada por gente do sul, o que já criou sérios conflitos durante a luta anticolonial) de modo a perpetuar a dominação das respectivas populações. Este discurso visa também contrapor as acusações dos adversários políticos da Frelimo, principalmente da Renamo (partido cuja maior parte de liderança é oriunda do norte do rio Save e fortemente implantada nesta região), segundo as quais “o que é nacional em Moçambique se restringe somente à cidade-capital Maputo” ou que a “burguesia em Moçambique é Maputense e não nacional” (João Colaço, 2007). Para estes moçambicanos, se “ontem a metrópole era Lisboa, hoje a metrópole é Maputo” e “o colonizador só mudou de cor”. Este sentimento de marginalização e exclusão resulta da incapacidade do Estado e das elites dirigentes da Frelimo que estão no poder desde 1975 em promover o desenvolvimento e em alterar o *status quo* herdado do colonialismo, reduzindo as assimetrias regionais cujas origens remontam aos finais do século XIX, aquando da implementação do capitalismo colonial em Moçambique. Este capitalismo colonial teve como consequências, entre outras, a mudança de capital da Ilha de Moçambique, em Nam-pula, norte de Moçambique, para Lourenço Marques (actual Maputo) no extremo sul, marginalizando completamente esta região de “velha colonização” e seu antigo coração económico e político, bem como as respectivas elites; e a transformação da economia de Moçambique numa “economia de serviços”, construção de portos e caminhos-de-ferro virados essencialmente para servir as antigas colónias britânicas simbolizada pelos portos da Beira no Centro e Maputo, regiões que conheceram um grande desenvolvimento económico, tornando-se nas duas principais cidades do país. Contudo, Maputo, assim como o resto da região sul (transformada numa reserva de mão-de-obra para as minas sul-africanas), é que saíram mais beneficiadas desta nova conjuntura, tornando-se, a partir deste período, na região mais importante do ponto de vista económico.

Por fim, não se pode dizer que a explicação pelos factores externos da pobreza e do sub-desenvolvimento em Moçambique tenha completamente desaparecido. Quer-se apenas dizer que, após ter sido a explicação primária durante um largo período, ela ocupa hoje um lugar secundário. Com efeito, de tempos a tempos, tem-se ouvido Armando Guebuza a dizer que a alta dos preços do petróleo e dos combustíveis é que perpetua a pobreza dos moçambicanos (UOL Economia, 22 de Abril de 2008).

## ***Conclusão***

Ao longo deste texto procurou-se mostrar a concepção de pobreza e desenvolvimento em voga em Moçambique desde a entrada em cena de Armando Guebuza, em 2005, como presidente da República. Esta concepção, que como se viu insiste no facto de que a pobreza decorre da atitude, de uma “mentalidade de pobreza”, de um “espírito fatalista” ou de uma “mentalidade de dependência”, embora diferente da dos seus predecessores, apresenta contudo alguns traços de continuidade, como foi demonstrado. Também foi demonstrado que a Frelimo, retirando a sua responsabilidade ou a do Estado da actual situação, sempre preferiu culpar o outro, e não se refere jamais a factores que perturbam o normal funcionamento do Estado e da economia, concorrendo, directa ou indirectamente, para a perpetuação da pobreza, nomeadamente a excessiva partidarização do Estado, o que faz com que a filiação partidária prima sobre a competência, a má gestão e o esbanjamento dos fundos públicos e da ajuda internacional. Mostrou-se também que a incapacidade de produzir políticas alternativas (que não as do BM e FMI, por exemplo) capazes de acabar ou minimizar a pobreza, acusando sempre o outro (externo ou interno), sempre fez parte do discurso frelimista, tendo apenas mudado de alvo. É o “mecanismo de bode expiatório”.

Para terminar, pode-se dizer que, embora Guebuza tenha uma explicação diferente das causas da pobreza em Moçambique, não se pode perder de vista que o lugar central ocupado pela luta contra a pobreza no seu discurso responde, antes de mais, a uma agenda definida internacionalmente pelos doadores aos países pobres, principalmente aos países africanos. Com efeito, se as instituições de ajuda internacional definiram a pobreza e o seu combate como sua razão de ser, em todos os países africanos, ela é também, oficialmente, a prioridade dos respectivos governos. Temas como “Descentralização”, “Revolução Verde”, “combate à corrupção”, entre outros, considerados por Guebuza como fundamentais para o fim da pobreza em Moçambique, não são nada mais, nada menos, do que a implementação dessa agenda. A questão é: em que medida o que é designado, pelo governo de Guebuza, de “Agenda nacional de luta contra a pobreza”, se pode considerar “nacional”, se o país depende extremamente da ajuda internacional cuja obtenção exige a aplicação das suas políticas?

Enfim, se a definição da luta contra a pobreza é, em grande medida, reflexo de exigências de elementos externos ao país, a sua apropriação discursiva, assim como a sua interpretação pelos actores nacionais, dá-se de diversas maneiras, as quais reflectem as características da elite política do país. Nesta linha de análise, o discurso de Guebuza sobre a pobreza revela-nos um indivíduo com pendor populista e um fervoroso adepto do enriquecimento.

## Notas

<sup>1</sup> Entre outros, os ODM preconizam a redução da pobreza extrema a nível mundial, entre 1990 e 2015, para metade, bem como a partir de 1995 ter todas as crianças do mundo escolarizadas até 2015.

<sup>2</sup> Respondendo a esta exigência, Moçambique elaborou, em 2000, o seu primeiro plano de acção contra a pobreza, chamado localmente de Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), e correspondente ao período 2001-2005. Este programa, conhecido por PARPA I, tinha como objectivo reduzir a pobreza absoluta, estimada em 70% em 1997, para menos de 60% em 2005, e para menos de 50% no final da década 2000. De acordo com os critérios usados oficialmente para definir e medir a pobreza absoluta, pode dizer-se que um dos objectivos foi cumprido, porque, de acordo com dados oficiais, nesse período o número de pessoas vivendo na pobreza absoluta reduziu para 54%. Igualmente, em 2001, o país beneficiou de um importante alívio de dívida. O PARPA I foi substituído por um outro, o PARPA II, que cobre o período 2006-2009 e visa passar dos actuais 54% “pobres absolutos” para 45% em 2009, ou seja, no final do mandato do actual governo.

<sup>3</sup> Moçambique, Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2007, PNUD 2007, p. 7. Há divergências entre estes dados e os dados constantes no sítio da Internet referentes às estatísticas do PNUD, onde o Índice de Desenvolvimento Humano de Moçambique em 2006 está em 0,384 e a esperança de vida em 42.8 anos. Ver Human Development Reports, [http://hdrstats.undp.org/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_MOZ.html](http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_MOZ.html), consultado a 13 de Novembro de 2007; Global Human Development Report 2007/2008, p. 237, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf), consultado a 27 Novembro 2007. Sobre tais discrepâncias, o jornalista Tomás Vieira Mário, editor executivo do Relatório Nacional de 2007, escreveu um artigo no semanário Savana de 7 de Dezembro de 2007, no qual levanta duas hipóteses para estas diferenças: 1) diferentes fontes utilizadas; 2) diferentes projecções de população utilizadas. Segundo Vieira Mário, o *Global Human Development Report* vale-se de dados estatísticos obtidos junto às instituições das Nações Unidas, não se fiando nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), os quais são, no entanto, utilizados pelo Relatório Nacional. Ademais, as projecções de população daquele também se baseiam em dados das Nações Unidas, os quais divergem dos dados do INE, projectando um país mais populoso, e, portanto, com mais pessoas a dividir a riqueza nacional do que de acordo com os últimos dados obtidos pelo INE. Para mais detalhes ver, CEDE, AfriMAP, OSISA, *Democracia e Participação Política em Moçambique*, (no prelo).

<sup>4</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, ou Human Development Index, HDI), juntamente com uma série de outros índices, foi introduzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, com o objectivo de melhorar a avaliação dos progressos obtidos pelos países no seu processo de desenvolvimento. O IDH procura medir se os habitantes de determinado país: 1) vivem uma vida longa e saudável (esperança de vida à nascença); 2) adquirem conhecimento (taxas de analfabetismo entre adultos e taxas de matrícula nos níveis primário, secundário e terciário entre os jovens); 3) possuem um padrão de vida decente (produto interno bruto *per capita* ajustado pela paridade do poder de compra (PPP) em dólares). Para mais detalhes, consultar UNDP, 2007, *Measuring Human Development, A Primer, Guidelines and Tools for Statistical Research, Analysis and Advocacy*, disponível em [http://hdr.undp.org/en/media/Primer\\_intro.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/Primer_intro.pdf), consultado em 29 de Outubro de 2008.

<sup>5</sup> A Renamo teria sido criada e financiada pelo regime de Ian Smith. Em 1977, naquilo que é considerado uma das guerras mais mortíferas da África pós-colonial, a Renamo começou uma guerra sem quartel contra o regime de Maputo. Esta guerra só terminou em 1992, com a assinatura dos acordos de paz em Roma.

<sup>6</sup> Do ponto de vista administrativo, Moçambique está dividido em províncias, distritos, postos administrativos, localidades. Assim, uma província é constituída por vários distritos, os quais são divididos, por sua vez, em postos administrativos, estes em localidades. É preciso sublinhar, também, que a ideia de considerar o distrito como “pólo de desenvolvimento” não começa com o actual governo, mas sim com a lei 8/2003 de 19 de Maio, que considera o distrito como sendo a “unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique” (Boletim da República, 19 de Maio de 2003). Guebuza teve apenas o mérito de pôr em prática esta ideia, não só ao atribuir a verba supracitada, mas ao desenvolver um conjunto de iniciativas que enfatizam o distrito.

<sup>7</sup> Os governos distritais foram acusados de desvio de aplicação, usando o dinheiro para reabilitar e apetrechar os palácios dos administradores, suas casas, bem como as de outros altos funcionários locais, compra de viaturas particulares. Igualmente, a Renamo acusa a Frelimo de, ao invés de usar este dinheiro para desenvolver os distritos, usá-lo para benefício próprio e para aliciar membros de outros partidos, sobretudo seus. Acusa-a também de usar esta verba para corromper outras pessoas influentes tais como régulos, chefes religiosos para estarem contra a Renamo.

<sup>8</sup> Guebuza é considerado um dos homens mais ricos de Moçambique, possuindo participações em diferentes sectores de actividade económica.

<sup>9</sup> Paradoxalmente, ao mesmo tempo que Guebuza diz às pessoas que estas passavam fome e estão na miséria por preguiça e falta de amor pelo trabalho, os camponeses da província de Tete diziam-lhe, uma semana depois de ter falado à população de Quelimane numa situação que já não constitui novidade e sempre foi motivo de discórdia, que a sua produção estava a apodrecer por falta de mercado e de vias de acesso, e que ameaçavam reduzir as áreas de cultivo se a situação não fosse resolvida (Notícias Online, 25 de Abril de 2007).

<sup>10</sup> Autores como Braathen & Orre (2001), Forquilha (2008 e 2009) já tinham sublinhado o carácter neo-patrimonial do Estado moçambicano. O conceito de neo-patrimonialismo deve necessariamente ser ligado ao conceito de patrimonialismo, inicialmente desenvolvido por Max Weber e retomado em seguida por muitos investigadores trabalhando sobre os países em vias de desenvolvimento. Weber utilizava a expressão para designar um estilo específico de autoridade nas chamadas sociedades tradicionais, onde o senhor ou Big Man dominava essencialmente graças ao seu poder e prestígio pessoal. Os dominados eram tratados como partes integrantes do seu património individual. Largamente personalizada, a autoridade era mais determinada pelas preferências do Big Man do que pelo sistema de justiça. Mas, como a sobrevivência do Big Man dependia da estabilidade política, este recorria à distribuição e redistribuição selectivas de favores e benefícios materiais aos seus seguidores que constituíam a sua clientela. O patrimonialismo distingue-se do neopatrimonialismo no sentido de que o primeiro é um sistema primitivo de gestão baseado puramente em relações e regras informais. Weber distinguia o patrimonialismo de um sistema burocrático legal racional, onde a autoridade repousa estritamente sobre regras formais. Por sua vez, o neopatrimonialismo é um fenómeno moderno ou uma forma moderna de patrimonialismo, que contrasta com o patrimonialismo clássico estudado por Max Weber. Numa gestão neopatrimonial, há um princípio de diferenciação formal e subjectiva entre a esfera privada e a esfera pública, característico de todo o sistema burocrático legal racional. Mais do que falar de uma confusão absoluta entre a esfera pública e privada, fala-se mais de grau variado de confusão. Sobre o conceito de neo-patrimonialismo aplicado aos países africanos, ver por exemplo, J. F. Médard (1990 e 1991); Chabal & Daloz (1999).



## Referências

- Agência de Informação de Moçambique (AIM). 2008. “Guebuza empossa novos ministros”, Portal do Governo de Moçambique, 12 de Março, [http://www.govnet.gov.mz/noticias/news\\_folderpolitica/Marco%202008/nots\\_po\\_144\\_mar\\_08](http://www.govnet.gov.mz/noticias/news_folderpolitica/Marco%202008/nots_po_144_mar_08), (consultado a 20 de Junho de 2008).
- Agência Lusa. 2008. “Moçambique culpa cereais e petróleo pelo aumento da pobreza”, UOL ECONOMIA, 22 de Abril, <http://economia.uol.com.br/ultnot/lusa/2008/04/22/ult3679u3655.jhtm>, (consultado a 20 de Junho de 2008).
- Braathen, Einar; ORRE, Aslak. 2001. ‘Can a patrimonial democracy survive? The case of Mozambique’, Forum of Development Studies, no. 2, <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=C1A05FE1-1B6D-EFC4-A31F-677AB36DA111&lng=en>, (consultado a 30 de Janeiro de 2009), pp. 199/239.
- Cahen, Michel. 1995. “Transitions en Afrique lusophone”, *Lusotopie* 1995, Paris, Karthala, pp. 85-104.
- AfriMAP, OSISA.2009., Democracia e Participação Política em Moçambique, Joanesburgo, Open Society Fondation.
- Chabal, Patrick; DALOZ, Jean-pascal .1999. *L’afrique Est Partiel! Du Desordre Comme Instrument Politique*, Paris, Economica.
- Colaço, João.2007. “Discurso apresentado na Assembleia da República em Dezembro de 2007”, Ivone, Maria Soares, Renamo denuncia que PES não tem estratégia nem cabeça, <http://mariaivonesoares.blogspot.com/2007/12/renamo-denuncia-que-pes-no-tem.html>, (consultado a 16 de Junho de 2008).
- Comissão Nacional de Implementação dos Conselhos de Produção (CNICP). 1982. *Temos que abandonar o passo do camaleão*, Maputo, Frelimo, Cadernos dos Conselhos de Produção, 7.
- Deaton, Angus. 2009. “A star is born”, *Development Economics through the Decades: A Critical Look at 30 Years of the World Development Report*, Yusuf, Shahid, (org), Washington, The World Bank, pp. 1-18.
- Deaton, Angus. 2009. “Freeing the world of poverty”, *Development Economics through the Decades: A Critical Look at 30 Years of the World Development Report*, Yusuf, Shahid, (org), Washington, The World Bank, pp. 19-49.
- Forquilha, Cadete. 2008. «“Remendo novo em pano velho”: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique», *Conference Paper 10*, IESE, Maputo.

- Forquilha, Cadete. 2009. *Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIII em Moçambique*, (no prelo).
- Governo de Moçambique (GM). 2001. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)* (PARPA), Maputo.
- Governo de Moçambique. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009)* (PARPA II), Maputo.
- Governo de Moçambique. 2006. *Plano económico e social para 2007*, Maputo.
- Guebuza, Armando. 2004. Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos, *Domingo*, 28 de Novembro.
- Guebuza, Armando. 2005. *Na caminhada contra a pobreza. Comunicação sobre o estado da nação apresentada na Assembleia da República*, Maputo, 30 de Novembro de 2005.
- Guebuza, Armando. 2006. “A nossa missão: O combate à pobreza” (2 de Fevereiro de 2005), CEDIMO (ed.), *A nossa missão: O combate à pobreza*, vol. I, Maputo, pp. 8-16.
- Guebuza, Armando. 2006. “Combate à pobreza: um desafio que exige criatividade e celeridade nas nossas acções” (4 de Fevereiro de 2005), CEDIMO (ed.), *A nossa missão: O combate à pobreza*, vol. I, Maputo, pp. 17-22.
- Guebuza, Armando. 2007. “Estado da nação. O combate à pobreza: um desígnio nacional”, (19 de Dezembro de 2006), CEDIMO (ed.), *A nossa missão. Decisão tomada, decisão cumprida*, vol. II, Maputo, 317-335.
- Guebuza, Armando. 2007. “Instituições religiosas: Na solidariedade humana, um prestimoso tributo na luta contra a pobreza -Comunicação de Sua Excelência Armando Emílio Guebuza, Presidente da República de Moçambique”, (2 de novembro de 2006), CEDIMO (ed.), *A nossa missão. Decisão tomada, decisão cumprida*, vol. II, Maputo, pp. 305-309.
- Guebuza, Armando. 2008. “Governança aberta e inclusiva: a outra faceta do nosso compromisso em cada vez melhor servir o maravilhoso povo”, (17 de Maio de 2007), CEDIMO (ed.), *A nossa missão. Presidência aberta e inclusiva. Diversificando os canais de interacção com os nossos compatriotas*, vol. III, Maputo, pp. 110-111.
- Guebuza, Armando. 2008. “Unidos, prossigamos com a nossa missão: luta contra a pobreza”, (13 de Dezembro 2007), CEDIMO (ed.), *A nossa missão. Presidência aberta e inclusiva. Diversificando os canais de interacção com os nossos compatriotas*, vol. III, Maputo, pp. 389-410.
- Guebuza, Armando. 2009. “Igreja Presbiteriana de Moçambique: seu papel e da sua juventude no brotar do nacionalismo”, *A nossa missão. Distrito como pólo de desenvolvimento*, vol. IV, Maputo, pp. 215-222.

- Hagenaars, Aldi (1986). *The perception of poverty*, Amsterdam, North Holland Publishing Company.
- Johner, Michel .2002/3. “Travail, richesse et propriété dans le protestantisme”, *Revue Réformée*, 218, <http://www.unpoissondansle.net/rr/0206/index.php?i=5> (consultado a 26 de Junho de 2008).
- Kile, Mozart Dino .2005. “Pauvreté dans le tiers-monde, un défi à relever”, *Promesses*, <http://www.promesses.org/arts/153p12-15f.html> , (consultado a 26 de junho de 2008).
- Machel, Samora. 1980. *Transformar o aparelho do Estado no instrumento da vitória*, Maputo, Frelimo.
- Machel, Samora. 1983. *A Luta contra o subdesenvolvimento*. Textos e documentos, Maputo, Frelimo.
- Mayaffre, Damon. 2003. “Dire son identité politique. Etude du discours politique français au XX<sup>e</sup> siècle”, *Cahiers de la Méditerranée*, 66, 247-264.
- Médard, Jean-François. 1990. “L’État neopatrimonialisé”, *Politique Africaine*, 39, Paris, Karthala, pp. 25-36.
- Médard, Jean-François. 1991. “L’État néo-patrimonial en Afrique noire”. États d’Afrique noire : Formation, mécanisme et crise. J-F Médard (dir.); Paris, Karthala, pp.323-353.
- Notícias Online. 2007. “Falta de hábito ao trabalho perpetua fome no país - considera presidente Amando Guebuza”, *Notícias*, 19 de Abril, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>.
- Notícias Online. 2007. “Excedentes apodrecem nos celeiros de Tete”, *Notícias*, 25 de Abril, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>.
- Ravalomanana, Marc .2008., “Je veux d’abord changer Madagascar “, <http://forum.lixium.fr/v-4425131.htm>, (consultado a 26 de Junho de 2008).
- Sindzingre, Alice. 2006. *Institutions, Développement et Pauvreté*, Document de Travail, 20, Julho, [http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/administrateur/public/publications/documents-de-travail/ddt20\\_en.pdf](http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/administrateur/public/publications/documents-de-travail/ddt20_en.pdf) ,(consultado a 21 de Agosto de 2008).
- Stewart, Frances, SAITH, Ruhi, HARRISS-WHITE, Barbara. 2007. *Defining Poverty in the Developing World*, Palgrave Macmillan.
- UNDP. 2007. *Measuring Human Development, A Primer, Guidelines and Tools for Statistical Research, Analysis and Advocacy*, [http://hdr.undp.org/en/media/Primer\\_intro.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/Primer_intro.pdf), (consultado em 29 de Outubro de 2008).
- Weber, Max, L’éthique protestant et l’esprit du capitalisme (1904-1905), [http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/ethique\\_protestante/Ethique\\_protestante.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/ethique_protestante/Ethique_protestante.pdf) (consultado a 20 de Agosto de 2008).

# 4. POBREZA, ECONOMIA “INFORMAL”, INFORMALIDADES E DESENVOLVIMENTO

João Mosca

## *Introdução*

Uma das formas de analisar as dinâmicas da pobreza é no contexto dos padrões de acumulação, isto é, como (em que sectores e espaços) se gera a riqueza, quais as lógicas de reprodução dos sistemas produtivos e de distribuição e como se reparte a riqueza criada. Riqueza e pobreza são faces da mesma moeda. Inversamente, o mesmo raciocínio para a pobreza, isto é, como se produz, reproduz e distribui. De que forma o desenvolvimento de uma das faces implica o aumento ou redução da outra parte. Este método pode conduzir-nos à defesa da tese em como, em vez de políticas de combate à pobreza, deveríamos falar em políticas de desenvolvimento, de produção e de distribuição da riqueza.

Este texto analisa como a economia “informal” e as informalidades da economia e da sociedade são um factor de reprodução da riqueza e da pobreza. Entende-se neste texto por informalidades todas as relações de natureza económica, jurídica, social ou burocrática que, não estando reguladas parcial ou totalmente, existem e fazem parte das regras de funcionamento da sociedade e contribuem para que os padrões de reprodução da sociedade e economia persistam. Define-se neste trabalho por padrão de acumulação ao modo como se realiza e é apropriada a riqueza, como se distribui, os mecanismos de transferência intersectorial de valor, como é utilizada (principalmente em investimentos e no consumo), que relações sociais sustentam e reproduzem e como o poder participa, integra-se, facilita ou dificulta a acumulação.

Neste texto deve considerar-se existirem vários padrões de acumulação que simultaneamente se relacionam, reforçam e competem entre si. Pode haver mais do que um padrão principal (dominante).

Apresentam-se algumas destas informalidades, que sendo ou não omissões de regulamentação ou de normas escritas, são mantidas conscientemente como suporte do funcionamento

da economia e de padrões de acumulação, com benefício principal para o(s) dominante(s).

Nesta perspectiva, é possível questionar vários aspectos presentes na nossa realidade e nas práticas económicas, de relacionamento social e de funcionamento do Estado. Por exemplo:

- O comércio “informal” beneficia o desenvolvimento a longo prazo? Ou é um factor de alívio da pobreza a curto prazo que a governação sustenta e por vezes cria, em benefício da concentração da riqueza, da manutenção de uma crise de intensidade suportável e que termina por comprometer o crescimento estável a longo prazo?
- A ausência de leis de incompatibilidade entre a política e o privado é ou não uma lacuna jurídica que favorece as elites que reforçam poder e negócios?
- Por que razões existem recursos para, na hora, um cidadão obter o cartão de recenseamento e não existem os mesmos meios para a obtenção do bilhete de identidade, mantendo a grande maioria da população numa condição “informal” quanto à nacionalidade?
- O que significa a informalidade e a baixa capacidade de actuação para com os créditos mal parados ou mesmo para as decisões de perdões de dívidas?

Estas e muitas outras informalidades beneficiam ou não a concentração da riqueza, a manutenção da pobreza e dificultam o desenvolvimento?

Nesta perspectiva, analisam-se alguns dos sectores “informais” da economia e as informalidades nas burocracias e na economia “formal”, para finalmente se concluir sobre as hipóteses apresentadas. Procura-se apresentar uma abordagem interdisciplinar e holística com a inclusão de elementos culturais e comportamentais (Hodgson, 1994).

Como exemplos concretos, são referidos o comércio “informal” nas cidades e no meio rural, os transportes públicos urbanos, a agricultura de pequena escala<sup>1</sup> (camponesa, “tradicional, etc.) e as informalidades nas relações económicas, tomando como exemplo o crédito e as relações de interesse entre a política e os negócios. Estes são alguns dos importantes sectores informais da economia moçambicana. Referem-se ainda alguns exemplos de informalidades de natureza comportamental e como estas influenciam o funcionamento económico (Carvalho, 2009)). Ficam omissas muitas actividades/sectores “informais”, como, por exemplo, a pequena indústria e o artesanato, a medicina tradicional (permitam-me a utilização desta complexa e controversa expressão/realidade), as importações e exportações, as diversas formas de crédito, a protecção social<sup>2</sup>, etc.

Os termos “formal” e “informal” aparecem sempre entre aspas pelas dúvidas conceptuais que o autor possui e pelos limites difusos entre ambos. O texto procura fazer uma abordagem que ultrapassa as análises segmentadas da sociedade e da economia, neste caso a dicotomia “formal” versus “informal”.

## *Economia “informal” e desenvolvimento*

### **O comércio “informal”**

A economia “informal”, tal como o comércio, surge como estratégia de sobrevivência dos pobres por incapacidade, do que se chama de economia “formal”, em absorver o factor trabalho e de gerar rendimentos. É ainda uma consequência de desequilíbrios, distorções ou rupturas de mercado e de políticas desajustadas. O comércio “informal” termina por se sustentar da economia e do comércio “formal” (Sarthi, 1983; Macckintosh, 1989), estabelecendo relações de reforço mútuo, em ocasiões fora da lei (saúde pública, fiscalidade, etc.) e transaccionando muitas vezes bens e serviços ilícitos. Os poderes públicos permitem o comércio “informal”, porque este termina por reduzir a pobreza, gerar auto-emprego e criar rendimentos que camuflam os sintomas mais chocantes da pobreza e, em muitas situações, beneficiam as subelites e as burocracias intermédias. E acalmam eventuais manifestações e revoltas.

O comércio “informal” representa alterações significativas no papel do género na sociedade e economia, Piepoli (2006). De uma posição subalterna, dependente e sujeita às funções e ritos tradicionais, as mulheres, também através da economia “informal” (sobretudo no comércio), começaram a assumir um papel activo e directo na integração do mercado das famílias e de afirmação pessoal, com obtenção de rendimentos e geração de riqueza. Este processo foi e é de ruptura e, portanto, cria conflitos com reestruturações na divisão social do trabalho no seio das famílias e das comunidades e configura novas relações de poder entre o homem e a mulher.

A sobrevivência destas economias assenta, em alguns casos, em relações familiares ou de proximidade e em laços de solidariedade e de cooperação (Piepoli, 2006) e, em outras situações, em circuitos nem sempre transparentes. A geração de riqueza é limitada pela escala e tipo de actividades e, conseqüentemente, a poupança e o investimento são insuficientes para a reprodução ampliada do capital e desenvolvimento. As relações sociais estabelecidas baseiam-se na confiança, são pouco ou nada profissionalizadas, e as regras não são normalizadas.

Por outro lado, o comércio “informal” possui estratégias mais flexíveis e adaptadas aos consumidores de rendimentos baixos (venda de cigarros e não de maços, de montinhos de bens alimentares e não ao peso, etc.), o que implica a segmentação do mercado do lado da procura e da oferta (veja, por exemplo, Nzatzuzola, 2006): são os pobres aqueles que se cruzam na relação de compra e venda nestes mercados (Mosca, 2008). Estas actividades estão mais próximas das pessoas e estruturam redes sociais de interesses que ultrapassam os tradicionais elementos de afinidade entre os cidadãos, como sejam as identidades étnicas, linguísticas ou outras. Inversamente, também se assiste a um reforço de negócios, de interesses e de *lobbies*

com base em elementos de identidade regional ou mesmo racial, com especializações produtivas e de alguma divisão social do trabalho (Piepoli, 2006).

No meio rural, o comércio “informal” teve como principal origem a ruptura da rede comercial e o colapso do abastecimento. Os donativos, a ajuda humanitária e os tecidos usados<sup>3</sup> começaram a ser comercializados informalmente. Apenas recentemente existiram decisões para, de forma orientada e regulada, se incentivar a reestruturação do comércio rural com base nas lojas (“cantinas”) do período colonial. A questão é saber que vantagens os futuros agentes económicos, que pretendem vir a ser “formais”, terão comparativamente com a teia social de muitos pequenos comerciantes que têm os seus canais abastecedores (incluindo de outros países), possuem formas expeditas de aquisição de bens, vendem os produtos em qualquer local junto das comunidades, não possuem um conjunto de custos inerentes à formalização e à manutenção de infra-estruturas relacionadas com a actividade. O mercado “informal” possui mecanismos de funcionamento e de reequilíbrios (por exemplo a evolução dos preços) muito flexíveis e de difícil prática pelo comércio “formal”, o que agrava a sua capacidade competitiva.

Perante estas ausências de competitividade do “formal” mesclado em mercado predominantemente “informal”, esta medida terá sentido se o conceito de comerciante no meio rural ultrapassar a função de compra e venda e se reiniciar o processo de reconfiguração do tecido económico no campo. O “cantineiro” teve funções de aquisição de excedentes produtivos nas lojas ou em mercados rurais especificamente organizados para o efeito, de escoamento entre as zonas excedentárias e deficitárias, de armazenagem e conservação dos produtos, de venda de insumos (sementes, fertilizantes e mesmo bens de consumo), muitas vezes a serem pagos em espécie após as colheitas (Mosca, 2005). Os “cantineiros” faziam agro-processamento de cereais e de outros produtos. Alguns eram comerciantes grossistas que abasteciam a rede comercial nas localidades e aldeias que não possuíam meios de transporte ou capacidade para se deslocar à capital de província para aquisição de bens. Muitos eram ainda agricultores, possuíam hotelaria e criação de gado, exploração madeireira e obtinham rendimentos da caça. Os comerciantes rurais geravam emprego, vendiam factores de produção para incrementos da produção, incentivavam outras actividades praticadas por mais agentes económicos, investiam as poupanças, estabeleciam relações económicas com o meio urbano configurando as funcionalidades entre a cidade e o campo (Muzvidziwa, 1997). Através da oferta de bens industrializados, criavam necessidades no seio das populações que eram satisfeitas através de incrementos de produção e comercialização. O “cantineiro” era, em resumo, um agente de desenvolvimento rural. Era também um elemento de implantação administrativa e ocupação colonial<sup>4</sup>.

Nestes parágrafos breves, pode verificar-se como a colonização utilizou o comércio rural para a configuração de um padrão de acumulação, onde o “cantineiro” era o “pivô” das rela-

ções económicas no meio rural e nas articulações com as economias urbanas. O desenvolvimento da agricultura e das restantes actividades no campo dependiam, em grande medida, dos efeitos multiplicadores (dinamizadores) que os cantineiros eram capazes de introduzir e na medida das necessidades de acumulação da economia “formal”.

A questão principal é saber se existe, por detrás, uma estratégia abrangente de retomar as funções do comércio rural ou se os novos cantineiros serão uma nova geração do “informal”, agora com infra-estruturas e pagando impostos. Paralelamente à venda a preços “simbólicos” das instalações deixadas pelos colonos e para que a medida tenha os efeitos desejados, são necessários créditos aos novos agentes económicos, acesso à aquisição de equipamentos, de materiais para a reabilitação dos edifícios, formação comercial, consciencialização para o desempenho da actividade e capacitação do Estado para a fiscalização e regulação. Ou será uma medida politizada, onde os novos agentes económicos “formais” serão escolhidos por critérios que pouco ou nada se relacionam com as capacidades de investimento, experiência profissional e seriedade? E onde está o agente económico empreendedor? A localização das “povoações comerciais” está agora ajustada aos movimentos migratórios e à evolução demográfica dos últimos anos/décadas?

Tanto nas cidades como no meio rural, o comércio “informal” alimenta-se dos canais de distribuição “formais” e são estes últimos agentes os principais beneficiários, seja por razões de escala, seja por serem também, em muitos casos, agentes “informais” articulando as duas economias, possuírem maior capacidade negocial e dominarem as diversas fases dos circuitos comerciais. As margens de lucro no “informal” são geralmente pequenas e as escalas diminutas não permitem acumulação.

## **Os transportes públicos urbanos**

Os transportes públicos urbanos são paradigmáticos no que se refere às dificuldades de regulação e fiscalização de actividades, onde as formalidades e informalidade se misturam numa combinação que busca a optimização do lucro, a fuga às regras e à qualidade do serviço público, ao pagamento de impostos, à corrupção e à promiscuidade com agentes de autoridade e no relacionamento entre empresários e empregados. As relações de trabalho são muitas vezes não regidas por contratos conforme a lei, os salários assentes em acordos pessoais (por exemplo, cada motorista deve entregar um certo montante de receitas diárias sendo o remanescente do obtido para o motorista e cobrador em proporções também estabelecidas casuisticamente). Os percursos, mesmo que definidos, estão muitas vezes sujeitos a alterações.

No mercado persistem agentes considerados “formais” apenas por estarem registados ou pagarem impostos e, portanto, com direito a subsídios de combustível (em Maputo).



O mesmo “empresário” pode possuir simultaneamente viaturas em circulação, estando ou não registadas, outros apenas possuem veículos numa das condições, o que gera situações de compromisso e pactos de silêncio que interessa a todos os “chapistas”. Esta situação é uma das evidências da coexistência de actividades formais e informais num determinado sector e mercado, praticado pelo mesmo agente económico, estabelecendo-se limites propositadamente difusos entre as duas formas de economia.

Os “chapas” “formais” e “informais” não oferecem aos utentes diferenças nos serviços prestados. São igualmente de má qualidade e indiferenciados. Não existe documento comprovativo do pagamento da passagem, a sobrelotação é a prática comum, as relações entre cobradores e motoristas com os utentes pouco têm de cordial e profissionalismo. As viaturas estão quase sempre em má conservação e, em movimento, são um atentado ao ambiente. A condução, onde a única regra parece ser a de evitar bater, cria um tráfego caótico colocando em perigo os passageiros, os transeuntes e outras viaturas. A única diferença (embora importante) é que uns estão registados e pagam impostos e outros não.

O surgimento de muitos pequenos *transportistas* não formalizados nem fiscalizados, num sector de importância económica e sensibilidade política, torna o Estado refém de reivindicações desses agentes económicos que, por seu turno, encontram dificuldades de intervenção por ausência de alternativas a curto prazo. Eventuais iniciativas para reestruturar os transportes públicos urbanos (definição de rotas, de preços, qualidade dos serviços, regras sobre o tipo e condições dos veículos, etc.) encontram resistências devido às características estruturais do sector (difuso e disperso, com relações com o poder ou com o sub-poder), o que dificulta o empreendedorismo, a reestruturação da composição do capital e a modernização do sector.

Por outro lado, o surgimento destes transportes públicos foi uma criação da governação. As viaturas foram importadas com o objectivo de acudir à ausência de um serviço público como consequência da “falência” da empresa pública TPM (Transportes Públicos de Maputo). Existiram créditos dirigidos e alguns dos primeiros investidores eram da *numenklatura* do sub-poder. Em período de liberalização económica (ou de pré-liberalização) e privatização apressada, sem estratégia e imposta (Mosca, 2005 e Pitcher, 2000), o Estado estava incapacitado de oferecer o serviço aos cidadãos e a liberalização surge como opção. Porém, a forma de liberalização, com critérios que pouco tiveram que ver com os da eficiência e eficácia, o serviço de qualidade, a competência e o mérito, redundaram na aparente e medíocre solução a curto prazo e a geração de um problema a médio e longo prazos. São conhecidas as dificuldades dos órgãos de tutela para a regulação, fiscalização e tomada de medidas para a reorganização dos transportes urbanos.

A desresponsabilização do Estado perante as informalidades nos transportes públicos urbanos é variada ao longo do tempo. Primeiro, foi a liberalização do sector com critérios

“informais” e a retirada como prestador de um bem público, em muitos países assegurado por empresas públicas ou por empresas privadas reguladas e fiscalizadas. Posteriormente, foi a aceitação da desorganização, do mau e arbitrário serviço dos “chapas”, da corrupção, da permissividade pela presença de agentes económicos que não pagavam impostos, etc. Depois, com as manifestações e tumultos de 5 de Fevereiro de 2008, surge o Estado demonstrando surpresa, politizando um fenómeno eminentemente económico e social, e retomando a paranóia do sempre inimigo infiltrado. Finalmente, o Estado a querer reassumir as suas responsabilidades para regular o sector, fazer cumprir leis e revitalizar a empresa TPM moribunda com investimentos de última hora, mas que não são suficientes para ocupar uma quota de mercado capaz de o influenciar, ou reestruturar o sector. Surge o discurso que parece acertado, mas que só o futuro dirá se é ou não apenas mais uma oratória política (manipuladora) em como os transportes urbanos devem ser concebidos de forma articulada entre os serviços rodoviários, ferroviário e marítimo, uma tentativa de regular os “chapas”, entre outros aspectos.

O sector privado reage numa posição de força negocial e ameaçando paralisações. Não está de acordo com o investimento público no sector e anuncia insucessos para o TPM revitalizado. Afirmam, sem pudor, que os abusos e alterações de rotas são da iniciativa e responsabilidade de condutores e cobradores. Aumentam as tarifas e reivindicam subsídios quando sobem os preços dos combustíveis mas não baixam os mesmos preços quando as causas alegadas do aumento dos custos deixaram de existir.

Se aceitarmos os parágrafos anteriores, admite-se que a economia “informal” pode contribuir para o alívio da pobreza a curto prazo, reestrutura o tecido social e as relações no seio das famílias mas dificilmente possui lógicas e mecanismos de reprodução desenvolvimentistas. Não significa, no entanto, que não se gerem processos de diferenciação económica e social de acumulação e se verifiquem mobilidades no sentido da formalização de partes do “informal”. Esta limitação é reforçada, por um lado, pela inaptidão das organizações públicas e privadas em estabelecer relações económicas e contratuais com os agentes económicos “informais” e, por outro, pela “impreparação” destes para o cumprimento de formalidades administrativas, pela fuga à fiscalização e controlo e pela assunção de compromissos e de normas éticas, como, por exemplo, as regras e garantias das instituições financeiras, as leis de saúde pública, as obrigações fiscais e a ética do negócio. A “clandestinidade” económica faz parte dos mecanismos reprodutivos das informalidades.

O funcionamento desses sectores assenta em regras maioritariamente não escritas e casuísticas; as relações entre agentes económicos e entre provedores e beneficiários estabelecem-se com desigualdades negociais e a ausência de opções implica a aceitação das regras do lado da oferta. O Estado, por incapacidade, consentimento ou promiscuidade, não tem alternativas

à configuração dos sectores “informais” ou são por ele criados, tornando-se deles prisioneiro por se tratar de áreas de grande sensibilidade política e social. As tentativas de regulação ou modernização encontram resistências, seja pelas dificuldades de adaptação e transformação dos agentes económicos, seja porque as lógicas reprodutivas assentam nas informalidades das relações económicas e laborais e entre fornecedores e consumidores, onde os primeiros, pela estrutura do mercado, possuem vantagens e impõem as regras.

Neste sentido, a economia “informal” nos transportes públicos urbanos constituem, a médio e longo prazos, obstáculos para a transformação e desenvolvimento do respectivo sector. Mais, configuram relações sociais e relacionamentos informalizados entre os agentes económicos e destes com a administração pública que não contribuem para a modernização económica e das burocracias.

Os transportes públicos urbanos possuem também dinâmicas e mobilidades sociais e de diferenciação económica. Os “chapas” começaram por ser qualquer tipo de carrinhas de caixa aberta ou fechada. Vieram as *mini-bus* que representam, sem dúvida, melhoramentos importantes. A grande questão será agora a capacidade de transformação através dos mecanismos de mercado, em serviços de qualidade de um bem público, regulado, fiscalizado, integrante de uma estratégia de serviços de transportes urbanos. Dependerá ainda da emergência de um empresariado eficiente, organizado, com capacidade de investimento, conhecedor do negócio e que pautar os seus comportamentos económicos com base na ética capitalista. Se impossibilidades não existem, quando será possível?

## **A economia camponesa**

A economia camponesa é claramente um exemplo que fundamenta a hipótese deste texto. Os pequenos produtores possuem mecanismos de integração, adaptação e resistência a factores externos de transformação, sobretudo no que respeita aos mercados (de insumos, de excedentes, do trabalho e do dinheiro), às novas tecnologias e a alterações à organização social das famílias e das comunidades. Por seu lado, o desenvolvimento da economia “informal” e as necessidades de acumulação da economia exigem a integração dos camponeses que se realiza na medida e sob formas segundo as necessidades de reprodução dos sectores “formais”.

No quadro dos objectivos deste texto, Mosca (2009) afirma que, nas últimas décadas (entre 40 e 60 anos), pouco mudou nos sistemas de produção e consumo do campesinato, na integração nos mercados, nas relações familiares e das comunidades, etc. Se esta argumentação e correspondente realidade são verdadeiras, então pode constituir um exemplo das dificuldades de transformação das economias “informais”, da sua incapacidade de acumulação e de criar riqueza suficiente para a saída da pobreza. Relativamente à maioria da agricultura camponesa

e do espaço rural, a ocupação da terra mantém-se em formas semelhantes, as culturas praticadas não se alteraram significativamente, as tecnologias persistem, a produtividade por hectare e por cabeça de animal (pecuária) pouco variou, a integração no mercado reduziu-se, a produtividade e os excedentes produtivos não ultrapassam os valores médios de há 40 ou 50 anos. Os hábitos alimentares mantêm-se no essencial. A habitação melhorou em algumas zonas ainda para um número restrito de camponeses. A divisão social do trabalho (sexual e etária) e a organização das famílias e das comunidades rurais persistem.

Isto é, a base económica (sistemas produtivos, produção, tecnologias, produtividade, etc.), a integração nos mercados (assalariamento, actividades não agrárias, consumo de insu- mos e de bens de consumo, etc.), as relações sociais e comunitárias e os modos de vida não experimentaram mudanças fundamentais para a maioria dos camponeses e do espaço rural nas últimas décadas.

Mas há mais bicicletas. E mais pessoas andam calçadas e vestidas. O comércio informal generalizou-se e oferece os bens essenciais, quase todos importados. As crianças vão muito mais à escola e têm livros e uniformes, mas muitos não sabem ler nem escrever até ao fim do ensino básico. Há mais centros de saúde e também muito mais doenças e a esperança de vida mantém-se dos mais baixos do mundo. O acesso à água melhorou. A mobilidade das pessoas aumentou. E isso para não falar dos ganhos políticos, culturais, de soberania e liberdade, não obstante as guerras.

Pode referir-se que seria difícil a transformação de todo o mundo rural. Então as pergun- tas são as seguintes:

- Que percentagem da população camponesa sofreu processos de mobilidade social no sentido da empresarialização da actividade agrária e integração em outras activi- dades económicas formais (há neste momento menos emprego e emigração do que na década dos anos 60 do século XX) com maiores rendimentos e elevação do nível de vida?
- A baixa percentagem que se integrou em outras actividades (principalmente na econo- mia “informal”) melhorou o nível de vida?
- A urbanização significou mais rendimento e nível de vida ou é nas cidades onde se encontram as maiores bolsas de pobreza?
- Os rendimentos mais elevados que hoje beneficiam uma pequena(íssima) percentagem da população é resultante da produção interna de riqueza?
- As melhorias quantitativas na educação, na saúde e na construção de infraestruturas são resultantes da acumulação interna? Ou são resultantes de decisões de soberania duvi- dosa (do Banco Mundial) e realizados com recursos externos (mais de 50% das receitas do orçamento do Estado provém de donativos)?

As poucas mudanças, em sentido positivo e negativo, referidas apenas demonstram (Mosca, 2005):

- De forma propositada ou não, e independentemente dos discursos, a incapacidade dos estados (colonial e pós-independência), dos governos e das políticas económicas em definir e aplicar estratégias para a agricultura e o mundo rural.
- A instabilidade política e social (conflitos), por um lado, a inconsistência e debilidade institucional, as políticas erráticas ao longo das últimas décadas e a concentração dos interesses nos centros urbanos, e sobretudo em Maputo, revelam claramente a secundarização da agricultura e do meio rural, não obstante os discursos políticos, caixas de ressonância dos documentos oficiais.
- A estrutura social e produtiva dos camponeses possui mecanismos de integração, adaptação e resistência aos factores que lhes são exógenos. Se essas capacidades não existissem, possivelmente já teria havido crises muito maiores.

O caso da agricultura de pequena escala confirma como o “informal” se articula com o “formal”, financia o padrão de acumulação dominante e recolhe alguns benefícios. Mas mantém-se quase inalterável ao longo de décadas e a pobreza eventualmente aumenta. Os fluxos de mobilidade social são minoritários e, por isso, insuficientes para refutar a hipótese deste trabalho.

## **A informalidade nas relações económicas**

O designado sector “formal” da economia está pleno de informalidades de diferentes naturezas. Destacam-se apenas algumas.

O grande volume de crédito bancário não devolvido não é apenas resultante da baixa eficiência e rentabilidade das empresas ou sectores beneficiários. A difícil resposta sobre quais os critérios económicos na atribuição de crédito nas privatizações é justificada não só por motivações politizadas mas também pela aceitação dos custos da criação de um empresariado nacional suportados pela comunidade internacional com objectivos também políticos e à custa dos cidadãos. Existe o sentimento de como o Estado tem a responsabilidade de criar a burguesia nacional e que esta pode exigir créditos não pagos, reclamar por proteccionismo económico e ser permissivo contra as fugas ao fisco e à fiscalização sobre a lei laboral, etc. É quase aceite que o *lobby* e o favorecimento às elites fazem parte de estarmos “em processo”, próprios das fases iniciais de acumulação, características do nosso estágio de desenvolvimento, etc. Isto é, cria-se, eventualmente de propósito, a filosofia e o ambiente permissivo e compreensivo que permite decisões e comportamentos condenáveis.

O reverso da medalha nem sempre é equacionado. O risco de grandes volumes de créditos mal parados significa a necessidade de subir as taxas de juro para que os empresários honestos que pagam os seus créditos gerem lucros na banca para compensar os prejuízos dos incumpridores. Está-se perante a realidade em como os ineficientes, desonestos ou os que propositadamente não pagam são financiados pelos empresários eficientes e respeitadores dos seus compromissos. E o interessante é que pouco ou nada acontece aos que não pagam, contribuindo-se para a criação de um clima de impunidade e facilitador dos mecanismos próprios de um mercado selvagem. Não são ponderados os efeitos fortemente negativos de uma taxa de juro elevada para o investimento e o desenvolvimento económico.

Um exemplo interessante foi o de uma organização reabilitar uma determinada indústria, colocá-la operacional e em funcionamento, com o objectivo de a vender para gerar um processo auto-sustentado e gerido por um membro/empresário da comunidade. Este, após comprar a fábrica com responsabilidades financeiras, simplesmente se recusa a pagar, alegando que aquele tipo de organizações está em Moçambique para apoiar e não para fazer negócio.

A ausência de leis de incompatibilidades profissionais, e sobretudo entre o desempenho de funções públicas e privadas, permite que a política e o mundo de negócio se misturem e existam agentes económicos e políticos com interesses afins, reforçando-se mutuamente, ou são as mesmas pessoas que exercem funções políticas e possuem interesses económicos no mesmo sector da responsabilidade pública, ou criam-se empresas para prestar serviços contratados pelo Estado sem ou com concursos mais ou menos ficcionados. Estabelecem-se redes de transacção de recursos, de informação privilegiada e tráfego de influências, que criam ambientes pouco ou nada transparentes e a corrupção. É por acaso que alguns destes aspectos não estão tipificados no ordenamento jurídico moçambicano?

Consequentemente, muitos negócios estabelecem-se e decidem-se numa base não normalizada e, portanto, “informal”. Estas informalidades nas relações económicas são suportadas por ausência (propositada ou não) de mecanismos de controlo político e judicial ou, se o são, distorce-se a essência da democracia. Por exemplo, a declaração e fiscalização do património das pessoas que exercem funções públicas respeitam hierarquias na burocracia, isto é, um nível hierárquico só pode ser fiscalizado por hierarquias superiores. E quem fiscaliza a hierarquia superior? Normalmente, são os órgãos democráticos, eleitos em escrutínio directo e pelo povo, aqueles que deveriam possuir capacidade de fiscalização, independentemente dos níveis da numenkatura. Ou não é a Assembleia da República o órgão máximo da democracia? Neste caso, está-se perante uma distorção legal que dificulta o funcionamento do sistema democrático, permeabiliza as relações económicas de informalidades e facilita a corrupção.

Estas formas de (des)organização são cobertas pela lei e pelas suas lacunas (omissões) e, em alguns casos, pela não aplicação da mesma. Em resumo, é muitas vezes a lei que facilita

estas práticas e, finalmente, são os interesses que se promiscuem entre a política e o negócio que fizeram essas leis. É o que alguém, num debate, chamou de “assalto à mão legal”.

Esta “organização” impede a eficiência económica. A corrupção facilita o acesso a recursos a agentes económicos sem consideração dos critérios de eficiência, competência, mérito e experiência (Soares, 2007). Aumenta os custos dos investimentos e de produção retirando competitividade. Desvia recursos para fins geralmente não produtivos. Cria distorções no funcionamento dos mercados e da economia. Gera desigualdades de oportunidades entre cidadãos. Exclui desonestamente cidadãos. Descredita a política, os políticos e o poder.

As informalidades alcançam ainda as relações da comunidade internacional com agentes económicos nacionais. Quando existem concursos e uma empresa que não o ganhou solicita esclarecimentos sobre os critérios e classificações dos concorrentes e não obtém qualquer resposta, está-se em presença de uma informalidade que eventualmente pretende encobrir relações pouco transparentes ou mesmo corrupção. Quando algumas organizações internacionais consideram que a corrupção, até determinados níveis de desvios de fundos, não é preocupante ou que funciona mesmo como o “óleo que melhor faz funcionar a engrenagem”, então estamos perante informalidades que reforçam interesses individuais ou de grupo, internos e externos. Ou admite-se a corrupção como um mal menor e tolerável.

Quando falamos da economia “informal”, talvez seja justo referir que as informalidades maiores, mais graves e com as piores consequências, encontram-se dentro do sistema “formal” da economia e da administração.

## **Transformação do “informal”**

O texto não pretende abordar a transformação do “informal” para o “formal”. Apenas alguns aspectos de reflexão (Mosca (2005):

- Não é o simples facto do registo da actividade ou o pagamento de um imposto que produz essa mudança. Tão pouco parece realista a existência de políticas de transformação do “informal”. Só o desenvolvimento global da economia e da sociedade poderá ir transformando estas formas de economia. Poderá ir desaparecendo por substituição ou transformação de partes do “informal” através de investimentos públicos e privados que ofereçam bens e serviços de qualidade, registados, regulados e fiscalizados, que actuem no quadro do ordenamento jurídico, que funcionem segundo as regras do mercado e da ética dos negócios. Mas, para que isso aconteça, é também necessário desinformalizar a administração e a economia “formal”, eliminar as promiscuidades e introduzir relações sociais e de trabalho facilitadoras do desenvolvimento em bases transparentes e de seriedade profissional.

- Refere-se que a pobreza, associada a grandes e crescentes disparidades económicas e sociais, provoca sentimentos de indignação que podem resultar em atitudes passivas e desmotivadas com efeitos sobre a produtividade e de resistência aos elementos de identidade e de pertença a grupos/regiões/etnias/país. Estes aspectos podem provocar ausências de valores e de símbolos que contribuam para a inclusão motivada dos pobres e da maioria dos cidadãos em projectos de desenvolvimento. Quando estes fenómenos coincidem com aspectos étnicos identificáveis social e territorialmente, então, existem riscos na construção da Nação. Pobreza e indignação podem resultar em conflitualidade social a política.
- A saída da pobreza, ao ser desequilibrada, provoca comportamentos económicos e sociais próprios de sociedades onde os benefícios materiais evoluem mais rapidamente do que a transformação cultural (no sentido amplo) de um segmento muito reduzido da sociedade, gerando comportamentos que, por sua vez, indignam os marginalizados dos processos de absorção da economia e sociedade “formal”. As manifestações ostentosas e a relação “abocalada” com o dinheiro, a corrupção, as formas informais de funcionamento das organizações, o amiguismo, partidismos, etc., significam ineficiências, desorganização organizada das burocracias e formação de interesses que se fecham/protegem em grupos com laços de fidelização étnica, racial, familiar e de compromissos históricos, não permitindo a igualdade de oportunidades, a valorização do mérito, a concorrência e a transparência (Soares, 2007). Como disse alguém, “esse discurso aí de acabar com a pobreza deveria ser, primeiro, acabar com a riqueza”.

Não há políticas de transformação do “informal” em “formal”. Quando muito, medidas a avulso, descontínuas, com resultados duvidosos e muito custosas. Tal como duvido das políticas de combate à pobreza. O que deve haver são estratégias de desenvolvimento global das sociedades, especialmente integradoras, socialmente inclusivas, que pretendam menores níveis de dependência e maior soberania, transformadoras das bases produtivas e das relações sociais que dificultam a modernização e a competitividade da economia, a construção de burocracias eficientes e transparentes, o bem social num processo que se tenha como horizonte maiores níveis de equidade e de democracia enquanto sistema de aproximação de oportunidades e de exercício da cidadania em liberdade. Como diz Amartya Sen (1999 e 2003), fazer do desenvolvimento um acto de liberdade.

Com os sectores informais tais como os existentes, está-se em presença de um desenvolvimento com muitos elementos de rendimentos crescentemente negativos que irão afectar negativamente o futuro do país e configurar sociedades (e não apenas economias/mercados) “selvagens”. Isto é muito mais grave do que as ineficiências e as corruptelas de cada momento.



## *Conclusão*

Este texto procura demonstrar que a economia “informal” está articulada com a “formal” reforçando-se mutuamente; que ela é gerada por desequilíbrios de mercado, por políticas públicas desajustadas e debilidades institucionais; e que existem casos em que foi ou é o próprio Estado que, na tentativa de estimular a emergência de um sector privado, fez surgir o sector “informal”. Pode sugerir-se que existem informalidades na economia e no Estado que interessam ao poder e aos negócios fazendo parte do sistema.

Pode ainda concluir-se que existem muitas informalidades no funcionamento das organizações “modernas”, incluindo nos órgãos estatais, devido a vários factores, sobretudo a aspectos culturais e comportamentais (Hodgson, 1994), mas também como consequência de interesses económicos mesclados com o poder político e o aparelho de Estado, gerando ambientes de baixa credibilidade do poder e corrupção.

Os aspectos referidos demonstram claramente que tanto a economia “informal” como as informalidades nas burocracias e na economia “formal” provocam ineficiências, distorções nos mercados e no funcionamento das instituições, geram oportunidades desiguais entre os cidadãos e dificultam o desenvolvimento a longo prazo. É também verdadeiro que, a curto prazo, as economias informais contribuem para a mitigação ou camuflagem da pobreza, do emprego, geram rendimentos e mantêm a sociedade em crise de intensidade não tumultosa.

As oportunidades diferenciadas, as perdas de eficiência, os custos das informalidades nas organizações, as barreiras à modernização dos agentes económicos, o não pagamento de impostos e o incumprimento de leis, a escala e capacidade de poupança e investimento, a concorrência que se gera entre o “formal” e o “informal”, a promiscuidade entre política e negócio, entre outros aspectos, são factores que, não obstante suprirem carências de curto prazo, reproduzem a pobreza. Os comportamentos e as formas de funcionamento informalizados que se transferem entre a cultura e os hábitos para as economias “formais” reproduzem relações de produção e de trabalho geradoras de ineficiências e desigualdades (Soares, 2007).

Finalmente, sustentam-se padrões de acumulação que mantêm a maioria dos agentes económicos “informais” e a população em estado de pobreza prolongados e reproduzem relações sociais e comportamentais que geram ineficiências num processo histórico de rendimentos crescentes negativos. Os padrões de acumulação associados com as economias “informais” estão dependentes dos principais mecanismos de reprodução da economia que se reforçam mutuamente e onde o principal beneficiário são as economias “formais”. Esta dependência e outros factores (escala, tipo de agentes económicos, formas de funcionamento dos mercados “informais”, etc.) dificultam a saída da pobreza.

A questão de saber como fazer da economia “informal” um factor de desenvolvimento ou

como transformar em sectores formais é um assunto crucial para o futuro do país, considerando a dimensão e importância assumidas. Fica evidente que essa transformação não é apenas legislativa, de capacitação do Estado, de investimentos em infraestruturas ou na transformação estrutural e modernização desses sectores, mas também de estratégias de desenvolvimento global de natureza comportamental e cultural de longo prazo.

## Notas

<sup>1</sup> Regra geral, a produção agrícola de pequena escala não é apresentada como integrante da economia informal. Podem existir várias razões que, em situações diversas, justificam o “esquecimento” como, por exemplo:

- A importância da produção agrária e o peso que daria à economia informal do país.
- Desconhecimento (em muitos casos ignorância) dos mecanismos de produção e reprodução destas economias e sociedades.

<sup>2</sup> Veja António Francisco e Margarida Paulo.

<sup>3</sup> Foram principalmente os donativos e o negócio de roupa usada um dos factores para o encerramento de toda a indústria têxtil de Moçambique.

<sup>4</sup> Refere-se este aspecto para sublinhar a necessidade de existirem critérios objectivos e também económicos na “atribuição” (venda) a preço simbólico. A politização das privatizações e da venda do património do Estado já produziu suficientes casos de insucesso para, no mínimo, não se repensar nas formas e métodos a utilizar na venda das cantinas.

## Referências

- Carvalho, José Eduardo. (2009). *Neuro economia. Ensaio sobre a sociobiologia do comportamento*. Edições Sílabo Lda: Lisboa.
- Francisco, António A. da Silva, Paulo, Margarida. (2006). *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique*. Maputo, Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão. Maputo.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994). *Economia e Instituições*. Celta: Oeiras.
- Macckintosh, M. (1989). *Gender, Class and Rural Transition. Agribusiness and the Food Crisis in Senegal*. Zed Books: New Jersey.

- Mosca, João. (2009). “Camponeses: o que se passou nos últimos muitos anos?” *SAVANA*, ANO XVI, Nº 795. Maputo.
- Mosca, João. (2008). *Agricultura e Desenvolvimento em África*. Instituto Piaget: Lisboa.
- Mosca, João. (2005). *Economia de Moçambique, Século XX*. Instituto Piaget: Lisboa.
- Muzvidziwa, V. (1997). Rural-urban Linkages: Masvingo’s double rooted female heads of households. *Zambezia*, 24(2), pp. 38-48.
- Nzatuzola, João Baptista Lukombo. (2006). “O sector informal e iniciativas microempresariais em Angola”, *Economia dos PALOP*, Mosca, João, Zanzala, Julien (coord). Instituto Piaget, Lisboa, pp. 61-68.
- Piepoli, Sónia Frias. (2006). “Impactos sociofamiliares do desenvolvimento de mulheres em negócios informais: apontamentos sobre a situação em Maputo”, *Economia dos PALOP*, Mosca, João, Zanzala, Julien (coord). Instituto Piaget: Lisboa, pp. 69-86.
- Piepoli, Sónia Frias (2005). *Mulheres na Esteira, Homens na Cadeira*. Universidade Técnica de Lisboa: Lisboa.
- Pitcher, M. Anne. (2000). Transforming Mozambique. *The Politics of Privatization, 1975-2000*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Sarhi, A. (1983). The informal sector in developing countries: a macro view-point. *Journal of Contemporary Asia*, 13 (4), pp. 13-33.
- Sen, Amartya. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Gradiva: Lisboa.
- Sen, Amartya. (1999). *Pobreza e Fome*. Terramar: Lisboa.
- Soares, José. (2007). *Teorias económicas da regulação*. Grupos de interesse, procura de renda e aprisionamento. Instituto Piaget: Lisboa.

# 5. VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE: PADRÕES, TENDÊNCIAS E RESPOSTAS

Rachel Waterhouse

## *Introdução*

Em Moçambique, tanto as políticas públicas como as práticas correntes sugerem uma compreensão pouco abrangente de “vulnerabilidade”, vista não só como uma característica inata de grupos sociais específicos mas também como uma característica típica de pessoas afectadas por catástrofes naturais.

Tem havido pouca compreensão, ou debate, acerca de “vulnerabilidade” como um conceito analítico que pode ajudar a identificar factores e tendências que tornam algumas pessoas, em determinados momentos, mais susceptíveis de serem pobres, ou cronicamente pobres, do que outras e por que razão isso acontece. Existem três dimensões principais de vulnerabilidade, entendida aqui como “vulnerabilidade à pobreza”: a falta de defesas internas, a exposição a riscos externos e a choques e a exclusão social. Pessoas sujeitas a estes aspectos de vulnerabilidade tendem a ser pobres, quer através da pobreza transitória quer da crónica.

A compreensão de vulnerabilidade como um quadro de análise, argumenta o presente artigo, é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes na redução da vulnerabilidade e da pobreza crónica a longo prazo. Este é um assunto de imediata preocupação no actual contexto de desenvolvimento de Moçambique. Em Moçambique, nos últimos 15 anos, apesar do impressionante historial de redução da pobreza, esta ainda é profunda e generalizada. Esta situação reflecte-se nas elevadas taxas de desnutrição, na baixa esperança de vida e no facto de mais de 50% da população ainda viver na pobreza absoluta. Presentemente, há sinais de que a ampla base de apoio à redução da pobreza pode

estar a abrandar ou mesmo a ser revertida uma vez que a desigualdade cresce. Há provas de que alguns grupos da população se encontram aprisionados numa pobreza crónica.

Este artigo analisa brevemente a compreensão da vulnerabilidade em Moçambique, bem como o reflexo das políticas e práticas públicas. Sugere que uma abordagem mais holística de análise da vulnerabilidade e uma programação responsiva dariam um contributo valioso na redução da pobreza e na segurança da subsistência dos agregados familiares e dos grupos vulneráveis. Efectuar esta mudança exigirá um acto de fé nas políticas públicas em Moçambique. No entanto, este será crucial para o prosseguimento da redução da pobreza de base ampla bem como para enfrentar a pobreza crónica.

## ***Definições e compreensão de “vulnerabilidade”***

### **Definições de vulnerabilidade e de pobreza crónica**

A vulnerabilidade é tanto uma causa como um sintoma de pobreza, todavia há que distingui-los. Pobreza descreve uma situação de privação. Vulnerabilidade olha para o futuro e para o que é provável que venha a acontecer: Descreve a capacidade das pessoas — ou a falta dela — para resistir a choques externos e a riscos, mantendo a sua subsistência e o seu bem-estar (Waterhouse et al, 2007). O conceito contrastante de vulnerabilidade é o de resiliência, através do qual as pessoas têm a capacidade de reter os seus bens e manter o seu bem-estar e subsistência face à adversidade.

Tomando a vulnerabilidade como um conceito analítico que auxilia a explicar por que algumas pessoas são mais susceptíveis de serem pobres, três principais dimensões da vulnerabilidade podem ser identificadas:

- Falta de defesas internas
- Exposição a riscos externos e a choques
- Exclusão social e discriminação.

Mais detalhadamente, estas dimensões da vulnerabilidade podem ser descritas da seguinte forma:

- **Falta de defesas internas:** pode referir-se a factores demográficos ou ao ciclo de vida, tais como infância, doença crónica, idade avançada, ou factores sociais, tais como os estados de viuvez ou de orfandade. Diz respeito, por outras palavras, ao capital humano e social de uma pessoa.
- **Exposição a choques externos e a riscos:** tanto pode dizer respeito a acontecimentos

repentinos, tais como desastres naturais e conflitos violentos, como a processos a longo prazo onde se incluem alterações climáticas, tendências de mercado, desvalorização de moeda...

A exposição a estes choques e riscos – por vezes designados como “perigos” – pode ser afectada por factores geográficos (risco de secas ou cheias, por exemplo), bem como por uma série de factores políticos e políticas e tendências económicas. A capacidade de as pessoas suportarem riscos ou de recuperarem de choques varia muito de acordo com as suas capacidades e recursos. Pessoas com mais recursos e bens (boas condições de saúde, formação, bens produtivos e de capital), serão mais **resilientes** e terão mais facilmente capacidade de recuperar, enquanto outras, as mais desprovidas, encontrar-se-ão mais propensas a cair ou a permanecer em situação de pobreza.

**Exclusão social** pode ser definida como a exclusão de pessoas da sociedade, da economia e da participação política. As pessoas excluídas de acesso a recursos, de tomar decisões e/ou de apoio social (em função do sexo, identidade étnica ou estigma, tal como o relacionado com o VIH/Sida, por exemplo) são mais vulneráveis à pobreza e à insegurança do que aquelas que não o são.

A análise da vulnerabilidade, de acordo com estas diferentes dimensões, evidencia a natureza complexa e dinâmica dos factores e processos que aumentam a pobreza e que, uma vez combinados, podem fazer as pessoas cronicamente pobres.

De acordo com o Centro de Pesquisa sobre a Pobreza Crónica “*os pobres crónicos são aqueles que enfrentam privações significativas durante muitos anos e/ou cuja privação é transferida para a próxima geração*”. No mesmo relatório, o CPRC observa que a crescente pobreza crónica é um problema mundial:

*Ao longo dos últimos cinco anos, numa era de criação de riqueza global sem precedentes, o número de pessoas que vivem na pobreza crónica aumentou. Actualmente, existem entre 320 a 443 milhões de pessoas aprisionadas numa situação de pobreza que perdura por muitos anos, sendo mesmo frequente durar toda a sua vida. Os seus filhos herdaram frequentemente a pobreza crónica, caso sobrevivam à infância (CPRC 2008: VII).*

Globalmente, conclui o relatório, a pobreza crónica é mais severa em “países com privações crónicas”, onde se inclui Moçambique<sup>1</sup>.

## ***Políticas públicas sobre vulnerabilidade em Moçambique***

As políticas públicas e as práticas actuais em Moçambique sugerem que “vulnerabilidade” é restritamente compreendida como uma categoria, referindo-se a grupos de pessoas

específicos e facilmente identificáveis. Tem havido pouca discussão ou análise baseada numa compreensão mais ampla de vulnerabilidade como um conceito analítico que ajude a explicar porque é que algumas pessoas são mais susceptíveis de serem pobres do que outras. Em vez disso, uma visão restrita de vulnerabilidade que incidiu sobre “grupos vulneráveis” discretos é reflectida pela abordagem de várias instituições públicas.

As principais instituições com mandato para dar resposta às necessidades dos “grupos vulneráveis” são o Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) e a sua instituição subordinada, o Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Dentro do MMAS, a Direcção Nacional da Mulher e da Criança é responsável por atender às necessidades de assistência social das mulheres e crianças mais pobres; e a Direcção Nacional de Acção Social é responsável por atender às necessidades dos pobres e idosos, deficientes, toxicodependentes, reclusos e ex-reclusos. Este organigrama sugere, em si mesmo, uma compreensão de vulnerabilidade como uma característica de grupos sociais específicos.

O papel do INAS é prestar assistência social aos indivíduos mais desfavorecidos e a grupos que sejam, pelos seus próprios meios, incapazes de assegurar as suas próprias necessidades básicas. O grupo de beneficiários-alvo dos seus programas diversos inclui mulheres chefes de família, mulheres com muitos dependentes, mulheres desnutridas, idosos, deficientes, doentes crónicos (excluindo as pessoas afectadas pelo HIV/SIDA ou pela tuberculose) e, em todos os casos, os extremamente pobres.

Estes podem ser compreendidos como grupos-alvo aos quais “falta defesa interna” devido a circunstâncias pessoais (doença ou velhice) ou porque já são vítimas de pobreza crónica. Em muitos casos são também vítimas de exclusão social — mas este aspecto tem sido analisado de um modo diminuto ou abordado em termos de implementação de políticas públicas.

O Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) tem desempenhado um papel fundamental na identificação da vulnerabilidade a choques externos — neste caso medida em termos de insegurança alimentar. Segundo o SETSAN (2007) “... *À vulnerabilidade é geralmente associada a exposição a riscos e determina a susceptibilidade das pessoas, lugares ou infra-estruturas perante um determinado desastre natural*”.

Uma definição mais geral de vulnerabilidade foi fornecida pelo antigo Ministério do Plano e Finanças MPF<sup>2</sup>, instituição que foi responsável pela elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, o PARPA II. O MPF (2000) definiu vulnerabilidade como “... *a falta de defesa contra a adversidade (inclusive) ... a exposição a choques externos, a tensões e a riscos, e a falta de defesa interna de meios para competir sem sofrer graves prejuízos*”. O PARPA em si, no entanto, não inclui uma definição de vulnerabilidade nem de pobreza crónica. Contudo, observa questões específicas e tendências que ameaçam a redução da pobreza, nomeadamente a insegurança alimentar — vista tanto como causa como consequência

da pobreza — e o HIV/SIDA. A desigualdade entre os sexos também é identificada como um obstáculo para a redução da pobreza pelo facto de as mulheres serem mais susceptíveis de serem pobres do que os homens.

Em termos práticos, o PARPA II faz referência a uma série de programas que visam “grupos vulneráveis” específicos. Isto apoia a ideia de que, a nível macro, o governo compreendeu, em grande medida, a vulnerabilidade como uma característica da geografia (exposição a riscos transitórios, tais como secas ou cheias) ou das circunstâncias pessoais (tais como doença crónica, viuvez ou outros factores sócio-demográficos). Entretanto, tem-se registado uma precária análise da exclusão social ou da inter-relação entre as diferentes causas de vulnerabilidade. O resultado é uma resposta vertical às necessidades imediatas dos diferentes grupos vulneráveis, em vez de uma resposta global às tendências e processos que reforçam a vulnerabilidade e a pobreza crónica. Esta questão é abaixo discutida mais detalhadamente.

Uma excepção à definição restrita de “grupos vulneráveis” que é comum utilizar-se é a definição de crianças vulneráveis desenvolvida pelo “Grupo Técnico para Órfãos e Crianças Vulneráveis”. O Grupo Técnico foi formalmente criado em Novembro de 2006 como um fórum conjunto do governo, de doadores e da sociedade civil com vista a apoiar a análise e a dar resposta à situação dos órfãos e crianças vulneráveis. Obter consenso sobre uma definição abrangente de “crianças vulneráveis” foi uma das suas principais realizações.

O Grupo Técnico para Órfãos e Crianças Vulneráveis define como vulneráveis as crianças que vivem em agregados familiares que se encontram abaixo da linha de pobreza, em agregados familiares desfavorecidos ou que sofrem de qualquer forma de negligência ou de abuso<sup>3</sup>. Isto amplia o conceito de vulnerabilidade de um que relata choques e factores estruturais aparentemente neutros (como as alterações nas taxas de câmbios), para outro que também relata processos de exclusão e discriminação.

O desafio agora é desenvolver uma compreensão comum à volta de vulnerabilidade como um conceito analítico, e traduzir isto em políticas públicas e práticas para resolver as causas subjacentes da vulnerabilidade e da pobreza crónica e não apenas os sintomas externos.

## ***Contexto de análise: extensão e padrões da pobreza em Moçambique***

As tendências actuais da extensão e profundidade da pobreza não são fáceis de estabelecer devido à falta de dados recentes. O Instituto Nacional de Estatística está actualmente a realizar um censo da população e também um *Inquérito aos Agregados Familiares sobre o Orçamento Familiar*. Até que os resultados destes inquéritos sejam recolhidos e analisados, será difícil ter uma imagem estatística clara da mudança do perfil da pobreza ao longo dos últimos cinco anos em Moçambique.



Dados disponíveis sugerem que, apesar dos ganhos significativos na redução da pobreza entre 1997 e 2003 (durante a implementação do PARPA I), e possivelmente para além deste (no âmbito do PARPA II), emerge um problema consolidado de pobreza crónica. Alguns indícios sugerem que a redução da pobreza com base ampla pode ter atingido os seus limites no âmbito do actual modelo de desenvolvimento económico, adensando as desigualdades crescentes.

Em termos de dados quantitativos, as estatísticas nacionais mais recentes actualmente disponíveis dizem respeito às que foram utilizadas para a Segunda Avaliação Nacional de Combate à Pobreza, usando dados recolhidos em 2002-03. A comparação com os dados da Primeira Avaliação Nacional de Combate à Pobreza, usando dados referentes a 1996-97, sugere um declínio impressionante na contagem da pobreza global: de 69,4% da população em 1997 para 54,1% em 2003. As estimativas do governo sugerem um novo declínio na pobreza para 51,5% da população até 2008, mas mais provas são necessárias para o confirmar (ver acima).

Num período correspondente (1996-2002), a economia cresceu um valor acumulado de 62% (Bruing et al, 2005). Tal pode estar relacionado com a recuperação e reconstrução a longo prazo, já que o país emergiu de quase 30 anos de guerra, situação agravada pela crise económica no início da década de 1990. A “Segunda Avaliação Nacional sobre Pobreza e Bem-Estar” (MPF, 2004) encontrou factores principais que contribuem para a redução da pobreza ao nível do agregado familiar, incluindo a expansão do emprego nos sectores do comércio e de serviços (formal e informal).

Apesar deste êxito, no entanto, Moçambique é ainda um dos países mais pobres do mundo, encontrando-se no 175º lugar entre 179 países no índice de desenvolvimento humano da ONU em 2008<sup>4</sup>. A esperança de vida à nascença é de apenas 42,4% (valores de 2006), a alfabetização de adultos é de 43,8% e o PIB per capita (medido em paridade com o poder de compra - PPC) foi calculado em USD \$ 739/ano para 2006.

Mais de metade da população vive em “pobreza absoluta” (MPF, 2004) e mais de um terço dos agregados familiares sofre de uma alta insegurança alimentar<sup>5</sup>. Isto reflecte-se na elevada percentagem de crianças com baixo peso para a idade: 24% das crianças entre 0 a 5 anos de idade em 2006 (UNDP, 2008). Embora a pobreza global tenha diminuído na última década, mais de metade da população “não pode sequer atingir o nível de vida mínimo utilizado para calcular a linha de pobreza”. A segunda avaliação nacional de pobreza notou, por exemplo, que, desde a anterior avaliação, o número de pessoas com acesso a latrina tinha aumentado em dois milhões havendo, todavia, dez milhões de pessoas sem acesso a qualquer saneamento básico (MPF, 2004).

De maior preocupação são os indícios que indicam que os níveis de pobreza podem estar a aumentar novamente, paralelamente a uma crescente desigualdade. No início de 2008 — no contexto de uma crise de preços de alimentos e de combustíveis — o Ministério da Planificação

e Desenvolvimento (MPD) realizou um exercício de modelação para avaliar o provável impacto da subida de preços, no caso de estas tendências continuarem. O exercício constatou que o aumento combinado dos preços dos alimentos e do combustível poderia resultar num aumento da pobreza de um valor estimado de 51,5% para 58% da população, erodindo os ganhos estimados na redução da pobreza no âmbito do PARPA II (ONU Moçambique 2008)<sup>6</sup>. Apesar de os preços elevados dos alimentos e dos combustíveis terem caído de novo no final do ano, o impacto da crise económica mundial ainda não se fez sentir em Moçambique.

Entretanto, uma série de indícios aponta para uma já crescente desigualdade e uma alta proporção da população aprisionada na pobreza crónica. Dados do inquérito aos agregados familiares referentes a 1997 e a 2003 sugerem um crescimento do consumo ligeiramente mais elevado para as famílias mais ricas durante o período, resultando num aumento da desigualdade desde a primeira avaliação nacional da pobreza<sup>7</sup>. O antigo Ministério do Plano e Finanças considerou que esta é estatisticamente insignificante, sugerindo uma melhoria de base ampla nas condições de vida (Bruing et al, 2005). O Banco Mundial também considerou a desigualdade como sendo “modesta”.

No entanto, através da análise dos dados do inquérito domiciliar, verificou-se, durante o mesmo período, um aumento de desigualdade urbana, particularmente na cidade de Maputo, e com base em dados de rendimentos rurais de 2002 a 2005, uma crescente desigualdade rural nos anos subsequentes (Fox 2008).

Uma análise mais aprofundada dos dados de rendimentos rurais do “Trabalho de Inquérito Agrícola – TIA (Ministério da Agricultura e Instituto Nacional de Estatística) – sugere um alto nível de “insegurança” — por outras palavras, vulnerabilidade — para os agregados familiares rurais. Segundo Mlay e outros autores, metade da população rural acima da linha de pobreza em 2002 tinha descido e encontrava-se abaixo da linha de pobreza em 2005; outros, todavia, tinham subido e ultrapassado a linha de pobreza (Mlay et al. 2006). Um outro estudo, baseado nos mesmos dados, mostrou que em 2002 a quinta parte (quintil) mais rica da população rural detinha 61% dos rendimentos e os quintis mais pobres apenas 3%, enquanto o quintil acima mais próximo detinha apenas 6% dos rendimentos totais. Ao longo do período de 1996-2002, todos os grupos tiveram um aumento global no rendimento, mas 73% do aumento foi para o grupo mais rico, apenas 3% para os mais pobres, e 4% para o segundo mais pobre (Boughton et al, 2006, citados por Hanlon, 2007).

A desigualdade urbana também está a aumentar, sobretudo em Maputo. Entre 1996 e 2002, uma percentagem crescente da população de Maputo caiu nos dois quintis com menores rendimentos. Contrariamente ao observado no resto do país, o consumo mostrou uma diminuição no seio dos três quintis mais baixos, mas um aumento substancial de 23,8% para o quintil mais elevado durante este período (Fox et al, 2008).

Segundo os resultados de um estudo qualitativo sobre “Relações sociais da pobreza urbana em Maputo”:

*Os agregados familiares e indivíduos muito pobres e marginalizados são enclausurados na sua pobreza e privação: falta-lhes o material necessário básico e relações sociais para melhorar a sua situação, e a sua condição parece constituir a base daquilo que poderia ser considerado subculturas da miséria.* (Chr Michelesen Institute 2007)

No que diz respeito às características dos agregados familiares, as famílias chefiadas por mulheres predominam no quintil mais baixo da população, classificados de acordo com a riqueza. No quintil mais baixo também se observa taxas superiores de dependência, mais nos adultos com deficiência predominantemente rurais e com o chefe de família dependente da agricultura, com menor escolaridade e chefes de família mais idosos (Fox et al, 2008: 44-45). Estes agregados familiares são mais suscetíveis de ficarem enclausurados na pobreza crónica. De forma relevante, a pesquisa qualitativa do Chr Michelesen Institute identifica igualmente dimensões críticas de exclusão social e discriminação, incluindo a discriminação com base no género, que contribuem para a pobreza crónica.

## **Padrões geográficos**

No início da década de 90', a análise da pobreza sugeria que as pessoas que viviam nas províncias do norte e centro de Moçambique eram mais vulneráveis à pobreza do que aquelas que viviam nas províncias do sul, já que estas, no geral, viviam em melhores condições. No entanto, numa análise mais recente, o MPD considera que as disparidades regionais ao longo do período de implementação do PARPA I foram sendo reduzidas: assim, a redução da pobreza nas regiões norte e central, em comparação com um ligeiro aumento da pobreza na região sul, geralmente em melhores condições<sup>8</sup>, nivelou em certa medida a quantificação da pobreza (MPD, 2005). Existem ainda, porém, diferenças significativas entre as regiões (norte, centro e sul) bem como entre as 11 províncias do país. A pobreza continua a ser mais elevada nas zonas rurais (55,3%) do que nas áreas urbanas (51,5%), embora tenha decaído mais aceleradamente nas áreas rurais.

Apesar destas diferenças, as desigualdades em Moçambique — medidas em termos de consumo — tendem a estar mais localizadas dentro dos distritos do que entre os distritos. Segundo o UNICEF (2006), isto mostra “... *que a pobreza e a desigualdade são fenómenos amplamente distribuídos e [apelam] põem em causa a viabilidade da segmentação geográfica dos esforços de luta contra a pobreza em «áreas pobres»*”.

Segundo a SETSAN (2007), a insegurança alimentar crónica é mais proeminente na

zona setentrional do país, particularmente nas províncias de Niassa, Cabo Delgado, Nam-pula, Zambézia e Tete. Em contrapartida, a maior incidência de agregados familiares que não enfrentam insegurança alimentar crónica encontra-se nas províncias do sul, especialmente em Gaza. As zonas sul do país são mais propensas a desastres naturais, bem como ao impacto negativo da dependência económica em mercadorias importadas e remessas, especialmente da África do Sul; ainda assim e globalmente, mostram níveis mais elevados de agregados familiares com acesso a fontes de rendimento estáveis e diversas. Estes agregados familiares são mais propensos a vulnerabilidade transitória; e, todavia, a resposta a emergências é direccionada exactamente para este tipo de problema. Por outro lado, a segurança alimentar crónica não é sistematicamente abordada.

## **Tendências preocupantes**

Existem tendências preocupantes na vulnerabilidade e pobreza crónica que deveriam ser preocupação importantíssima dos responsáveis políticos em Moçambique, especialmente no desenvolvimento de uma futura estratégia para a redução da pobreza. Estas incluem as tendências relacionadas com o padrão de crescimento económico, a desigualdade de género, a insegurança alimentar e a desnutrição, e o impacto do HIV/SIDA.

### *Crescimento económico desigual*

Na análise de Moçambique “Pobreza, género e social”, o Banco Mundial concluiu que a redução da pobreza entre 1997 e 2003 deveu-se, em grande parte, à expansão de infra-estruturas e terrenos de cultivo no sector agrícola, no aumento da diversificação dos rendimentos rurais e numa mudança da agricultura para o auto-emprego e em emprego no sector de serviços, principalmente para os homens<sup>9</sup>. Observa que a redução da pobreza com base ampla atingiu provavelmente os seus limites nas zonas rurais no actual modelo de crescimento de áreas de cultivo em expansão. A não ser que haja uma rápida melhoria na produtividade agrícola e na diversificação de rendimentos, é pouco provável que a pobreza rural diminua, sendo até provável que venha a intensificar-se.

O estudo observa que os pequenos agricultores usufrutuários que não são capazes de diversificar as suas fontes de alimento e de rendimento tendem a ser os mais pobres “... *A dependência do cultivo de produtos alimentares é especialmente arriscada porque a susceptibilidade de Moçambique a secas e a cheias pode, fora da temporada, levar à fome os agricultores de subsistência e deixar as suas crianças desnutridas*” (Fox, 2008: 12). Isto tem então efeitos devastadores no aumento da vulnerabilidade, já que a desnutrição afecta a saúde, a produtividade e a escolaridade. Logo o relatório conclui que “...surgem indícios de que um subconjunto

de agregados familiares rurais, geralmente aqueles que se encontram em áreas mais remotas, estão cada vez mais aprisionados na pobreza” (Fox, 2008: 13).

A falta de trabalho e de bens torna este grupo de pessoas (que não foi quantificado) particularmente vulnerável a choques internos e externos, situação agravada pelo isolamento geográfico. Agregados familiares chefiados por mulheres encontram-se fortemente representados dentro deste “subconjunto”. O estudo afirma que as mulheres rurais pobres têm sido menos capazes de sair da agricultura e de diversificar fora da produção de subsistência alimentar. Tal facto está a levar a uma crescente feminização da pobreza rural.

### *Insegurança alimentar*

Em termos de vulnerabilidade transitória devida a catástrofes naturais, o PNUD, no seu Relatório do Desenvolvimento Humano Nacional de Moçambique para 2005, registou “cheias e secas cada vez mais graves e frequentes”. Estes acontecimentos são cíclicos, mas a sua crescente frequência e intensidade presume-se estar ligada às alterações climáticas: cheias devastadoras em 2000, no sul e no centro do país, cheias ainda mais graves no centro em 2001; uma seca severa em 2004/05, novamente cheias em 2007. Nos quinze anos precedentes, nove ciclones atingiram o país, tendo um deles causado grandes prejuízos em 2007. Esta tendência mantém-se. O impacto destes choques sobre populações já vulneráveis é frequentemente grave, o que afecta tanto a segurança alimentar a curto prazo, uma vez que as culturas não são bem sucedidas ou são destruídas, bem como a segurança alimentar a longo prazo, já que os agregados familiares perdem ou são forçados a diminuir os seus parques bens.

O PARPA II (o segundo PRSP nacional) observou o significado de insegurança alimentar transitória e crónica então decorrentes. Estatísticas do governo da época (2004) sugeriam que a desnutrição crónica afectava 41% das crianças até aos 5 anos de idade, ou seja, um número alarmante de 1,3 milhões de crianças (PARPA II).

No seu *Estudo sobre Percepções de Pobreza e Vulnerabilidade* (2006), o Banco Mundial constatou que 43% dos agregados familiares nas áreas urbanas e 53% dos agregados familiares nas áreas rurais tinham “sofrido fome” nos últimos 12 meses.

Num estudo nacional recente sobre (in)segurança alimentar e nutrição (2007), o SETSAN (Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutrição) conclui que, embora exista uma elevada incidência de insegurança alimentar crónica, a “...disponibilidade de alimentos não parece ser um problema”. Como alternativa, conclui:

*... As principais causas da insegurança alimentar foram identificadas no acesso limitado a alimentos. Particularmente a má infra-estrutura e o isolamento geral, assim como o baixo poder de compra, parecem contribuir de forma destacada. Ambos os factores limitam o acesso aos alimentos dos agregados familiares, bem como a outros serviços. (SETSAN 2007).*

O grupo de trabalho SANHA — um subgrupo técnico do SETSAN que trabalha com a segurança alimentar e nutricional e o HIV/SIDA — assinalou a forte correlação entre a pobreza, a insegurança alimentar e a vulnerabilidade ao HIV/SIDA. Estas ligações são também notadas pela UNICEF no seu relatório sobre “A pobreza infantil em Moçambique” (2006), o qual aponta para a provável correlação entre a pobreza das mulheres chefes de agregados familiares e o papel crescente das mulheres, sobretudo idosas, nos cuidados a crianças órfãs e vulneráveis.

### *Impacto do HIV/SIDA*

O PARPA II também regista um aprofundamento da crise HIV/SIDA e observa que o impacto económico desta crise é susceptível de ser sentido com gravidade crescente à medida que ocorre a maturação da pandemia e o número de mortes relacionadas com a SIDA aumenta (MPF 2004: 40). Esperava-se que o número de órfãos provocado pela Sida aumentasse de pouco mais de 1000 em 1990 para mais de 263 000 em 2007, de um total de 1 702 000 órfãos previstos para o mesmo ano (PNUD, 2006, citando INE / MISAU, 2004). Isto tem implicações, a vários níveis, sobre a vulnerabilidade, uma vez que tem impacto não apenas sobre os indivíduos e agregados familiares sem recursos para resistir ao choque, mas também nas comunidades, economias e serviços estatais (à medida que recursos humanos são perdidos para a SIDA e os encargos de tratamento e de cuidados aumenta).

### *Os idosos*

Dados divulgados pelo Plano Nacional de Acção para os Idosos sugere que Moçambique tinha cerca de 0,8 milhões de pessoas com mais de 60 anos em 2000, o que correspondia a 4,4% da população, prevendo-se um aumento de 7 a 10% nos próximos 15 anos. O Plano de Acção faz notar que as pessoas idosas são muitas vezes vítimas de negligência e abuso, acusações de feitiçaria, sofrem de falta de acesso a serviços sociais básicos e encontram-se privados de qualquer forma de protecção social. O crescente impacto do HIV/SIDA agudiza a situação em que se encontram, porque o cuidado de órfãos e de crianças vulneráveis — os pais já morreram, ou estão demasiado doentes para cuidarem deles ou ainda os abandonaram — é frequentemente reservado a pessoas idosas.

### *Desigualdades de género*

O PARPA II observa que as mulheres em geral são mais vulneráveis à pobreza do que os homens. Este achado é parcialmente baseado na análise estatística de diferentes níveis de pobreza entre os agregados familiares chefiados pelo sexo masculino e feminino. Este tipo de análise foi dificultado em Moçambique pela ambiguidade em torno da distinção entre agrega-

dos familiares de chefia feminina *de facto* — frequentemente mediante recebimento de remessas de cônjuges não-residentes, e, portanto, menos pobres — e agregados familiares de chefia feminina de jure (chefes de agregado familiar divorciados, separados, solteiros ou viúvos), os quais, quase invariavelmente, tendem a ser os mais pobres entre os agregados familiares. Em geral, as estatísticas governamentais não se preocuparam com esta distinção. Assim, a primeira avaliação nacional de pobreza encontrou, erradamente, pouca diferença nos níveis de pobreza entre os agregados familiares chefiados por elementos do sexo masculino e do sexo feminino.

A segunda avaliação nacional de pobreza constatou que os agregados familiares de chefia feminina são mais susceptíveis de serem pobres do que os agregados familiares de chefia masculina: 62,5% dos agregados familiares de chefia feminina são considerados absolutamente pobres em comparação com 51,9% dos agregados familiares de chefia masculina. Além disso, segundo os dados citados pelo UNICEF, a pobreza diminuiu 26% nos agregados familiares de chefia masculina durante o período PARPA I, mas apenas se verificou uma redução de 6% nos agregados familiares de chefia feminina. Tais conclusões encontram-se expostas no PARPA II, que identifica a desigualdade entre homens e mulheres como um factor importante na vulnerabilidade à pobreza, identificando os agregados familiares de chefia feminina<sup>10</sup> como particularmente vulneráveis. Viuvez (e questões relativas à perda de rendimentos e de direitos de propriedade), taxas de alta dependência, a baixos níveis de escolaridade e a baixos rendimentos contribuem para acentuar a discrepância entre os agregados de chefia masculina e feminina.

Uma análise económica levada a cabo recentemente pelo Banco Mundial mostra que os agregados familiares de chefia feminina nas zonas rurais são particularmente vulneráveis à pobreza e considera-os mais problemáticos do que os agregados familiares de chefia masculina na diversificação das suas subsistências para além da agricultura de subsistência. Isto significa que os agregados familiares de chefia feminina são mais vulneráveis ao impacto de choques tais como desastres naturais ou doenças.

A UNICEF exprime um outro factor que causa maior vulnerabilidade à pobreza aos agregados familiares de chefia feminina do que aos de chefia masculina: o facto de os primeiros assumirem uma parte desproporcionada dos encargos de cuidar de crianças órfãs no actual contexto de uma crescente epidemia HIV/SIDA. Outros estudos sugerem que o número de pessoas idosas desamparadas é susceptível de aumentar significativamente nos próximos anos. Muitas destas pessoas irão encontrar-se numa situação de viuvez com o encargo de cuidar de órfãos.

## **A necessidade de uma abordagem mais holística**

Estes factores e tendências apontam para a necessidade de uma análise mais sistemática das diferentes causas de vulnerabilidade, das suas inter-relações e das suas consequências.

Também sugerem argumentos fortes para o afastamento de uma abordagem vertical ao bem-estar social dirigido a grupos vulneráveis discretos, no sentido de prestar maior atenção à protecção social transformacional e a longo prazo.

Uma análise ampla de vulnerabilidade ainda não está aparente, porém, ao nível da macro política, e esta pode ser uma razão por detrás da aparentemente limitada simpatia pela protecção social dos “*pesos pesados*” do governo, tais como o Ministério das Finanças e o Gabinete da Presidência. Segundo intervenientes não-governamentais e peritos na matéria, há uma forte tendência entre os actores políticos mais poderosos para ver os grupos vulneráveis como não merecedores ou incapazes de melhorar a sua própria situação ou por presumirem que o crescimento económico global permitirá aos agregados familiares e às comunidades apoiar os pobres crónicos sem apoio estatal adicional.

### ***Adequação da resposta actual***

O governo tem uma abordagem principalmente vertical para grupos específicos de pessoas vulneráveis, frequentemente com assistência a curto prazo: ajuda alimentar dirigida às vítimas das cheias, por exemplo. Existem algumas iniciativas destinadas a enfrentar a pobreza crónica, nomeadamente o Programa de Subvenção Alimentar no âmbito do Instituto Nacional de Acção Social (principalmente um subsídio em dinheiro para os idosos), mas estes programas são muito limitados na cobertura e, simultaneamente, a coordenação intersectorial para enfrentar a vulnerabilidade é fraca. Uma análise mais abrangente das múltiplas dimensões da vulnerabilidade e uma abordagem evolutiva a longo prazo para enfrentar as suas causas e consequências continua ainda ausente.

### **Vontade política?**

O PARPA proporciona o quadro-chave das políticas nacionais para abordar a vulnerabilidade. Segundo o actual PARPA II, aprovado em 2005, os “seguros e protecção social” e a “assistência social” são tratados separadamente no âmbito dos pilares do desenvolvimento económico e do desenvolvimento humano, respectivamente. A secção sobre “seguros e protecção social” incide sobre a revisão das normas e regulamentação para a segurança social (nomeadamente o Instituto Nacional de Segurança Social - INSS) e fundos privados de reforma.

A assistência social é tratada no âmbito do pilar do capital humano. As prioridades incluem assistência a redes sociais de apoio aos grupos mais vulneráveis, tais como órfãos, idosos e pessoas com deficiência. O sector de Acção Social (tutelado pelo MMAS) destina-se a prestar e coordenar apoio a grupos-alvo vulneráveis com base em critérios demográficos



tais como idade, deficiência e orfandade, geralmente combinados com critérios económicos relacionados com a pobreza.

Para além de compromissos a nível sectorial para enfrentar a vulnerabilidade, a segurança alimentar e nutricional é apresentada como uma problemática transversal no PARPA II. O PARPA II pretende reduzir a subnutrição crónica em 30%, nos próximos cinco anos. A questão do género é também apresentada como uma problemática transversal, havendo um compromisso geral de promover a igualdade entre os géneros.

Apesar destes compromissos, o PARPA II reflecte limitada vontade política no apoio à protecção social. Inicialmente não havia indicadores abrangentes de protecção social no “Quadro de Avaliação de Desempenho - QAD”, a matriz de indicadores principais contra a qual o governo e doadores de apoio orçamental avaliam o desempenho governamental na execução do PARPA através do processo anual de “Revisão Conjunta”. Os dois indicadores relevantes para o MMAS eram os progressos na igualdade de género (mediante a aprovação das políticas nacionais Estratégia de Género) e o nível de assistência às “crianças em circunstâncias difíceis”.

Em 2006, porém, o governo e os doadores concordaram em incluir um novo indicador no QAD a ser medido a partir de 2007, ou seja, “...o número de crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência, e as mulheres chefes de agregados familiares que beneficiam de programas de protecção social” (MPD, 2006). Pela primeira vez esta medida inclui agora um indicador sobre a assistência a grupos vulneráveis específicos na monitorização do desempenho macroeconómico.

Em 2007 o governo aprovou uma Lei de Protecção Social. A lei define três tipos de protecção social: protecção social básica (transferências sociais prestadas pelo Estado), protecção obrigatória (transferências contributivas, tais como reformas para a terceira idade) e protecção social complementar (providas por actores não estatais, tais como associações cívicas). A lei incide fortemente no aspecto da obrigatoriedade da protecção social, ou seja, na segurança social. O desenvolvimento da lei envolveu apenas um processo limitado de consulta com o MMAS e tem pouco a dizer sobre aspectos mais abrangentes da protecção social.

Esta lacuna levou o MMAS a iniciar o desenvolvimento de uma Estratégia de Protecção Social Básica nacional. Esta estratégia definirá o quadro, os objectivos e as principais linhas de programação para a protecção social fora do âmbito da segurança social. O principal desafio será observar como esta estratégia será capaz de mudar a visão de uma perspectiva excessivamente centrada sobre as necessidades imediatas de grupos específicos para uma abordagem estratégica mais holística e prospectiva que vise construir resiliência e que reduza o risco de pobreza crónica a longo prazo.

## Abordagens práticas e programação

Os programas públicos tendem actualmente a analisar as diferentes causas da vulnerabilidade de forma linear, dirigidos a pessoas de acordo com um tipo específico de vulnerabilidade. Até muito recentemente, houve pouco diálogo sobre a forma de abordar vários aspectos da vulnerabilidade que pode afectar o mesmo indivíduo ou agregado familiar de uma forma coordenada. Um exemplo ilustrativo desta situação é o Certificado de Pobreza, um documento oficial do governo comprovativo da falta de capacidade pecuniária de um indivíduo, mas que outorga a essa pessoa apenas o direito a um determinado benefício social, declarado no Certificado – a isenção do pagamento de propinas escolares, por exemplo, ou a dispensa de pagamento de despesas hospitalares.

Num extremo do espectro de respostas à vulnerabilidade, as acções de emergência a catástrofes naturais são agora coordenadas pelo INGC. Isto incide sobre as respostas à vulnerabilidade transitória causada por factores climáticos. Estas tendem a favorecer firmemente a distribuição de bens materiais, tais como alimentos, sementes e ferramentas. Ainda que não exista qualquer dúvida de que as pessoas atingidas por desastres naturais precisam apoio imediato, todavia, os dados do próprio governo levantam questões sobre que tipo de resposta é adequada e quando é que a mesma deve ser dada. O Governo de Moçambique reconhece, cada vez mais, que as respostas de emergência a catástrofes cíclicas como secas e cheias são inadequadas e que o Plano de Contingência do INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades) privilegia a prevenção e a preparação. No entanto, o diálogo e a coordenação entre o INGC e outras intervenções destinadas a proteger os grupos vulneráveis tem sido limitado.

No que diz respeito à assistência social, o MMAS faz uma clara distinção entre as pessoas vulneráveis incapazes para o trabalho e aquelas que são potencialmente capazes, tendo criado iniciativas destinadas a responder a estas diferentes situações. Os programas do MMAS (a cargo do INAS) incluem:

- O Programa de Subvenção Alimentar – uma pequena transferência mensal em dinheiro para pessoas absolutamente pobres incapazes para o trabalho, principalmente pessoas idosas (90% dos beneficiários).
- Benefícios Sociais para o Trabalho, provendo pagamentos mensais em dinheiro condicionados pelo trabalho.
- Programas para a geração de rendimentos e de desenvolvimento da comunidade, suprimindo entradas de capital para agregados familiares (o primeiro programa) ou comunidades (o último programa) (Johnson et al 2006).

O MMAS reconhece que pode haver graduação de uma forma de assistência para outra, existindo alguns exemplos de beneficiários que se deslocam de um regime para o outro. As intervenções do MMAS são, porém, extremamente limitadas (a maior é, de longe, a Subvenção Alimentar, a qual abarca 149 000 beneficiários directos) e, quando existentes, os sistemas de referência são débeis.

No entanto, as intervenções não são geralmente baseadas no mapeamento da vulnerabilidade ou na avaliação da dimensão global e dos requisitos globais de assistência social do grupo-alvo vulnerável identificado. O MMAS tem lamentado a falta de uma análise sistemática e de dados para ajudar a definir e a localizar os seus principais grupos-alvo e, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF), o INAS encontra-se actualmente a levar a cabo tal mapeamento. Entretanto, sérias limitações de capacidade e de recursos são ainda, porém, factores que determinam o âmbito e cobertura muito limitados dos programas.

## **Eficácia de resposta**

O parecer das partes intervenientes sobre os actuais programas de protecção social em Moçambique sugere que estes são amplamente vistos como inadequados e que um lobby para um maior empenhamento a fim de enfrentar a vulnerabilidade e a pobreza crónica está gradualmente a emergir.

As intervenções existentes tendem a ser sectoriais e/ou restritamente definidas, enquanto os arranjos institucionais são complexos e por vezes confusos. O Governo de Moçambique recebeu elogios pelas respostas rápidas a situações de emergência; mas tais respostas, pela sua natureza, solucionam problemas a curto prazo e temporariamente. A cobertura de intervenções de assistência social para enfrentar a vulnerabilidade é extremamente limitada em termos de números de pessoas alcançadas e de assistência prestada. Acções financiadas pelo governo abrangem apenas uma fracção da população que deveria ser elegível de acordo com os critérios do grupo-alvo, e, muitas vezes, não alcançam os mais vulneráveis.

Uma revisão recente de três programas de assistência social do INAS achou-os inadequados, problemáticos em termos de concepção, e em grande parte ineficazes (Johnson et al, 2008). O “Programa Benefício Social pelo Trabalho” prevê um subsídio para os beneficiários em troca pelo seu trabalho e supõe-se proporcionar oportunidades de emprego e formação. Na prática, raramente resultou em emprego formal para os beneficiários (3 189 beneficiários em 2007). O Programa de Geração de Rendimentos (5 840 beneficiários em 2007) oferece empréstimos bonificados a empreendimentos para gerar rendimentos. A maioria dos empréstimos nunca é reembolsada e mais de metade dos projectos financiados ou falham ou

têm mostrado resultados parcos. O Programa de Desenvolvimento Comunitário financia projectos comunitários em pequena escala, tais como a melhoria de infra-estruturas, o acesso a serviços sociais e de geração de rendimentos. Contou com 566 335 beneficiários em 2007, mas este número inclui a totalidade dos membros de cada comunidade onde o PDC financiou um projecto (280 projectos no total).

Em alternativa, foi prestada uma considerável atenção ao único programa do INAS operado em larga escala, o “ programa de subsídio alimentar” (PSA). Este proporciona uma transferência em dinheiro para grupos específicos vulneráveis, cronicamente incapazes para o trabalho, principalmente idosos (incluindo também pessoas com deficiência e doentes crónicos que sofrem de uma gama limitada de doenças especificadas, excluindo o HIV/SIDA e a tuberculose). O PSA abrange actualmente apenas 140 000 pessoas, apesar de o valor da transferência ser extremamente baixo – entre 100 e 300 Meticais/mês, dependendo do número de dependentes do agregado familiar (o equivalente a cerca de USD \$ 4 a 12/mês). Isto ilustra o contínuo desafio à volta da falta de recursos, da capacidade e das reservas políticas sobre o desenvolvimento de um programa mais eficaz de protecção social.

No entanto, o subsídio alimentar do INAS é o único programa significativo de transferência pecuniária do governo para aqueles que se encontram impossibilitados de trabalhar e é visto pelo MMAS e pelos principais doadores como o único existente a partir do qual um programa social de transferência mais abrangente poderia ser desenvolvido. O DFID (Departamento para o Desenvolvimento Internacional) e a UNICEF apazaram recentemente um compromisso de apoio à melhoria e expansão do PSA com a duração de 10 anos.

### ***Rumo a uma abordagem mais coerente***

De acordo com Paulo et al (2007), as políticas de redução da pobreza em Moçambique foram embargadas por uma focagem inadequada na distinção entre diferentes tipos de pobreza abaixo da linha de pobreza, definindo efectivamente a maioria dos moçambicanos como grupo-alvo para a redução da pobreza, ao mesmo tempo que excluía as secções mais desfavorecidas das populações pobres. No entanto, alcançar os mais pobres e marginalizados exige intervenções dirigidas e de protecção social, mais do que as teorias retóricas de “*baixar os impostos aos contribuintes com altos rendimentos*” referentes à criação de riqueza.

As informações sobre a vulnerabilidade em Moçambique são muito díspares e isso reflecte-se numa série de iniciativas não coesas para enfrentar a vulnerabilidade. Até recentemente, as estatísticas oficiais têm sido amplamente agregadas a nível nacional ou, na melhor das hipóteses, a nível provincial e são, assim, de limitado uso no planeamento de respostas locais.

Porém, gradualmente, em alguns sectores do governo e entre os doadores há um cres-

cente reconhecimento da necessidade de incentivar e apoiar uma abordagem mais coerente e global de modo a enfrentar-se a vulnerabilidade e a protecção social em relação às pessoas vulneráveis de um modo mais eficaz. A iniciativa do SETSAN de criar uma base de dados nacional sobre a insegurança alimentar e nutricional e de mapear a vulnerabilidade de acordo com grupos de subsistência é um sinal desta tendência; a disponibilização de dados mais detalhados a nível sub-provincial é outro.

Estas iniciativas dão conta de um maior reconhecimento por parte do governo de que Moçambique precisa de se afastar de respostas à vulnerabilidade com base em emergências, definidas como choques a curto prazo, para uma resposta mais robusta aos factores demográficos e estruturais a longo prazo que criam vulnerabilidade, o que deteriora grandemente a capacidade de as pessoas responderem a choques ou a libertar-se da pobreza. O Plano Director de gestão de calamidades do INGC, por exemplo, coloca uma ênfase considerável na prevenção de desastres naturais e inclui medidas a longo prazo para melhorar a capacidade de resistência a choques, tais como a melhoria da gestão de recursos hídricos em regiões semi-áridas do país.

Enormes desafios prevalecem: em primeiro lugar em termos de alcançar uma compreensão mais sistemática e coerente de vulnerabilidade no referente a choques externos e a riscos, à falta de defesas internas e a processos de discriminação ou de exclusão. Tal análise serviria de base para garantir uma resposta mais coerente e coordenada para a vulnerabilidade.

Enquanto isso, a coordenação precisa de melhorar significativamente, incluindo a coordenação entre o INGC e os programas de assistência social executados no âmbito do MMAS, as instituições com mandato para enfrentar o HIV/SIDA, as obras públicas e as instituições governamentais locais.

Por seu lado, o MMAS iniciou o processo de desenvolvimento de BSPS-Estratégia Básica de Protecção Social para Moçambique. Este processo deve proporcionar uma oportunidade crucial para desenvolver uma melhor compreensão da protecção social em todo o governo, como a base de uma abordagem que vê a protecção social como uma componente-chave na redução da pobreza. A concepção e implementação de uma estratégia de protecção social mais sólida e abrangente será fundamental para enfrentar a vulnerabilidade e a pobreza crónica a longo prazo.

## Notas

<sup>1</sup> O CPRC diferencia quatro tipos de contexto de acordo com o país, com os *Países com Privações Crônicas* no fundo da lista em termos de desenvolvimento humano. *Os Países com Privações Crônicas* têm uma percentagem mais elevada de mortalidade infantil e um nível de pobreza abaixo de USD \$ 1/ dia (CPRC 2008).

<sup>2</sup> Desde 2005, este já foi reestruturado no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e no Ministério das Finanças.

<sup>3</sup> A definição completa refere as seguintes situações: crianças que vivem em agregados familiares indigentes, incluindo aqueles que vivem em agregados familiares chefiados por crianças, jovens, mulheres ou idosos, ou quando um adulto é cronicamente doente; crianças infectadas ou afectadas pelo HIV/ SIDA, crianças que vivem em famílias indigentes; as crianças de rua, crianças em instituições, vítimas de violência, de abuso ou de exploração sexual, de tráfico, as piores formas de trabalho infantil, menores casados e crianças refugiadas ou deslocadas.

<sup>4</sup> [http://hdrstats.undp.org/2008/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs MOZ.html](http://hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs MOZ.html)

<sup>5</sup> A prevalência de alta vulnerabilidade à insegurança alimentar em Moçambique é de 34,8% dos agregados familiares, dos quais 20,3% são classificados como muito vulneráveis e 14,5% são classificados como altamente vulneráveis (SETSAN 2007).

<sup>6</sup> <http://www.unmozambique.org/eng/News-and-Events/News-Releases/UN-Supports-Mozambique-Government-s-Response-to-Food-Crisis>.

<sup>7</sup> Houve um aumento do coeficiente de Gini de 0,4 para 0,42.

<sup>8</sup> Segundo o UNICEF, este declínio observado é provavelmente o resultado de factores transitórios como secas, cheias e a desvalorização do Metical em relação ao Rand da África do Sul durante o período de intervenção.

<sup>9</sup> O estudo do Banco Mundial é largamente baseado na comparação dos dados dos inquéritos nacionais aos agregados familiares de 1997 e de 2003 (Inquérito aos Agregados Familiares - IAF), bem como nas pesquisas demográficas e de saúde (DHSs), também de 1997 e de 2003. Uma outra fonte foram os Inquéritos sobre o Rendimento dos Agregados Familiares Rurais de 1996 e de 2002 (através do Trabalho de Inquérito Agrícola — TIA) e dados dos painéis de inquérito de 2002 e de 2005.

<sup>10</sup> Estas estatísticas poderiam ser, potencialmente, ainda mais surpreendentes se uma distinção entre agregados familiares de chefia feminina de facto e de jure tivesse sido tomada em consideração.

## Referências

Boughton, Duncan, et al. 2006. "Changes in rural household income patterns in Mozambique 1996-2002 and Implications for Agriculture's Contribution to Poverty Reduction". *Food Security Collaborative Working Papers 56066*, Michigan State University, Department of Agricultural, Food, and Resource Economics.

- Chronic Poverty Research Centre. 2008. *The Chronic Poverty Report 2008-09*. Manchester, CPRC.
- Fox, Louise, et al. 2008. *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in Mozambique's Growing Economy*. Washington DC, Banco Mundial.
- Governo de Moçambique. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA II, 2006 – 2009 (versão final aprovada pelo Conselho de Ministros)*. Maputo.
- Governo de Moçambique. 2006(a). *Plano Nacional de Acção para a Pessoa Idosa (2005 – 2010)*. Maputo.
- Hanlon, Joseph 2007. *Is Poverty Decreasing in Mozambique?*. Conference Paper 14, IESE, Maputo.
- Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC). 2005. *Plano Director de Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais*. Maputo, INGC.
- Jonhson, Karen, Selvester, Kerry. 2006. “A Strategic Review of the Framework for Social Protection in Mozambique”. DFID, Maputo.
- Maximiano, Nelson, Channing, Arndt, Simler, Kenneth. 2005. “Qual foi a dinâmica dos determinantes da Pobreza em Moçambique?”. *Discussion Paper 11*, Ministério do Plano e Finanças, Maputo.
- Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS). 2006. “Grupo Técnico para as Crianças Órfãs e Vulneráveis – Termos de Referência”. Maputo.
- Ministério do Plano e Finanças (MPF). 2004. “Pobreza e bem-estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional”. Maputo, Direcção Nacional do Plano e Orçamento e Gabinete de Estudos/Ministério de Plano e Finanças, Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI)/University of Purdue.
- Ministério do Plano e Finanças (MPF). 2000. “Glossário de Termos sobre a Pobreza e Segurança Alimentar”. Maputo.
- Ministério do Plano e Finanças (MPF). 1998. “Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996-97)”. Maputo, Ministério do Plano e Finanças, Universidade Eduardo Mondlane, Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares.
- Mlay, Gilead, et al. 2006. “Analysis of income and poverty dynamics in rural Mozambique 2002 – 2005”. Comunicação apresentada no Workshop Food Security Strategy da USAID, Maputo, USAID.
- Robert, James, Arndt, Channing, Simler, Kenneth. 2005. “Has Economic Growth in Mozambique been Pro-Poor?”. *Journal of African Economics*. December 2006, 15: 571 - 602.

- SETSAN. 2007. “Relatório da Monitoria da Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique (versão final)”. Maputo.
- Tvedten, Inge, Paulo, Margarida, Rosário, Carmeliza. 2007. “Xiculungo” - Social Relations of Urban Poverty in Maputo, Mozambique, *CMI Report R 2007:13*, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- UNDP. 2006. *National Human Development Report 2005*. Maputo, UNDP.
- UNICEF. 2006. “Childhood Poverty in Mozambique: A situation and trends analysis”. Maputo, UNICEF.
- Waterhouse, Rachel, Abbot, Joanne. 2007. “Vulnerability in the DRC: Key issues, causes and policy implications”. DFID / Ministry of Plan, Democratic Republic of Congo.

#### **Portais na Internet:**

[www.setsan.org.mz](http://www.setsan.org.mz)

[www.unmozambique.org/eng/News-and-Events/News-Releases](http://www.unmozambique.org/eng/News-and-Events/News-Releases)





# 6. NÍVEIS E TENDÊNCIAS DA DESIGUALDADE ECONÓMICA E DO DESENVOLVIMENTO HUMANO EM MOÇAMBIQUE: 1996-2006

Rosimina Ali

## *Introdução*

As desigualdades económicas, sociais e do desenvolvimento humano em Moçambique têm sido tema de preocupação de diversas organizações e investigadores. O conceito de desigualdade subentende uma distribuição não uniforme, ou proporcional repartida pelos membros da sociedade, de oportunidades, recursos, rendimentos, consumo, salários, acesso a serviços de saúde, educação e outros serviços básicos.

Mais importante do que a questão da maior ou menor igualdade na distribuição, a razão por que a questão da desigualdade capta tanta atenção é a ideia de injustiça a que a concentração de recursos e oportunidades está associada. Ou seja, quando se fala de injustiça, significa geralmente que algo não acontece por razões naturais ou mesmo divinas. A injustiça pode ser contraposta à justiça, o que implica que a mudança de certas condições pode melhorar o estado e condições de vida. Porém, quando se afirma que a desigualdade é grande ou pequena, será que todas as pessoas têm a mesma noção da sua dimensão?

Qual é a dimensão da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique? Como é que tem evoluído ao longo do tempo? Sem ir muito longe na história, será que a desigualdade económica e do desenvolvimento humano aumentou, diminuiu ou está igual, por exemplo, desde o início da década de 1990, altura em que Moçambique passou a viver em paz?

O presente artigo aborda a questão dos níveis e tendências da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique, na última década, mais precisamente nos anos 1996 a 2006. O artigo não se destina a debater as injustiças ou mesmo as causas e deter-

minantes das desigualdades sócio-económicas em Moçambique. A razão por que a pesquisa se circunscreve unicamente à medição dos níveis e tendências é que contrariamente, por exemplo, às medidas de pobreza e de crescimento económico, no caso da desigualdade são muito poucos os indicadores e estudos disponíveis.

Nhate e Simler (2002) são dos poucos autores que exploraram os dados do IAF 96/97<sup>1</sup> relativamente à medição das desigualdades. Os seus resultados sugerem que todas as capitais provinciais de Moçambique apresentam um índice de desigualdade<sup>2</sup> no consumo acima de 0,46.

Embora a literatura qualitativa e as percepções das pessoas, manifestadas nos jornais ou em debates, sugiram que as desigualdades económicas estão aumentando rapidamente, em contrapartida, documentos como o PARPA II, por exemplo, indicam uma imagem diferente. Baseado no estudo de James et al. (2005), o PARPA II considera que a evolução da desigualdade económica no período 1996-2002 aumentou ligeiramente<sup>3</sup>, isto é, de 0,40 para 0,42, e que este aumento foi estatisticamente insignificante.

Uma forma de esclarecer as dúvidas e discrepâncias observadas nos estudos já realizados é ampliar a análise para outros dados ainda não explorados, ou dados relativos a outras formas da desigualdade.

Neste artigo procurou-se explorar, na perspectiva da desigualdade, os dados relativos ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Todavia é oportuno ressaltar que, ao explorar estes indicadores e ao analisar a sua distribuição *per capita* e intra-regional, deve reconhecer-se e considerar alguns aspectos.

Primeiro, o facto de que, em muitos casos, os dados do PIB não captam a realidade mais abrangente da actividade económica do país, uma vez que o PIB é um indicador com uma cobertura relativa, e a realidade económica vai para além deste indicador. Porém, por necessidade de simplificação da abordagem, ou dificuldade de obtenção de dados quantitativos, como argumenta Francisco (2008), muitos economistas acabam por assumir que a totalidade da actividade económica é representada por este indicador.

Segundo, é que o PIB como *proxy* da produção total do país que fica nas mãos dos moçambicanos é limitado, no sentido em que este corresponde ao valor total da produção no país num dado período de tempo, não descontado do repatriamento de capitais do país; sendo que o valor da produção que realmente fica nas mãos dos moçambicanos está aquém deste valor.

Terceiro, o IDH, sendo um índice composto, apresenta uma limitação associada ao facto de restringir a análise do desenvolvimento humano a três dimensões por ele contempladas, não captando eventuais avanços ou retrocessos do desenvolvimento humano numa dimensão não contemplada pela medida.

Quarto, os problemas da qualidade da informação estatística, em particular as inconsistências metodológicas da informação estatística oficial<sup>4</sup>.

Este artigo é constituído de cinco secções. A primeira apresenta um breve panorama da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique, com vista a enquadrar as questões a serem discutidas nas secções seguintes. Na segunda, faz-se um breve enquadramento teórico e refere-se sucintamente os indicadores e procedimentos utilizados para tabular e analisar os dados. A terceira secção apresenta os níveis de concentração das variáveis económicas e sociais que permitem a análise das tendências das desigualdades. A quarta secção analisa as tendências da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique. Finalmente, na quinta secção apresentam-se as conclusões e considerações finais do artigo.

### ***Enquadramento Teórico e Metodológico***

A desigualdade acontece de diversas formas e deve ser concebida como multi-dimensional (Thebourn, 2001).

Existem duas formas de desigualdade na espécie humana, segundo Rousseau (1753): (i) natural ou física, considerando que foi estabelecida pela natureza, e que consiste na diferença das idades, saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito, ou da alma; (ii) moral ou política, porque depende de uma espécie de convenção, e que foi estabelecida ou, pelo menos, autorizada pelo consentimento dos homens. Consiste esta nos diferentes privilégios de que gozam alguns em prejuízo dos outros, como ser mais ricos, mais honrados, mais poderosos do que os outros (Rousseau, 1753 apud Oliveira, 1989).

Um país pode ser muito rico e seus habitantes muito pobres. Ou pode ser tão rico e seus habitantes desfrutarem de um padrão de vida superior ao de um país que tenha uma renda *per capita* maior. O que determina essa diferença é o perfil da distribuição de renda, ou seja, como a riqueza total que é produzida no país se distribui entre os habitantes (Schumpeter, 1908).

De acordo com Lamas (2005), a desigualdade é vista não apenas como diferença de renda, mas também de qualidade e acessibilidade a serviços sociais básicos (educação e saúde, por exemplo), oportunidade de emprego, protecção dos direitos humanos e acesso ao processo decisório (poder político e de representação).

A desigualdade assume diferentes ângulos. Não há dúvidas de que a desigualdade é um tema vasto, múltiplo e complexo, como todos os outros que dizem respeito à vida social. Portanto, não há outro recurso para respeitar a sua complexidade e relevância senão simplificá-lo, reduzi-lo a “fatias” analíticas, privilegiando ângulos específicos. A presente pesquisa analisa a desigualdade do ponto de vista sócio-económico, analisando a desigualdade económica e do desenvolvimento humano.

Para mensurar a desigualdade de uma variável em estudo, recorre-se a medidas de con-

centração. Segundo De Abreu (2001), concentração é um conceito que se opõe às distribuições igualitárias ou uniformes; e é geralmente avaliada por comparação entre a distribuição efectiva que uma variável tem e a distribuição igualitária, medindo-se pela distância ou diferença que existe entre os correspondentes valores de cada.

As medidas de concentração usadas neste estudo são: (i) *os índices de concentração*<sup>5</sup>, que permitem medir, com precisão, o valor da concentração de uma distribuição em estudo, nomeadamente: o Coeficiente de Gini (CG) – cujo valor variará entre 0 (zero), quando a distribuição é uniforme com todos os valores iguais à média (igualdade absoluta), e 1 (um), quando só um dos elementos ou grupos detém o total dos valores e os outros são todos iguais a zero (desigualdade perfeita) – e o Ponto de igual partilha (F) – cujo valor varia de 0 a 100 e indica a percentagem de indivíduos, unidades, membros ou áreas, conforme o caso que integram os grupos que estão abaixo do valor médio geral ou consideram-se os mais desvantajosos<sup>6</sup> - e (ii) a curva de Lorenz, que é uma das formas clássicas de mostrar a concentração da distribuição de uma variável, e sugere que, quanto maior for o afastamento da curva em relação à diagonal, maior é a concentração da variável. Ao longo da linha de 45°, significa que temos uma situação em que cada pessoa recebe exactamente tanto quanto outra pessoa qualquer.

## ***Níveis da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique***

Nesta secção apresentam-se as estimativas da concentração da distribuição do PIB<sup>7</sup> *per capita* (indicador *proxy* da desigualdade económica), assim como de dois dos seus componentes, que explicam, *coeteris paribus*, alterações na sua distribuição, nomeadamente: a distribuição do tamanho da população e do PIB em volume. Apresentam-se, também, as estimativas da concentração do IDH<sup>8</sup> (indicador *proxy* da desigualdade do desenvolvimento humano), assim como da distribuição de dois de seus componentes para além do PIB *per capita*, designadamente: a esperança de vida à nascença e o índice de educação (este desagregado em taxa de alfabetização de adultos e taxa combinada de escolarização). Estas estimativas são dadas a nível nacional e das grandes regiões (Norte, Centro e Sul) de Moçambique.

### **Concentração do PIB *per capita* em Moçambique: 1996-2006**

#### *Estimativa nacional, 1996: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição do PIB *per capita* em Moçambique apresentou um nível de desigualdade de 0,35 (afastando-se cerca de 35,4% da igualdade).

O valor F igual a 80,2% revela que cerca de 80,2% de um total de 15,7 milhões de habitantes possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 19,8% da população) valores superiores à média.

*Estimativas regionais, 1996: Norte, Centro e Sul*

A nível regional, os resultados referentes a 1996 revelam o seguinte:

De acordo com o CG, a região Sul de Moçambique foi a que, das três regiões do país, apresentou a maior concentração da distribuição do PIB *per capita* (afastando-se cerca de 30,9% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se cerca de 3,5% da igualdade). Por último, a região Norte do país, foi a que apresentou a menor concentração da distribuição do PIB *per capita* (afastando-se cerca de 1,2% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Sul, cerca de 58,1% de um total de 4,2 milhões de habitantes possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 41,9% da população) valores superiores à média. Na região Centro, cerca de 53,6% de um total de 6,4 milhões de habitantes possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 46,4% da população) valores superiores à média. Na região Norte, cerca de 39,7% de um total de 5 milhões de habitantes possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 60,4% da população) valores superiores à média.

*Estimativa nacional, 2006: Moçambique*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a distribuição do PIB *per capita* em Moçambique apresentou um nível de desigualdade de 0,30 (afastando-se, cerca de 30% da igualdade).

O valor F igual a 81,7% revela que cerca de 81,7% de um total de 19,9 milhões de habitantes possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 18,3% da população) valores superiores à média.

*Estimativas regionais, 2006: Norte, Centro e Sul*

Em 2006, os resultados do CG indicam que a região Sul de Moçambique foi, das três regiões consideradas, a que apresentou a maior concentração da distribuição do PIB *per capita* (afastando-se, cerca de um 31,6% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se, cerca de 17,2% da igualdade). Por último, a região Norte foi a que apresentou a menor concentração da distribuição do PIB *per capita* (afastando-se, cerca de 3,7% da igualdade).

O coeficiente F revela que na região Sul cerca de 54,2% de um total de 5,1 milhões de habitantes possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 45,8% da população) valores superiores à média. Na região Centro, cerca de

61,7% de um total de 8,4 milhões de habitantes com valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 38,3% da população) valores superiores à média. Na região Norte, cerca de 41,5% de um total de 6,4 milhões habitantes com valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo os restantes (ocupando 58,5% da população) valores superiores à média.

## **Concentração da População em Moçambique: 1996-2006**

### *Estimativa nacional, 1996: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição da população pelas províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,319.

O valor F igual a 73,4% revela que cerca de 73,4% das províncias do território possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 26,6% do território) valores superiores à média.

### *Estimativas regionais, 1996: Norte, Centro e Sul*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a região Norte de Moçambique foi a que, das três regiões consideradas, apresentou a maior concentração da distribuição da população (afastando-se cerca de 38,6% da igualdade). Segue-se a região Sul (afastando-se cerca de 29,7% da igualdade). Por último, a região Centro foi a que apresentou a menor concentração da distribuição da população (afastando-se 20,2% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Norte, cerca de 44% das províncias que compõem a região possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 56% da região) valores superiores à média. Na região Sul, cerca de 84,6% das províncias que compõem a região, possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes (ocupando 15,4% da região) valores superiores à média. Na região Centro cerca de 68,7% das províncias que compõem a região possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes (ocupando 31,3% da região) valores superiores à média.

### *Estimativa nacional, 2006: Moçambique*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a distribuição da população pelas províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,322.

O valor F revela que cerca de 73,4% das províncias do território possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 26,6% do território) valores superiores.

### *Estimativas regionais, 2006: Norte, Centro e Sul*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a região Norte de Moçambique foi a que, das três regiões do país, apresentou a maior concentração da distribuição da população (afastando-se cerca de 37,4% da igualdade). Segue-se a região Sul do país (afastando-se cerca de 30,8% da igualdade). Por último, a região Centro do país foi a que apresentou a menor concentração da distribuição da população (afastando-se cerca de 16,8% da igualdade).

O coeficiente F sugere que, na região Norte, cerca de 44% das províncias que compõem a região possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 56% da região) valores superiores à média. Na região Sul, cerca de 84,6% das províncias que compõem a região possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 15,4% da região) valores superiores à média. Na região Centro, cerca de 68,7% das áreas que compõem a região possuem valores da população inferiores à média geral nacional, tendo as restantes (ocupando 31,3% da região) valores superiores à média.

O grau de concentração da distribuição da população entre províncias em Moçambique, a nível nacional, foi similar nos anos 1996 e 2006. De acordo com o CG, registou-se um aumento de 0,319 para 0,322 (ou seja, um ligeiro aumento em cerca de 0,9%). Em termos regionais, nos dois anos constatou-se: Norte – redução de 0,39 para 0,37 (ou seja, redução em cerca de 3,1%); Sul – aumento de 0,30 para 0,31 (ou seja, aumento em cerca de 3,7%); e Centro – redução de 0,20 para 0,17 (ou seja, redução em cerca de 16,8%).

## **Concentração do PIB em volume em Moçambique: 1996-2006**

### *Estimativa nacional, 1996: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição do PIB pelas províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,577 (afastando-se cerca de 57,7% da igualdade).

O valor F revela que cerca de 68,5% das províncias que compõem o território moçambicano possuem valores do PIB inferiores à média nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 31,5% do território) valores superiores à média.

### *Estimativas regionais, 1996: Norte, Centro e Sul*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique foi a que, das três regiões consideradas, apresentou a maior concentração da distribuição do PIB (afastando-se cerca de 58,8% da igualdade). Segue-se a região Norte do país (afastando-se cerca de 39,7% da igualdade). Por último, a região Centro do país foi a que apresentou a menor con-



centração da distribuição do PIB (afastando-se cerca de 33,7% da igualdade).

O coeficiente F indica que, na região Sul, cerca de 84,6% das províncias que compõem esta região, possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 15,4% do território) valores superiores à média. Na região Norte, cerca de 72,2% das províncias que compõem esta região possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 27,8% do território) valores superiores à média. Na região Centro, cerca de 79,7% das províncias que compõem esta região possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo as restantes áreas (ocupando 20,3% do território) valores superiores à média.

#### *Estimativa nacional, 2006: Moçambique*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a distribuição do PIB pelas províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,499 (afastando-se, cerca de 49,9% da igualdade).

O valor F revela que cerca de 79,5% das províncias do território moçambicano possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo as restantes províncias (ocupando 20,5% do território) valores superiores à média.

#### *Estimativas regionais, 2006: Norte, Centro e Sul*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique foi a que, das três regiões do país, apresentou a maior concentração da distribuição do PIB (afastando-se cerca de 63,1% da igualdade). Segue-se a região Norte do país (afastando-se cerca de 34,3% da igualdade). Por último, a região Centro do país foi a que apresentou a menor concentração da distribuição do PIB (afastando-se cerca de 22,6% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Sul, cerca de 84,6% das províncias que compõem a região possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo as restantes (ocupando 15,4% do território) valores superiores à média. Na região Norte, cerca de 72,2% das províncias que compõem a região possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo as restantes (ocupando 27,8% do território) valores superiores à média. Na região Centro, cerca de 30% das províncias que compõem a região possuem valores do PIB inferiores à média geral nacional, tendo as restantes (ocupando 70% do território) valores superiores à média.

De 1996 a 2006, as estimativas da concentração da distribuição do PIB em volume pelas províncias de Moçambique indicam: a nível nacional, de acordo com o CG, houve uma redução de 0,58 para 0,50 (ou seja, uma redução em cerca de 13,5%). A nível regional, de acordo com o CG, constatou-se: no Sul – aumento de 0,60 para 0,61 (ou seja, aumento em

cerca de 4,3%); no Norte – redução de 0,40 para 0,34 (ou seja, redução em cerca de 13,6%); e no Centro – redução de 0,34 para 0,23 (ou seja, redução em cerca de 32,9%).

## **Concentração do Índice de Desenvolvimento Humano em Moçambique: 1996-2006**

### *Estimativa nacional, 1996: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição do IDH pelas províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,20 (afastando-se cerca de 20% da igualdade).

O valor F revela que cerca de 63,6% das províncias do território moçambicano apresentam um nível inferior do IDH do que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição do IDH por todas as províncias fosse uniforme.

### *Estimativas regionais, 1996: Norte, Centro e Sul*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique apresentou a maior concentração da distribuição do IDH (afastando-se 14,8% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se 9% da igualdade). Por último a região Norte do país, que apresentou a menor concentração da distribuição do IDH (afastando-se 2,4% da igualdade).

O coeficiente F revela que na região Sul e Centro, cerca de 50% das províncias que compõem a região apresentam um IDH inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição do IDH por todas as províncias dessas regiões fosse uniforme. Na região Norte, cerca de 33,3% das províncias que compõem a região apresentam um IDH inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição do IDH por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

### *Estimativa nacional, 2006: Moçambique*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a distribuição do IDH pelas províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,10 (afastando-se cerca de 10% da igualdade).

O valor F revela que cerca de 63,6% das províncias que compõem o território moçambicano apresentam um nível inferior do IDH, que o que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição do IDH por todas as províncias do território fosse uniforme.

### *Estimativas regionais, 2006: Norte, Centro e Sul*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique foi a que, das

três regiões consideradas, apresentou a maior concentração da distribuição do IDH (afastando-se 8,6% da igualdade). Segue-se a região Centro (afastando-se 2,2% da igualdade). Por último, a região Norte do país, apresentando a menor concentração da distribuição do IDH (afastando-se 1,9% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Sul e Centro do país, cerca de 50% das províncias que compõem a região apresentam um IDH inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição do IDH por todas as províncias dessas regiões fosse uniforme. Na região Norte, cerca de 33,3% das províncias que compõem a região apresentam um IDH inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição do IDH por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

### **Concentração da Esperança de Vida à Nascimento em Moçambique: 1996-2006**

#### *Estimativa nacional, 1996: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição da esperança de vida por todas as províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,07.

O valor F revela que cerca de 63,6% das províncias do território moçambicano apresentam um nível inferior da esperança de vida à nascença do que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da esperança de vida por todas as províncias fosse uniforme.

#### *Estimativas regionais, 1996: Norte, Centro e Sul*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique apresentou a maior concentração da distribuição da esperança de vida (afastando-se 4,7% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se 3,4% da igualdade). Por último, a região Norte do país, que apresentou a menor concentração da distribuição da esperança de vida (afastando-se 1,6% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Sul, cerca de 50% das províncias que compõem a região apresentam uma esperança de vida inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da esperança de vida por todas as províncias desta região fosse uniforme. Na região Centro, cerca de 25% das províncias que compõem a região apresentam uma esperança de vida inferior ao que seria de esperar que tivessem se a distribuição da esperança de vida por todas as províncias desta região fosse uniforme. Na região Norte, cerca de 66,7% das províncias que compõem a região apresentam uma esperança de vida inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da esperança de vida por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

### *Estimativa nacional, 2006: Moçambique*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a distribuição da esperança de vida por todas as províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,05.

O valor F revela que cerca de 54,6% das províncias do território moçambicano apresentam um nível inferior da esperança de vida à nascença do que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da esperança de vida por todas as províncias fosse uniforme.

### *Estimativas regionais, 2006: Norte, Centro e Sul*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique apresentou a maior concentração da distribuição da esperança de vida (afastando-se 3,9% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se 2,1% da igualdade). Por último, a região Norte do país, que apresentou a menor concentração da distribuição da esperança de vida (afastando-se 1,5% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Sul, cerca de 50% das províncias que compõem a região apresentam uma esperança de vida inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da esperança de vida por todas as províncias desta região fosse uniforme. Na região Centro, cerca de 25% das províncias que compõem a região apresentam uma esperança de vida inferior ao que seria de esperar que tivessem se a distribuição da esperança de vida por todas as províncias desta região fosse uniforme. Na região Norte, cerca de 33,3% das províncias que compõem a região apresentam uma esperança de vida inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da esperança de vida por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

De 1996 a 2006, os níveis de concentração da distribuição da esperança de vida à nascença pelas províncias de Moçambique apontam para uma tendência decrescente, ou seja, constatou-se uma redução de tais níveis nos referidos anos, em termos nacional e regional. A nível nacional, de acordo com o CG, houve uma redução de 0,07 para 0,05 (ou seja, uma redução em cerca de 28,6%). A nível regional, de acordo com o CG, constatou-se: no Sul – redução de 0,047 para 0,039 (ou seja, redução em cerca de 17%); no Centro – redução de 0,034 para 0,021 (ou seja, redução em cerca de 38,2%); e no Norte – redução de 0,016 para 0,015 (ou seja, redução em cerca de 6,3%).

## **Concentração da Taxa de Alfabetização de Adultos em Moçambique: 1996-2006**

### *Estimativa nacional, 1996: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição da taxa de alfabetização

de adultos por todas as províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,21.

O valor F revela que cerca de 54,6% das províncias do território moçambicano apresentam um nível inferior da taxa de alfabetização de adultos do que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da taxa de alfabetização de adultos por todas as províncias fosse uniforme.

#### *Estimativas regionais, 1996: Norte, Centro e Sul*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique apresentou a maior concentração da distribuição da taxa de alfabetização de adultos (afastando-se 14% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se 8,6% da igualdade). Por último, a região Norte do país, que apresentou a menor concentração da distribuição da taxa de alfabetização de adultos (afastando-se 4,7% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Sul e Centro, cerca de 50% das províncias que compõem cada uma das regiões, separadamente, apresentam uma taxa de alfabetização de adultos inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da taxa de alfabetização de adultos por todas as províncias que compõem tais regiões fosse uniforme. Na região Norte, cerca de 33,3% das províncias que compõem a região apresentam uma taxa de alfabetização de adultos inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da taxa de alfabetização de adultos por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

#### *Estimativa nacional, 2006: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição da taxa de alfabetização de adultos por todas as províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,18.

O valor F revela que cerca de 54,6% das províncias do território moçambicano apresentam um nível inferior da taxa de alfabetização de adultos do que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da taxa de alfabetização de adultos por todas as províncias fosse uniforme

#### *Estimativas regionais, 2006: Norte, Centro e Sul*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique apresentou a maior concentração da distribuição da taxa de alfabetização de adultos (afastando-se 11,9% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se 6,5% da igualdade). Por último, a região Norte do país, que apresentou a menor concentração da distribuição da taxa de alfabetização de adultos (afastando-se 2,6% da igualdade).

O coeficiente F revela que, na região Sul, cerca de 50% das províncias que compõem a região apresentam uma taxa de alfabetização de adultos inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da taxa de alfabetização de adultos por todas as províncias que compõem a região fosse uniforme. O mesmo resultado constatou-se na região Centro. Na região Norte, cerca de 33,3% das províncias que compõem a região apresentam uma taxa de alfabetização de adultos inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da taxa de alfabetização de adultos por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

Como se pode observar pelos resultados acima descritos, de 1996 a 2006, registou-se uma redução da concentração da distribuição da taxa de alfabetização de adultos pelas províncias de Moçambique, constatada tanto aos níveis nacional como regional. A nível nacional, de acordo com o CG, houve uma redução de 0,21 para 0,18 (ou seja, uma redução em cerca de 14,3%). A nível regional, de acordo com o CG, verificou-se: no Sul – redução de 0,14 para 0,12 (ou seja, redução em cerca de 14,3%); no Centro – redução de 0,09 para 0,07 (ou seja, redução em cerca de 22,2%); e no Norte – redução de 0,05 para 0,03 (ou seja, redução em cerca de 40%).

### **Concentração da Taxa Combinada de Escolarização<sup>9</sup> em Moçambique: 1996-2006**

#### *Estimativa nacional, 1996: Moçambique*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a distribuição da taxa combinada de escolarização por todas as províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,18.

O valor F revela que cerca de 63,6% das províncias do território moçambicano apresentam um nível inferior da taxa combinada de escolarização do que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da taxa de escolarização por todas as províncias fosse uniforme.

#### *Estimativas regionais, 1996: Norte, Centro e Sul*

Em 1996, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique apresentou a maior concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização (afastando-se 7,2% da igualdade). Segue-se a região Centro do país (afastando-se 5,9% da igualdade). Por último, a região Norte do país, que apresentou a menor concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização (afastando-se 3,3% da igualdade).

O coeficiente F revela que, no Sul e Centro do país, cerca de 50% das províncias que compõem cada uma das regiões apresentam uma taxa combinada de escolarização inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da taxa combinada de escolarização

por todas as províncias que compõem tais regiões fosse uniforme. No Norte, cerca de 33,3% das províncias que compõem a região apresentam uma taxa combinada de escolarização inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da taxa combinada de escolarização por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

#### *Estimativa nacional, 2006: Moçambique*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a distribuição da taxa combinada de escolarização por todas as províncias do território moçambicano apresentou um nível de desigualdade de 0,05.

O valor F revela que cerca de 54,6% das províncias do território moçambicano apresentam um nível inferior da taxa combinada de escolarização do que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da taxa de escolarização por todas as províncias fosse uniforme.

#### *Estimativas regionais, 2006: Norte, Centro e Sul*

Em 2006, os resultados do CG revelam que a região Sul de Moçambique apresentou a maior concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização (afastando-se 3,9% da igualdade). Segue-se a região Norte do país (afastando-se 3,5% da igualdade). Por último, a região Centro do país, que apresentou a menor concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização (afastando-se 2,3% da igualdade)<sup>10</sup>.

O coeficiente F revela que, na região Sul, cerca de 75% das províncias que compõem a região apresentam uma taxa combinada de escolarização inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição da taxa combinada de escolarização por todas as províncias que compõem tais regiões fosse uniforme. Na região Norte, cerca de 33,3% das províncias que compõem a região apresentam uma taxa combinada de escolarização inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da taxa combinada de escolarização por todas as províncias nesta região fosse uniforme. Na região Centro, cerca de 50% das províncias que compõem a região apresentam uma taxa combinada de escolarização inferior ao que seria de esperar que apresentassem se a distribuição da taxa combinada de escolarização por todas as províncias nesta região fosse uniforme.

De 1996 a 2006, verificou-se uma redução dos níveis de concentração da distribuição da taxa combinada de escolaridade a nível nacional e nas regiões Sul e Centro do país e um aumento na região Norte do país. A nível nacional, de acordo com o CG, houve uma redução de 0,18 para 0,05 (ou seja, uma redução em cerca de 72,2%). A nível regional, de acordo com o CG, constatou-se: no Sul – redução de 0,07 para 0,04 (ou seja, aumento em cerca de 42,9%); no Centro – redução de 0,06 para 0,02 (ou seja, redução em cerca de 66,7%); e no Norte – aumento de 0,03 para 0,04 (ou seja, aumento em cerca de 33,3%).

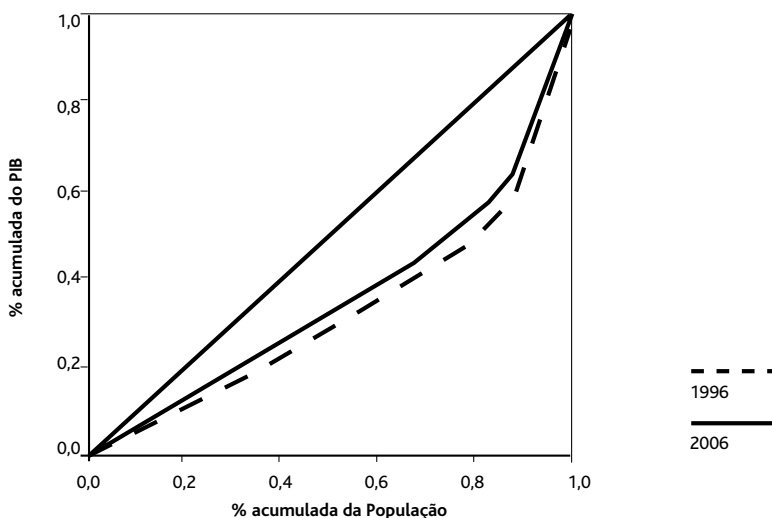
## ***Tendências da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique***

Esta secção analisa a evolução das desigualdades económica e do desenvolvimento humano em Moçambique nos anos 1996 e 2006.

### **Evolução da desigualdade económica em Moçambique nos anos: 1996 e 2006**

De acordo com as estimativas baseadas no CG, constata-se que a desigualdade económica a nível nacional sofreu uma redução de 0,35 em 1996 para 0,30 em 2006 (ou seja, uma redução em cerca de 15,3%) (veja as respectivas curvas de Lorenz ilustradas abaixo, na figura 1). De acordo com o coeficiente F, a nível nacional, a percentagem da população no país que tem um PIB abaixo da média aumentou de 80,2% em 1996 para 81,7% em 2006.

Figura 1: Comparação da desigualdade económica em Moçambique, 1996 - 2006

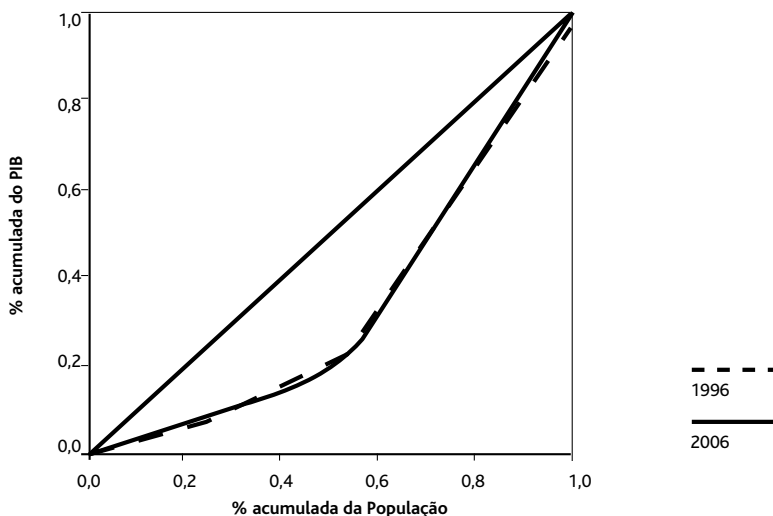


Fonte INE. 2008.

Em contrapartida, ao analisar-se as estimativas a nível das grandes regiões (Norte, Centro e Sul) nos mesmos anos (1996 e 2006), constatou-se um aumento da desigualdade económica em todas regiões. O aumento registado na região Sul foi de 0,31 para 0,32, o que significa que, em 2006, a concentração da distribuição do PIB *per capita* distanciou-se mais da igualdade do que em 1996, tendo-se afastado cerca de 32% da igualdade (como se pode observar na figura 2).



Figura 2: Comparação da desigualdade económica no sul de Moçambique, 1996 - 2006



Fonte INE. 2008.

Na região Centro, a desigualdade económica registou um aumento de 0,04 para 0,17 (veja as respectivas curvas de Lorenz ilustradas na figura 3). E, na região Norte, o aumento da desigualdade registado foi de 0,01 para 0,04 (veja as respectivas curvas de Lorenz na figura 4).

Figura 3: Comparação da desigualdade económica no centro de Moçambique, 1996 - 2006

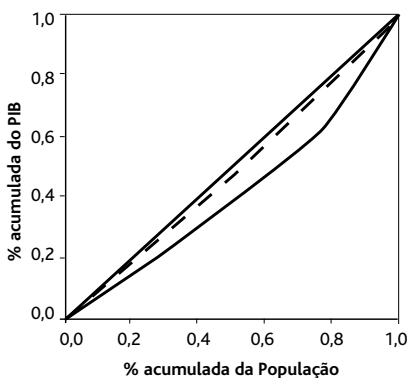
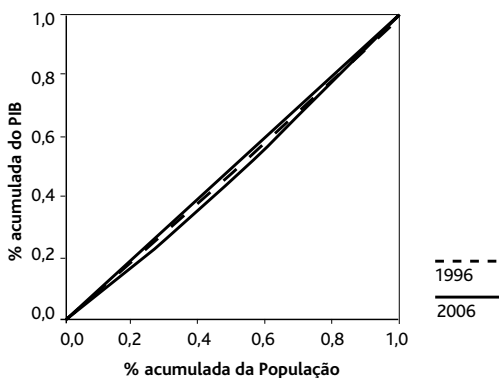


Figura 4: Comparação da desigualdade económica no norte de Moçambique, 1996 - 2006



Entre os dois anos, a região Centro foi a região que registou o maior aumento (aumento em cerca de 391,4%) relativamente às regiões Norte (aumento em cerca de 208,3%) e Sul (aumento em cerca de 2,3%). E a região Norte teve um maior aumento da concentração do PIB *per capita* em relação ao Sul.

A nível regional, com base no coeficiente F, a percentagem de pessoas que tem um PIB abaixo da média reduziu na região: Sul (de 58,1% para 54,2%) e aumentou nas regiões: Centro (de 53,6% para 61,7%) e Norte (de 39,7% para 41,5%).

Em geral, durante o período em consideração (1996-2006), houve uma mudança no grau de distribuição do PIB *per capita*. A concentração do PIB por pessoa diminuiu a nível nacional e aumentou consideravelmente ao nível das grandes regiões do país (Norte, Centro e Sul). As diferenças que se verificam na respectiva variação alteram a estrutura do PIB, de 1996 a 2006.

A tendência observada na desigualdade económica, nos anos 1996 e 2006, foi estatisticamente significativa, a um nível de significância de 5%<sup>11</sup>, tanto a nível nacional como regional.

### **Mudanças na desigualdade económica nos anos 1996 e 2006**

As disparidades constatadas nos níveis e as tendências das desigualdades económicas (tendo como *proxy* a concentração da distribuição do PIB *per capita*) observadas nas grandes regiões de Moçambique podem justificar-se pela dinâmica e pelo padrão de acumulação económica prevalente em Moçambique.

Será que este padrão de acumulação económica, caracterizado por uma concentração de actividades produtivas e recursos maioritariamente concentrados em algumas das grandes regiões do país, como, por exemplo, a concentração de grandes projectos como a Mozal e a Sazol no Sul de Moçambique, influenciou a dinâmica e as assimetrias das desigualdades económicas entre as grandes regiões do país? Que indicadores e que factores estão por detrás destas assimetrias? Vários são os factores de ordem estrutural, socioeconómica, institucional, política e cultural que podem influenciar tal padrão de acumulação e distribuição socioeconómica. Todavia, nesta pesquisa, a análise cinge-se à apreciação da distribuição de alguns dos indicadores que influenciam o grau de mudança da distribuição do PIB *per capita*.

O grau de mudança da distribuição do PIB *per capita* pode justificar-se por mudanças na distribuição das variáveis que o compõem, nomeadamente: o PIB em volume e o tamanho da população, uma vez que o PIB *per capita* é obtido pela razão entre o PIB em volume e a população.

Entre 1996 e 2006, a redução da desigualdade económica nacional registada pode justificar-se pela redução na concentração do PIB em volume e pelo aumento na concentração da população, constatada nesse período. Em termos regionais, o aumento da desigualdade económica registado no Sul do país pode justificar-se pelo aumento na concentração do PIB em volume e pela redução na concentração da população registados nessa região. No mesmo período, o aumento da desigualdade económica nas regiões Norte e Centro, apesar da

redução registada na concentração do PIB em volume nessas regiões, pode justificar-se pela redução na concentração da população nessas regiões, no período em consideração<sup>12</sup>.

Para medir a magnitude ou mudança de uma determinada variável (variável dependente<sup>13</sup>) relativamente a uma mudança em outra variável (variável independente<sup>14</sup>), recorre-se à medida de elasticidade ( $e$ )<sup>15</sup>.

Elasticidade do crescimento da desigualdade económica: Efeito da concentração da população na desigualdade económica nos anos: 1996 e 2006.

Assume-se que elasticidade do crescimento da desigualdade económica é a variação da concentração do PIB *per capita* (desigualdade económica) sobre a variação da concentração da população no período em consideração (1996-2006).

**QUADRO 1: Efeito da concentração da população na desigualdade económica**

Moçambique	Elasticidade da desigualdade económica ( $e$ )
Nacional	-0,2
Norte	-15,8
Centro	-2,4
Sul	0,0

Fonte INE. 2008.

De acordo com os resultados (Quadro 1), as estimativas da elasticidade da desigualdade económica (tendo como variável explicativa ou independente a concentração da população), a nível nacional, revelam que a desigualdade económica, de 1996 a 2006, foi rígida ( $e$  igual a -0,2) ou seja, a uma variação de 1% na concentração da população, a desigualdade económica registou uma variação inferior a 1%. Neste caso, face ao aumento da concentração da população de 1996 a 2006, a desigualdade económica (inversamente relacionada com a concentração da população) reduziu em uma proporção inferior à do aumento registado na concentração da população.

A nível regional, os resultados indicam que a desigualdade económica, de 1996 a 2006, foi elástica na região Norte ( $e$  igual a -15,8) e Centro ( $e$  igual a -2,4) e foi rígida na região Sul ( $e$  igual a 0). A desigualdade económica foi mais elástica na região Norte comparativamente à região Centro do país.

*Elasticidade do crescimento da desigualdade económica: Efeito da concentração do PIB em volume na desigualdade económica, na década 1996-2006*

Considera-se que a elasticidade do crescimento da desigualdade económica mede a variação da concentração do PIB *per capita* relativamente à variação da concentração do PIB em volume, no período em consideração (1996-2006).

**QUADRO 2: Efeito da concentração do PIB em volume na desigualdade económica**

Moçambique	Elasticidade da desigualdade económica (e)
Nacional	0,3
Norte	-15,4
Centro	-3,6
Sul	0,0

Fonte INE. 2008.

De acordo com o Quadro 2 que ilustra as estimativas da elasticidade do crescimento da desigualdade económica (tendo como variável explicativa ou independente, a concentração do PIB em volume), a desigualdade económica de 1996 a 2006 foi, a nível nacional, rígida (e igual a 0,3), ou seja, face ao aumento da concentração do PIB em volume de 1996 a 2006, a desigualdade económica (directamente relacionada com a concentração do PIB em volume) aumentou em uma proporção inferior à do aumento registado na concentração do PIB em volume.

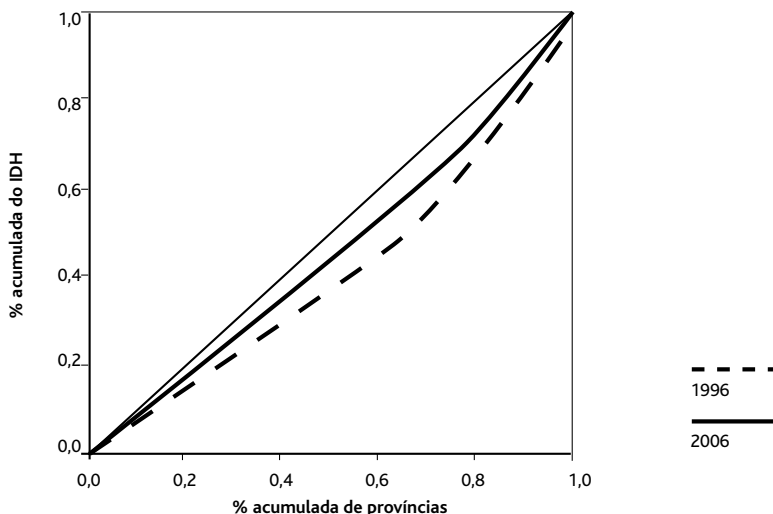
A nível regional, os resultados indicam que a desigualdade económica foi elástica na região Norte (e igual a -15,4) e Centro (e igual a -3,6) e foi rígida na região Sul (e igual a 0), de 1996 a 2006. A desigualdade económica foi mais elástica na região Norte comparativamente à região Centro do país.

### **Evolução da desigualdade do desenvolvimento humano nos anos 1996 e 2006**

Entre 1996 e 2006, as estimativas revelam uma redução da desigualdade do desenvolvimento humano, tanto a nível nacional como a nível das grandes regiões.

A nível nacional, a desigualdade do IDH caiu de 0,20 em 1996 para 0,10 em 2006 (ou seja, registou-se uma redução de cerca de 46,9%) (veja as respectivas curvas de Lorenz ilustradas na figura 5). De acordo com o coeficiente E, a percentagem das províncias que apresentam um nível de IDH inferior ao que seria de esperar que apresentassem caso a distribuição do IDH por todas as províncias fosse uniforme, manteve-se a mesma (cerca de 63,6%) em 2006, comparativamente a 1996.

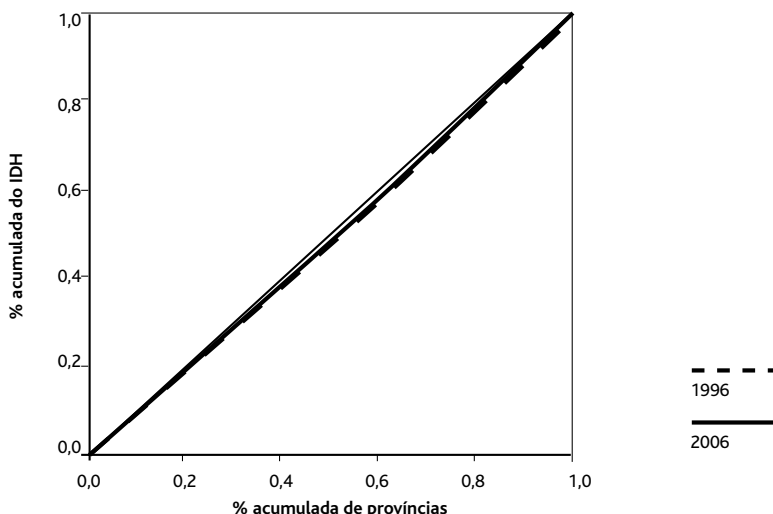
Figura 5: Comparação da desigualdade do desenvolvimento humano em Moçambique, 1996 - 2006



Fonte INE. 2008.

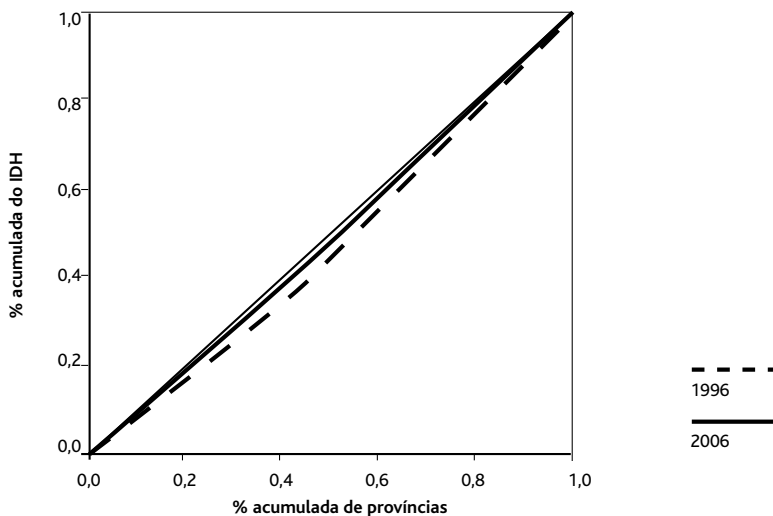
De acordo com o CG, entre 1996 e 2006, a desigualdade do IDH diminuiu em todas as regiões. Na região Norte, a redução registada foi de 0,03 para 0,02 (ou seja, em cerca de 20,8%). Na região Centro, de 0,09 para 0,02 (ou seja, em cerca de 75,6%). Por último, na região Sul, de 0,15 para 0,09 (ou seja, em cerca de 41,9%). A distribuição do IDH por região, nos anos em consideração, foi muito mais concentrada no Sul e Centro do que no Norte do país (como se pode observar nas figuras 6, 7 e 8 ilustradas).

Figura 6: Comparação da desigualdade do desenvolvimento humano no norte de Moçambique, 1996 - 2006



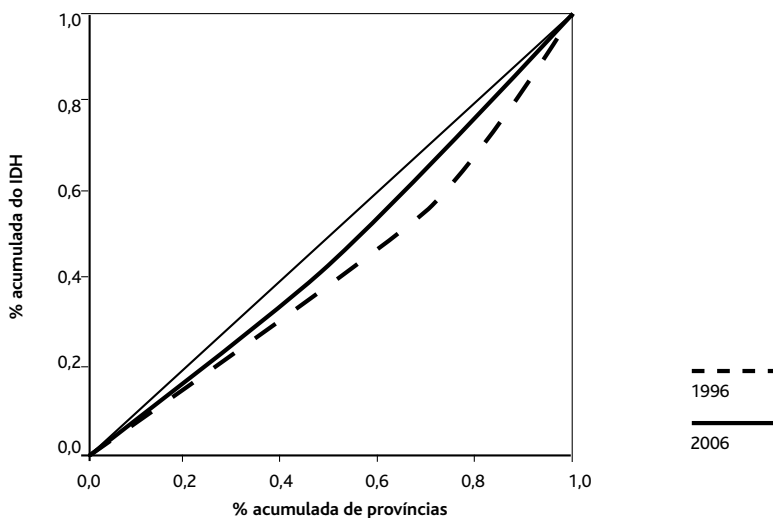
Fonte INE. 2008.

Figura 7: Comparação da desigualdade do desenvolvimento humano no centro de Moçambique, 1996 - 2006



Fonte INE. 2008.

Figura 8: Comparação da desigualdade do desenvolvimento humano no sul de Moçambique, 1996 - 2006



Fonte INE. 2008.

O coeficiente F sugere que a percentagem das províncias que possuem um nível de IDH abaixo da média permaneceu a mesma nestas regiões. No Sul e Centro (cerca de 50%) e Norte (cerca de 33,3%).

A tendência observada na desigualdade do desenvolvimento humano, tanto a nível nacional como regional, nos anos 1996 e 2006, foi estatisticamente significativa, a um nível de significância de 5%<sup>16</sup>.

Face a estes resultados, de 1996 para 2006, pode considerar-se que houve uma mudança no grau de distribuição do IDH. As diferenças que se verificam na respectiva variação (redução da desigualdade do desenvolvimento humano a nível nacional e das grandes regiões) alteram a estrutura geral da distribuição do IDH, tendo sido a concentração da distribuição o IDH em 2006 muito menor do que a registada em 1996.

## **Mudanças na desigualdade do desenvolvimento humano nos anos 1996 e 2006**

O grau de mudança da distribuição do IDH pelas províncias do território moçambicano pode justificar-se por mudanças na distribuição das variáveis que o compõem, nomeadamente: o PIB *per capita*, a esperança de vida à nascença e os índices de educação que compreendem a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de escolarização, uma vez que o IDH é um indicador que mede as realizações médias de um país nessas três dimensões básicas do desenvolvimento humano.

De 1996 a 2006, a redução da desigualdade do desenvolvimento humano registada a nível nacional pode justificar-se pela redução da concentração constatada na distribuição dos seus componentes: PIB *per capita*, esperança de vida, redução dos níveis de concentração da taxa de alfabetização de adultos e da taxa combinada de escolarização constatada nesses anos.

Em termos regionais, a redução da desigualdade do desenvolvimento humano registada a este nível de desagregação, não obstante o aumento da concentração do PIB *per capita* em todas as regiões do país e do aumento da concentração da taxa combinada de escolarização na região Norte do país, pode justificar-se pelas melhorias na distribuição (redução dos níveis de concentração) da esperança de vida, taxa de alfabetização de adultos em todas as grandes regiões do país e pela melhoria da distribuição (redução dos níveis de concentração) da taxa combinada de escolarização nas regiões Sul e Centro do país no período em consideração<sup>17</sup>.

Para medir a magnitude da mudança da desigualdade do desenvolvimento humano face a mudanças dos indicadores que influenciam esta variável, recorre-se à medida de elasticidade de crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano. A desigualdade do desenvolvimento humano é *elástica* quando a elasticidade é maior do que um (1); é *inelástica* ou *rígida* quando a elasticidade é menor do que um (1); e é unitária quando a elasticidade é igual a um (1)<sup>18</sup>.

*Elasticidade do crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano: Efeito da desigualdade económica na desigualdade do desenvolvimento humano: 1996-2006*

Assume-se que a elasticidade de crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano mede a variação da concentração do IDH relativamente à variação da desigualdade económica no período 1996-2006.

**QUADRO 3: Efeito da desigualdade económica na desigualdade do desenvolvimento humano**

Moçambique	Elasticidade da desigualdade do desenvolvimento humano (e)
Nacional	1,3
Norte	-0,3
Centro	-2,2
Sul	-1,4

Fonte INE. 2008.

De acordo com o Quadro 3 ilustrado, verifica-se que as estimativas da elasticidade da desigualdade do desenvolvimento humano (tendo como variável explicativa a desigualdade económica) sugerem que a desigualdade do desenvolvimento humano, de 1996 a 2006, foi elástica a nível nacional (e igual a 1,3). E, a nível das grandes regiões de Moçambique, foi rígida no Norte (e igual a -0,3) e elástica no Centro (e igual a -2,2) e Sul (e igual a -1,4) do país. Isto significa que a nível nacional, face à redução da desigualdade económica de 1996 a 2006, a desigualdade do desenvolvimento humano reduziu em uma proporção superior à redução da desigualdade económica registada. A nível regional, de 1996 a 2006, um aumento de 1% na desigualdade económica levou a uma redução inferior a 1% na desigualdade do desenvolvimento humano na região Norte e a uma redução superior a 1% na desigualdade do desenvolvimento humano nas regiões Centro e Sul do país.

*Elasticidade do crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano: Efeito da concentração da esperança de vida à nascença na desigualdade do desenvolvimento humano, nos anos: 1996 e 2006*

Considera-se que a elasticidade do crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano mede a variação da concentração do IDH relativamente à variação da concentração da esperança de vida no período 1996-2006.

**QUADRO 4: Efeito da concentração da esperança de vida na desigualdade do desenvolvimento humano**

Moçambique	Elasticidade da desigualdade do desenvolvimento humano (e)
Nacional	1,8
Norte	3,6
Centro	2,6
Sul	2,8

Fonte INE. 2008.



De acordo com o Quadro 4, que ilustra as estimativas da elasticidade da desigualdade do desenvolvimento humano (tendo como variável explicativa a concentração da esperança de vida), sugere-se que a desigualdade do desenvolvimento humano, de 1996 a 2006, foi elástica a nível nacional (e igual a 1,8) e a nível das grandes regiões de Moçambique: Norte (e igual a 3,6), Centro (e igual a 2,6) e Sul (e igual a 2,8). Isto significa que a nível nacional e regional, face à redução da concentração da esperança de vida de 1996 a 2006, a desigualdade do desenvolvimento humano reduziu em uma proporção superior à redução da concentração da esperança de vida registada.

*Elasticidade do crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano: Efeito da concentração da taxa de alfabetização de adultos na desigualdade do desenvolvimento humano, nos anos: 1996 e 2006*

Considera-se que a elasticidade do crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano mede a variação da concentração do IDH relativamente à variação da concentração da taxa de alfabetização de adultos no período 1996-2006.

**QUADRO 5: Efeito da concentração da esperança de vida na desigualdade do desenvolvimento humano**

Moçambique	Elasticidade da desigualdade do desenvolvimento humano (e)
Nacional	4,0
Norte	0,4
Centro	4,4
Sul	3,3

Fonte INE. 2008.

De acordo com o Quadro 5, relativo às estimativas da elasticidade da desigualdade do desenvolvimento humano (tendo como variável explicativa a concentração da taxa de alfabetização de adultos), constata-se que a desigualdade do desenvolvimento humano, de 1996 a 2006, foi elástica a nível nacional (e igual a 4). E, a nível das grandes regiões de Moçambique, foi rígida no Norte (e igual a 0,4) e elástica no Centro (e igual a 4,4) e Sul (e igual a 3,3) do país. Isto significa que, a nível nacional, face à redução da concentração da taxa de alfabetização de adultos de 1996 a 2006, a desigualdade do desenvolvimento humano reduziu em uma proporção superior a tal tendência. A nível regional, de 1996 a 2006, uma redução de 1% na concentração da taxa de alfabetização de adultos levou a uma redução inferior a 1% na desigualdade do desenvolvimento humano na região Norte e a uma redução superior a 1% na desigualdade do desenvolvimento humano nas regiões Centro e Sul do país.

*Elasticidade do crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano: Efeito da concentração da taxa combinada de escolarização na desigualdade do desenvolvimento humano, nos anos 1996 e 2006*

Assume-se que a elasticidade do crescimento da desigualdade do desenvolvimento humano mede a variação da concentração do IDH relativamente à variação da concentração da taxa combinada de escolarização no período 1996-2006.

**QUADRO 6: Efeito da concentração da taxa combinada de escolarização na desigualdade do desenvolvimento humano**

Moçambique	Elasticidade da desigualdade do desenvolvimento humano (e)
Nacional	0,5
Norte	-4,0
Centro	1,4
Sul	0,9

Fonte INE. 2008.

De acordo com as estimativas ilustradas no quadro 6, a desigualdade do desenvolvimento humano, de 1996 a 2006, foi rígida a nível nacional (e igual a 0,5) e na região Sul (e igual a 0,9) e elástica nas regiões Norte (e igual a -4,0) e Centro (e igual a 1,4) do país. Isto significa que, a nível nacional, face à redução da concentração da taxa combinada de escolarização de 1996 a 2006, a desigualdade do desenvolvimento humano reduziu em uma proporção inferior a tal tendência. A nível regional, de 1996 a 2006, uma redução de 1% na concentração da taxa combinada de escolarização nas regiões Centro e Sul do país levou a uma redução superior a 1% na desigualdade do desenvolvimento humano na região Centro e a uma redução inferior a 1% na desigualdade do desenvolvimento humano na região Sul do país; e na região Norte, um aumento de 1% na concentração da taxa combinada de escolarização levou a uma redução superior a 1% na desigualdade do desenvolvimento humano.

## **Conclusão**

O artigo toma em consideração a literatura disponível sobre a desigualdade em Moçambique, avançando para o uso de outros dados sobre a desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique até então não explorados, nomeadamente, o PIB *per capita* e o IDH.

Os resultados da pesquisa, a nível nacional, revelam uma redução nos níveis de desigualdade económica, de 0,35 em 1996 para 0,30 em 2006. Em contrapartida, a análise de-

sagregada da desigualdade a nível regional indica um aumento das desigualdades económicas nas grandes regiões do país, nos mesmos anos: região Sul de 0,31 para 0,32, região Centro de 0,04 para 0,17 e região Norte de 0,01 para 0,04.

A desigualdade do desenvolvimento humano em Moçambique de 1996 para 2006, de acordo com as estimativas nacionais e regionais, reduziu. A nível nacional: de 0,20 para 0,10 e a nível das grandes regiões: Norte (de 0,03 para 0,02), Centro (de 0,09 para 0,02) e Sul (de 0,15 para 0,09).

A redução da desigualdade económica constatada a nível nacional pode justificar-se pela redução na concentração do PIB em volume e pelo aumento na concentração da população. A nível regional, o aumento da desigualdade económica registado pode justificar-se: no Sul do país, pelo aumento na concentração do PIB em volume e pela redução na concentração da população; e no Norte e Centro do país, pela redução na concentração da população verificada.

No que concerne à redução da desigualdade do desenvolvimento humano registada a nível nacional, esta pode justificar-se pela redução da concentração constatada em todos seus componentes (PIB *per capita*, esperança de vida à nascença, taxa de alfabetização de adultos e taxa combinada de escolarização). Em termos regionais, a redução da desigualdade do desenvolvimento humano constatada, pode justificar-se pela redução da concentração da esperança de vida, taxa de alfabetização de adultos em todas regiões e pela redução da concentração da taxa combinada de escolarização no Sul e Centro do país nos anos em consideração.

As desigualdades económicas e do desenvolvimento humano entre regiões e entre pessoas vivendo dentro das mesmas regiões de Moçambique estão, em alguns casos, a alargar-se e, noutros, a estreitar-se. O processo é desigual, com grandes variações de região para região dentro do mesmo país.

Como se mostra neste artigo, a análise desagregada fornece uma imagem mais detalhada da realidade. Os indicadores agregados não captam facilmente as variações que acontecem a nível desagregado, ou seja, “escondem” as diferenças intra-regionais. Portanto, para uma melhor apreciação dos níveis e tendências das desigualdades, sugere-se a análise desagregada. O uso de unidades mais pequenas (regiões, províncias, distritos) pode surtir melhores resultados para os programas de combate às desigualdades.

Os níveis e as tendências das desigualdades económicas e do desenvolvimento humano são indicadores que devem continuar a ser controlados e monitorados, pois um agravamento destas desigualdades pode ser fonte de desestabilização em Moçambique.

Evidentemente, este trabalho apenas explora uma parte dos dados na perspectiva da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique. Todavia, muitos

outros dados podem ainda ser explorados e a níveis mais desagregados. Por exemplo, dados aos níveis provinciais e distritais.

Não há dúvidas sobre a importância de se saber se a distribuição da renda *per capita* e do IDH se está tornando mais ou menos desigual. Todavia, a quantificação das desigualdades não se pode transformar num fim em si mesmo. A eliminação das desigualdades sócio-económicas exige um estudo aprofundado das bases sócio-económicas, políticas, institucionais e culturais, que sustentam tal disparidade.

## Notas

<sup>1</sup> Inquérito aos Agregados Familiares.

<sup>2</sup> De acordo com Índice de *Theil*. Para mais detalhes veja Nhate e Simler, 2002.

<sup>3</sup> De acordo com o índice de Gini.

<sup>4</sup> Para mais detalhes veja: Massingue, Ali e Ossemane, 2009.

<sup>5</sup> Por vezes referidos por outras designações como desigualdade, dissemelhança ou segregação, permitem medir com precisão o valor da concentração de uma distribuição em estudo.

<sup>6</sup> Estes índices serão adiante referidos por tais designações entre parênteses, CG e F, respectivamente. Para detalhes sobre a metodologia de cálculo de tais índices e também para uma apreciação dos resultados de outros índices de concentração não contemplados neste artigo, que dão uma aproximação da área de concentração (nomeadamente coeficiente de especialidade, índice de Schutz e índice de Gini) veja Ali, 2008.

<sup>7</sup> É a quantificação do valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos num país durante um ano. Para mais detalhes, consulte Samuelson e Nordhaus, 1999. Os dados do PIB usados na análise referem-se a dados em termos reais.

<sup>8</sup> O IDH é um índice que mede a realização média de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano, nomeadamente: i) uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença; ii) conhecimento medido pela taxa de alfabetização de adultos (com ponderação de 2/3) e pela taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior (com ponderação de 1/3); e iii) nível de vida digno, medido pelo PIB *per capita* (dólares PPC). O IDH varia numa escala de zero (0) a um (1), onde zero (0) significa péssimo, e um (1) o máximo em termos de desenvolvimento humano. Nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) os países de todo o mundo são classificados em três grupos: Países com desenvolvimento humano baixo (IDH entre 0 a 0,500); Países com desenvolvimento humano médio (IDH entre 0,500 e 0,799); Países com desenvolvimento humano elevado (IDH igual ou superior a 0,800) (PNUD, 2007/2008).

<sup>9</sup> Taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior.

<sup>10</sup> Note-se que, em 2006, a região Norte registou um maior nível de concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização em relação à região Centro, contrariamente ao ano 1996 em que, a seguir à região Sul, a região Centro foi a que apresentou um maior nível de concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização relativamente à região Norte.

<sup>11</sup> Sob as hipóteses:  $H_0: b_2 = 0$  e  $H_1: b_2 \neq 0$ , onde  $b_2$  representa a variação observada. A todos os níveis (nacional e regional), os dados indicam que a tendência da desigualdade económica foi estatisticamente significativa; sendo dados, ao nível de significância de 5%, os resultados do p value: Nacional (p value = 0,0132), Norte (p value = 0,0000077), Centro (pvalue = 0,0000000045) e Sul (p value = 0,0021).

<sup>12</sup> É importante considerar a forma como as magnitudes das alterações dos indicadores que compõem o PIB *per capita* influenciam a tendência da desigualdade económica.

<sup>13</sup> Variável dependente é o que o investigador pretende analisar.

<sup>14</sup> Variável independente é o conjunto de factores, as condições experimentais que são manipuladas pelo investigador.

<sup>15</sup> Elasticidade mede a sensibilidade de uma determinada variável (dependente) face a mudanças em outra variável (independente). A desigualdade económica é *elástica* quando a elasticidade é maior do que um (1); é *rígida* quando a elasticidade é menor do que um (1); e é *unitária* quando a elasticidade é igual a um (1). Para detalhes veja Salvatore, 1997 e Ali, 2008.

<sup>16</sup> Sob as hipóteses:  $H_0: b_2 = 0$  e  $H_1: b_2 \neq 0$ , onde  $b_2$  representa a variação observada. A todos os níveis (nacional e regional), os dados indicam que a tendência da desigualdade do desenvolvimento humano foi estatisticamente significativa; sendo dados, ao nível de significância de 5%, os resultados do p value: Nacional (p value = 0.000000019), Norte (p value = 0.00058), Centro (p value = 0.000000062) e Sul (p value = 0.000000089).

<sup>17</sup> É necessário considerar como as magnitudes das alterações nos factores que compõem o IDH influenciam a tendência da desigualdade do desenvolvimento humano.

<sup>18</sup> Para detalhes veja Ali, 2008.

## Referências

- Abreu, Diogo. 2001. *Análise de dados em geografia*. Texto de apoio. Disponível em: <http://www.bazarconomia.com/page/2%C2%BA+T%C3%B3pico%3A+Concentra%C3%A7%C3%A3o+e+Desigualdade> (consultado em 3 de Janeiro de 2008).
- Ali, Rosimina. 2008. *Níveis e tendências da desigualdade económica e do desenvolvimento humano em Moçambique: 1996-2006*. Trabalho de Licenciatura. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. Faculdade de Economia. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=investigator&investigatorid=10](http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=10) (consultado em 04 de Fevereiro de 2009).
- DFID. 2007. *Análise da Governação do País - Moçambique*. Draft para discussão. Maputo.
- Francisco, António. 2008. *Bazarconomia de Moçambique: Economia de Sofala e Desafios*. Apresentação realizada no Seminário sobre a Economia de Sofala, de 23 e 24 de

- Setembro de 2008 na Universidade Jean Piaget de Moçambique, Beira.  
Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia\\_Moz\\_Sofala.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia_Moz_Sofala.pdf)  
(consultado em 15 de Março de 2009).
- Francisco, António, Paulo, Margarida. 2006. *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique*. Maputo: Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão.
- Governo de Moçambique. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II) - 2006-2009*. Maputo.
- Gujarati, Damodar. 1992. *Essentials of Econometrics*. New York: Editora McGraw-Hill.
- Instituto Nacional de Estatística (vários anos). Base de Dados do Produto Interno Bruto, Índice de Desenvolvimento Humano, população, índices de esperança de vida e de educação. Disponível em: [www.ine.gov.mz](http://www.ine.gov.mz) (consultado em 12 de Janeiro de 2008).
- James, Robert, Arndt, Channing, e Simler, Kenneth. 2005. *Has economic growth in Mozambique been pro-poor?* Maputo: Ministry of Planning and Finance.
- Lamas, Bárbara. 2005. *Aumenta a desigualdade mundial, apesar do crescimento económico*. PUC Minas. Disponível em: [http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20050926111839.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20050926111839.pdf) (consultado em 3 de Janeiro de 2008).
- Massingue, Nelsa, Ali, Rosimina, Ossemene, Rogério. 2008. “Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia”. *IDEIAS*, nº 7. Maputo: IESE. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_7.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf) (consultado em 2 de Março de 2009).
- Nhate, Virgulino, Simler, Kenneth. 2002. *Mapeamento da Pobreza em Moçambique: Desagregação das Estimativas da Pobreza e Desigualdade aos Níveis de Distrito e Posto Administrativo*. Maputo: Ministério do Plano e Finanças. Direcção Nacional do Plano e Orçamento.
- Nordhaus, Williams, Samuelson, Paul. 1999. *Economia*. 16ª ed. Lisboa: Editora Mc-Graw-Hill.
- PNUD. 2007. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008. Combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Edições Almedina.
- PNUD. 2006. *Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano de Moçambique 2005. Desenvolvimento Humano até 2015: alcançando os objectivos de desenvolvimento do Milénio*. Maputo: PNUD.
- Salvatore, Dominick. 1997. *Microeconomia*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books.
- Schumpeter, Joseph. 1908. “On the Concept of Social Value”. In *Quarterly Journal of Economics*, 23, pp. 213-232.

- Therborn, Goran. 2001. "Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento". In *Sociologias*, 6, pp. 122-169.
- Virtanen, Pekka, Ehrenpreis, Dag. 2007. *Growth, Poverty and Inequality in Mozambique. Country Study*, nº 10. International Poverty Centre. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/ipc/cstudy/10.html> (consultado em 3 de Janeiro de 2008).
- Wolfensohn, James, Bourguignon, François. 2004. *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: Reflexão e Perspectiva*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/ANGOLAEXTN/Resources/jdw\\_bourguignon\\_portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ANGOLAEXTN/Resources/jdw_bourguignon_portuguese.pdf) (consultado em 3 de Janeiro de 2008).
- Xu, Kuan. 2004. *How Has the Literature on Gini's Index Evolved in the Past 80 Years?* Nova Scotia: Department of Economics Dalhousie University Halifax. Disponível em: <http://economics.dal.ca/RePEc/dal/wparch/howgini.pdf> (consultado em 2 de Janeiro de 2008)

# 7. NUTRINDO A POBREZA RURAL – RELAÇÕES AGRÁRIAS INALTERADAS NA ÁFRICA DO SUL

Nancy Andrew  
Peter Jacobs

## *Introdução*

Na África do Sul, o fosso entre ricos e pobres, que já era profundo, tem vindo a aumentar desde 1994, particularmente entre os pobres das zonas rurais. Os níveis de pobreza não podem ser vistos isoladamente, pois retratam claramente a vida de sofrimento e as graves dificuldades que milhões de pessoas enfrentam todos os dias. São um indício dum mal sistemático e de grandes dimensões ou talvez, mais precisamente, o resultado geral da organização socioeconómica e duma sociedade orientada pela racionalidade, do modo de produção, da natureza do Estado e da elite que detém o poder. Como em muitos países do hemisfério sul, as áreas rurais na África do Sul onde vivem as populações indígenas têm sido sempre negligenciadas pelo poder central – em nome do “progresso” do capitalismo e neste caso como parte da engenharia social e territorial. A base de um sistema altamente opressivo resultante do colonialismo na região da África Austral tem sido a propriedade da terra. Este elemento de peso estende-se como uma manta sobre toda a sociedade, moldando as relações sociais, desfigurando e desarticulando possibilidades de acumulação e resistindo a mudanças significativas.

As relações da terra reflectem muito mais do que o valor dele extraído e o contributo que gera para no PIB que daí resultam: são parte essencial da estrutura básica e da dinâmica que opera contra a mudança social.

Depois de um resumo da situação actual das populações pobres nas zonas rurais divididas da África do Sul, analisaremos brevemente como o controlo da terra e seus recursos determinou o desenvolvimento capitalista na agricultura e as relações que lhe são subjacentes.



Em seguida, o artigo analisa a posição contraditória do estado pós-apartheid, prometendo aos pobres uma reforma agrária ampla para atenuar não apenas a pobreza e o acesso, cada vez mais difícil aos meios de subsistência por parte da população rural negra com base na terra, mas como uma importante solução política para uma profunda ferida colonial. A reforma agrária surge no contexto dos principais levantamentos sociais contra o regime do apartheid, e também com as mudanças iniciadas na década de 1980 para uma agricultura comercial. Até que ponto é que a reforma agrária tem sido bem sucedida em beneficiar os pobres afectados por esse sistema de propriedade da terra? Os resultados de um estudo de caso em 2008, na costa do Cabo Ocidental (Cape West Coast), que está longe de ser a região mais pobre da África do Sul, demonstram, num caso particular, algumas das tendências onde a necessidade e o uso da terra se intersectam com a pobreza rural e necessidades alimentares dos habitantes rurais – tanto dos trabalhadores agrícolas como dos agricultores quer estejam envolvidos ou não na reforma agrária.

O artigo conclui apresentando o resumo de alguns dos argumentos e debates mais pragmáticos que surgiram na sequência do fracasso da reforma agrária: propostas para aperfeiçoar e regular o mercado e construir um estado mais “desenvolvimentista” que dê assistência aos pobres. A terra necessita de ser subdividida para agricultura familiar, mas para que haja uma reestruturação significativa das áreas rurais numa base diferente – isto é, na transformação gradual da situação das populações rurais pobres – o artigo irá argumentar que a democratização da sociedade também significa alterar os moldes de propriedade da terra herdados do apartheid.

## **A pobreza rural e os “dois mundos rurais” da economia agrária na África do Sul**

Se considerarmos unicamente a população africana, classifica-se perto de outros países africanos. As disparidades nos rendimentos entre ricos e pobres, especialmente entre as camadas mais pobres da população rural, aumentaram a par do acentuado crescimento de uma classe média negra anteriormente restrita sob o apartheid. De acordo com um estudo de 2004, não houve mudança “significativa” na percentagem de pessoas a viver em situação de pobreza entre 1996 e 2001. (HSRC 2004). Embora não seja segredo que a diferenciação social esteja a crescer dentro dos grupos raciais, a população negra rural, particularmente os africanos, experimentam os níveis de pobreza mais elevados e estimados em 70,9% comparativamente com as taxas de pobreza nacional mais controversas avaliadas entre 49% e 57%<sup>2</sup>.

Ainda que o mapa territorial tenha sido redesenhado em 1994 para eliminar formalmente a distinção entre os dez bantustões e os quatro estados “brancos”, criando nove províncias, as populações negras e brancas permanecem, em grande medida, divididas da mesma forma que estavam sob o apartheid. O quadro apresenta um panorama geral da divisão racial

e territorial da população em 1996. A incidência é nas zonas rurais<sup>3</sup> que se repartem a grosso modo em propriedades de brancos, terras de proprietários negros (proprietários independentes e áreas de antigos bantustões) e uma pequena quantidade de terras estatais não incluídas em terras tribais e fiduciárias nos bantustões.

Demograficamente, a população está hoje em cerca de 49 milhões, acima dos 40 milhões estimados em 1996, dos quais 35 milhões eram negros e 5 milhões brancos. Hoje, um dos pontos de polémica é naturalmente quem e o que se considera rural e o que é urbano. Um dos indicadores de mudança mais visível é a migração para as cidades rurais e para as periferias das grandes cidades que não conseguem absorver estas populações, nem na economia formal nem na economia informal. Juntamente com o encerramento de indústrias, principalmente das minas, isto tem provocado alguma migração no sentido inverso e acentuou a pressão sobre a pouca terra disponível. 40% a 45% da população é considerada rural<sup>4</sup>.

**QUADRO 1: Percentagem de propriedade fundiária e população por raça em 1996**

	<b>Branco</b>	<b>Negros</b>
<b>Superfície/população</b> % / milhões	87% / 5 m pessoas	13% / 35 m pessoas
<b>Propriedade fundiária</b> (milhões de hectares)	85,7 m hm <sup>2</sup>	17,1 m hm <sup>2</sup>
<b>Número de pessoas</b>	60 000 fazendas de brancos	12 m pessoas
<b>Terra arável</b> /qualidade da terra	15,9 m hm <sup>2</sup> (66% média-alta)	2,6 m hm <sup>2</sup> (baixa-média)

Fonte Wildschut e Hulbert 1998: 6

Dentro destas duas grandes divisões o Estado, indivíduos brancos privados e entidades empresariais continuam a possuir ou a exercer o controlo sobre a terra. À semelhança de outros sectores da economia, a agricultura comercial está altamente centralizada. Um pequeno número de grandes conglomerados, quer cooperativas centrais quer empresas agrícolas, dominam a produção e estão envolvidos na prestação de serviços, na fabricação e também na comercialização de produtos. Apenas cerca de 5% dos 87% da propriedade agrícola na posse de brancos foi transferida para famílias negras durante os 14 anos de reforma agrária. Após a liberalização e desregulamentação dos mercados agrícolas, os 60 000 agricultores brancos (menos de metade de 0,5% da população) que controlavam mais de 80% das terras agrícolas em 1994 diminuíram em número para cerca de 48 000, embora alguns ainda continuem a possuir múltiplas propriedades. Pouco menos de um terço da população rural negra, ou vários milhões de habitantes, vivem e trabalham em áreas agrícolas “brancas”, as quais são assim, demograficamente, predominantemente negras.

A pobreza rural na África do Sul apresenta-se bastante desigual de uma província para outra e partilha inúmeros traços com condições sociais idênticas em todo o mundo. Todavia, tem sido moldada pelas particularidades desta acentuada divisão de terras e pela privação multidimensional resultante da ocupação territorial por colonos e do apartheid que será discutido na próxima secção. Mais de dois terços da população negra rural, as estimativas variam entre 16 e 18 milhões, vivem nos antigos bantustões onde a densidade populacional é alta e onde se concentra a pobreza<sup>5</sup>, apresentando não só taxas elevadas como uma pobreza crónica e profunda.

O desemprego entre adultos estima-se em mais de 70% nessas áreas, comparado com a média nacional de 46% (Makgetla 2008); o rendimento *per capita* é baixo e os agregados familiares dependem fortemente de pensões, de alguns subsídios sociais<sup>6</sup> e de remessas de fundos. Os serviços de saúde rurais encontram-se menos disponíveis e são mais rudimentares do que os das áreas urbanas. As taxas de HIV/SIDA subiram mais de 20% e a mortalidade infantil é elevada (PNUD 2008). Ainda que o acesso a fontes de água potável tenha melhorado desde 1994, as longas distâncias a percorrer para buscar água são uma carga suplementar sobre as mulheres. A maior parte das pessoas que enfrenta insegurança alimentar a nível nacional vive nestas áreas comunais (Hendricks 2005).

A extrema pobreza é exacerbada pelo acesso limitado a terras aráveis e de pastagem, uma razão pela qual a reforma agrária tem ostensivamente visado as pessoas que vivem nestas áreas.

Em 2005, 75% de um milhão de agregados familiares africanos com terra tiveram acesso a menos de um hectare (Estatísticas da RAS 2005b). As terras aráveis limitam-se a 12 por cento do total e a maior parte do restante presta-se apenas à criação de gado. Apesar da diminuição de pastagens comuns, a propriedade e a criação de gado continuam a ser características importantes da sociedade rural. Na maior parte das áreas comunais sobrelotadas que possuem terras aráveis, o solo encontra-se empobrecido pelo uso intensivo. Enquanto isso, os agricultores brancos e os agro-negócios controlam 70% das terras irrigadas a nível nacional. Uma acentuada diferenciação social e de classe reflecte-se no facto de a terra ser usada para diversas actividades agrícolas, para produção em pequena escala de cultivo de alimentos, juntamente com uma série de outras actividades não directamente relacionadas com a agricultura: produção de tijolos, costura, produção de cerveja, construção de casas, actividades artesanais, etc. (Entrevistas, KwaZulu - Natal).

A escassez de terra na posse de negros é aguda. Além da ambição de cultivar quer para a segurança alimentar quer para a venda, a terra juntamente com a propriedade para criação de gado é um recurso central ligado historicamente à propriedade comum ou a usos que permitam o acesso a pastagens, água e saneamento, assim como o acesso a árvores, colmo para cobertura de telhados, plantas silvestres e combustível para cozinhar, centrada em torno da terra familiar. A terra é essencial para a repercussão social nas zonas rurais e tem como base

o trabalho das mulheres. Além de bloquear uma fonte de alimentos, a falta de terra significa perda de bens (principalmente gado e animais, mas também de casas), incremento de pobreza e de insegurança em geral, além de aumentar a pressão nos diferentes conflitos sociais no seio da família e entre indivíduos e comunidades na concorrência para a obtenção de terras menos disponíveis e menos utilizáveis.

O estilo e nível de vida dos fazendeiros brancos contrastam de modo gritante com a pobreza dos trabalhadores negros que trabalham na agricultura comercial como arrendatários ou como trabalhadores nas fazendas. À parte das áreas independentes na posse de negros, a maioria das famílias vive e trabalha nas fazendas de brancos, sujeitas a uma variedade de arranjos contratuais ou informais que têm em comum os salários baixos, a falta de acesso à terra e os elevados níveis de pobreza e vulnerabilidade geral. Em geral, os trabalhadores das fazendas têm<sup>7</sup> menos frequentemente direito à terra do que os arrendatários e nem sempre estão alojados na fazenda, e ambos os grupos enfrentam ameaças de expulsão. As escolas das fazendas são notoriamente de má qualidade (caso as crianças as possam frequentar) e os meios de transporte público são bastante limitados, o que aumenta a falta de acesso aos estabelecimentos de saúde e a outros serviços por parte dos arrendatários das fazendas.

A insegurança do agregado familiar dos arrendatários aumenta de duas formas particulares. Por um lado são as exigências do agricultor branco para que os habitantes da fazenda reduzam o seu número de gado e outros animais. Por outro uma tendência crescente de ele reduzir ou eliminar parte do pacote de remunerações “em espécie” dada à família, sendo a maior porção geralmente paga aos homens por serem considerados os chefes de família. Relatos feitos pelas famílias indicam que isto teve um efeito preponderante no consumo mensal de alimentos, e que salários magros não serviram de compensação (Entrevistas em Mpumalanga). Embora um salário mínimo tenha sido introduzido em 2001, este é aplicado de forma desigual nas áreas de exploração comercial dos brancos na África do Sul.

A grande maioria das populações rurais pobres é negra – e mais de metade dos agregados familiares rurais são chefiadas por mulheres. Originalmente, isto é consequência em grande parte do sistema de trabalho migratório do apartheid e em muitos casos tiveram como consequência agregados familiares duplos, dividindo a família e o matrimônio. Além disso, os produtores de bens de subsistência na África do Sul são sobretudo as mulheres, cultivando alimentos em condições cada vez mais difíceis, com muito pouca terra, por vezes conseguindo obter um excedente para trocar localmente.

O terceiro componente do aspecto de género da pobreza rural é a crescente feminização do trabalho rural, exercendo pressão para a diminuição dos salários, juntamente com o uso de mais trabalho casual e sazonal<sup>8</sup>. Em 2002, o desemprego tinha aumentado mais entre as mulheres africanas do que em qualquer outro grupo (Estatísticas da RAS 2002).

## **A divisão da terra e as relações da terra: características da economia política**

Como o perfil acima mostra, o mundo rural da África do Sul permanece dividido, um legado duradouro do colonialismo e do apartheid. Em vez de dar origem a duas economias na África do Sul, como por vezes é simplisticamente argumentado, é mais correcto considerar as diferentes relações sociais sobre a terra – dentro da agricultura de subsistência dos negros e da agricultura comercial – como se integradas numa economia única, que é na sua totalidade caracterizada historicamente pela perda da posse da terra pela maioria africana e pela concentração da posse da terra nas mãos de um grupo relativamente pequeno de agricultores brancos com o apoio do Estado.

A propriedade da terra representa mais do que o mero controlo sobre a própria terra: também estabelece as relações entre as pessoas na produção agrícola num determinado sistema social. Isto é verdade tanto nas economias plenamente capitalistas dos países industrializados como nas diversas fases de transição ou em estruturas económicas híbridas observáveis actualmente em todo o hemisfério sul e que são caracterizadas por diferentes tipos e graus de relações pré-capitalistas. Aqui referimos não só a exploração “feudal” ou semi-feudal mais clássica por grandes latifundiários, mas também outras relações que não se baseiam estritamente no mercado capitalista, como as relações das castas na Índia, a opressão racial levada a cabo pelo apartheid, e/ou a submissão das mulheres ao patriarcado, generalizada na maior parte do mundo.

A terra não é apenas uma mercadoria de compra e venda no mercado capitalista, e este quase monopólio sobre a terra na África do Sul não pode ser reduzido à distribuição desigual dos recursos nacionais pois envolve a gestão de um importante meio de produção. É o resultado e a constante lembrança de todo um processo duma completa ocupação colonial da terra após um longo período de guerras coloniais sangrentas e de resistência contra este processo. A apropriação de grandes áreas de terra pertencentes aos negros, por agricultores brancos e empresas especulativas com a ajuda dos primeiros estados coloniais, assumiu importância acrescida após a descoberta de diamantes e ouro nos anos 1860 e 1870.

A força motriz do processo de acumulação e desapropriação generalizado da terra foi a necessidade urgente de uma fonte de mão-de-obra negra disponível – separada da agricultura campesina independente, mas também impedida de se tornar numa força de trabalho urbana.

O vigor do capitalismo do sector agrícola comercial da África do Sul tem base no afastamento forçado dos ocupantes originais para os bantustões e na capacidade de sobre-explorar a vasta oferta de mão-de-obra africana, cujo trabalho foi reproduzido através da manutenção da produção pré-capitalista da agricultura de subsistência em reservas nativas. Outras relações pré-capitalistas figuraram fortemente no desenvolvimento da “economia capitalista moder-

na”, e nas fazendas de brancos em especial – ‘parcerias’ (sharecropping) e diversas formas de arrendamento, combinadas com práticas do tipo ‘senhor e criados’ e a pura coerção – que continuam hoje a ser reproduzidas mesmo numa sociedade globalmente determinada pelo capitalismo.

A centralidade ideológica da supremacia branca penetrou nas relações sociais coloniais da África do Sul, deixando uma marca profunda na política e na organização socioeconómica da sociedade que persiste até aos nossos dias. A separação sistémica do território por raça feita pelas leis territoriais no início do século XX destinava-se a estabelecer regras de propriedade claras, eliminar a maior parte da propriedade de terras por parte de africanos, e acabar com as concentrações de camponeses e arrendatários africanos existentes. Reservas “nativas” artificiais baseadas na etnicidade (remontam dos meados e até aos finais do século XIX) foram criadas para fornecer uma força de trabalho abundante e barata, sendo precursoras do sistema de bantustões do século XX. O Estado colonial sistematizou e instrumentalizou ainda mais a ideologia da supremacia branca ao serviço do desenvolvimento do capitalismo com a introdução em 1948 dos códigos bárbaros do apartheid. O sistema de bantustões também serviu como um meio geral de controlo social sobre a população negra rural<sup>9</sup>, inicialmente canalizando trabalhadores migratórios para todos os sectores da economia colonial – mineração, indústria transformadora e agricultura - sob a vigilância de um grupo de chefes e autoridades tradicionais (frequentemente escolhidos em função da sua fidelidade ao Estado central do apartheid). Ao longo de décadas, o desemprego, a pobreza, a diminuição de oportunidades em terras agrícolas sobreutilizadas e a alta densidade demográfica veio a tipificar os bantustões. Os elevados níveis de pobreza e de desemprego nas zonas rurais, amplamente reconhecidos, a falta de segurança alimentar, o difícil acesso à água em quantidade suficiente, ao crédito, ao transporte e a pontos de venda e distribuição da produção agrícola, todos emanam e são moldados pela natureza do próprio sistema de propriedade rural, o qual tem sido, historicamente, o pilar sobre o qual todo o sistema socioeconómico sul-africano foi construído.

Em suma, o controlo do território, da mão-de-obra e das competências dos negros em terras de propriedade individual privada nas áreas agrícolas brancas tornou-se a base sobre a qual foi desenvolvida a agricultura capitalista comercial que veio a dominar a economia rural ligada ao Estado do apartheid e da minoria branca. Juntamente com práticas generalizadas de subjugação racial, continuaram a ser incorporadas nestas relações agrárias importantes características pré-capitalistas que, em vez de desaparecerem gradualmente, foram geralmente e de muitas formas reforçadas como parte da atmosfera prisional que era a África do Sul do século XX, e o isolamento das explorações agrícolas, particularmente as vinculadas à forte autoridade de redes brancas. Muitas práticas profundamente enraizadas na história e na realidade

socioeconómica da África do Sul dificilmente podem ser consideradas exemplos de livre troca de salários por mão-de-obra que caracteriza o capitalismo. Por exemplo, o trabalho não remunerado de toda uma família africana, e não apenas do chefe de família, é apropriado pelo proprietário da fazenda por vezes até mesmo na forma clássica de remuneração semi-feudal, ou seja, com um pequeno pedaço de terra e pagamento em espécie. Embora tenham mudado de forma, o ‘terror aberto’ e outras formas mais discretas de coerção extra-económicas têm sido uma característica constante da vida nas fazendas brancas. Durante uma pesquisa de campo em Mpumalanga, arrendatários relataram estarem confinados à fazenda mesmo quando necessitavam de sair por questões de saúde ou por assuntos pessoais; terem tido os seus bilhetes de identidade guardados pelo proprietário da fazenda para os impedir de votar; várias formas de tratamento humilhante como forma de incentivar a subordinação; a constante ameaça de despejo de suas terras; juntamente com diferentes tipos de violência, variando entre a violação a homicídios, mas principalmente agressões físicas por simples transgressões como por ex. não terem levado as vacas para o curral a tempo (Andrew 1999).

### **Mudança e continuidade dentro da transição política de 1994 e a agricultura comercial**

Hoje esta profunda divisão estrutural e racial dentro do sistema de propriedade pouco mudou. Desde a introdução há década e meia do programa de reforma agrária, e com base nos três componentes principais, cerca de 4,9 milhões de hectares, ou pouco menos de 5% das terras agrícolas na posse de brancos, foram transferidas principalmente para beneficiários negros de diversos estratos sociais (DLA 2008: 1).

Os efeitos da reforma para as camadas mais pobres da população negra rural à procura de terra, bem como a lógica subjacente à principal tendência desenvolvida no âmbito do programa de reforma agrária são temas de contínua controvérsia. Essencialmente, é esta a tendência que procura desracializar ligeiramente o sector da agricultura comercial, de como se encontra actualmente organizado, abrindo-se a um pequeno estrato de agricultores negros com melhores condições que poderão ou não ser “integrados” neste meio e que poderão ou não ser capazes de competir no seu seio. A reforma visa facilitar a compra de terra por pequenos grupos de agricultores negros através do programa de redistribuição e usando algum apoio estatal, e ao mesmo tempo dar assistência a um pequeno número de outras famílias que tenha conseguido reivindicar terra através do programa de restituição de terras, ou seja, posteriormente compradas com fundos estatais. Mas primeiro há um desvio obrigatório pela transição política de 1994 para poder situar as decisões estratégicas que orientam a reforma agrária em termos da política económica.

### *Uma transição negociada*

Na África do Sul, a partilha do poder negociada pelo governo de Unidade Nacional pós-1994 que acabou formalmente com a política de apartheid, e que seguiu de certa forma as suas pegadas, resultou numa solução negociada durante anos com o envolvimento significativo de governos ocidentais, ansiosos por uma solução para poder estabilizar a crise política imediata que produzia uma hemorragia nos investimentos e na situação económica em geral. Sendo o mais “moderado” dos movimentos de libertação nacional que havia incrementado o desenvolvimento de laços com o Ocidente na sequência do colapso da União Soviética<sup>10</sup>, a liderança do ANC foi cuidadosamente preparada para este papel, embora sabendo que por vezes navegava em águas traiçoeiras.

Por um lado, a base social do ANC entre a população africana, de quem se esperava o voto, estava faminta de mudanças sociais qualitativas e um dos papéis do ANC foi o de lhes dar garantias de que um desenvolvimento social abrangente ocorreria rapidamente. Prometeram erradicar a pobreza absoluta, criar emprego para todos e atingir a integração social através da valorização e protecção dos direitos humanos e desracialização das esferas públicas. Além disso, o novo governo prometeu redistribuir 30% das terras aos negros. Por outro lado, a solução negociada assentou na preservação da organização do sistema económico na sua essência tal como tinha existido, mas reduzindo o pesado aparelho centralizado do Estado do apartheid e seguindo uma agenda neoliberal adaptada. As prioridades incluíam melhorar o clima de investimento e prosseguir na racionalização da economia, a fim de melhor competir num mercado globalizado cada vez mais firmemente integrado. Isto significou uma maior liberalização, a expansão da agricultura orientada para a exportação, assegurando mão-de-obra com salários baixos, bem como a racionalização das estruturas públicas, uma vez que o Estado deixou de ter a necessidade de apoiar artificialmente e nos mesmos moldes à base de minoria branca. Alguns autores referem isto como um “ajustamento estrutural auto-imposto” (Marais 1997).

Para conseguir isto, foi aprovada uma política macroeconómica conhecida como GEAR: crescimento, emprego e redistribuição. O objectivo da GEAR era eliminar a dívida pública e criar uma economia de exportação destinada a produzir um aumento significativo de investimento estrangeiro e interno, uma maior base tributária e, portanto, criar substancialmente empregos. Em princípio tudo isto iria reforçar a capacidade financeira do governo de gastar nas necessidades sociais, com base nas linhas do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento do ANC (1994).

Na realidade, o efeito das GEAR foi semelhante ao que muitos economistas de esquerda e autores ligados a ONGs temiam: para além de impor esta pressão fiscal, também consagrou uma maior flexibilidade no mercado de trabalho com implicações negativas nos salários, para



atrair investidores, e levou a ramificações macroeconómicas típicas de economias mais vulneráveis integradas no sistema mundial, tais como o aumento da pobreza e falta de terra, menos empregos e aumento da dívida pública, resultando na agudização da polarização social. Durante os primeiros cinco anos do GEAR, o crescimento económico diminuiu progressivamente e a eliminação de meio milhão de postos de trabalho no sector formal foram atribuídos a essa política. Desde essa altura, as taxas de crescimento nivelaram-se em cerca de 3%.

A privatização de indústrias estatais anteriormente nacionalizadas destinava-se a incentivar a criação de empresas na posse de africanos, mas na realidade este processo apenas reforçou a robustez dos conglomerados existentes (Viljoen 2005).

O ANC e o governo de Unidade Nacional enfrentaram um grande dilema: enquanto prometiam eliminar os efeitos do sistema opressivo e de exploração como tinha existido durante o apartheid, puseram-se a racionalizar as mesmas estruturas que lhes são subjacentes, o que perpetuou, senão mesmo reforçou, a maioria desses efeitos. A diferenciação social aumentou juntamente com o crescimento da classe média negra. A negligência e o empobrecimento da população rural negra são aspectos que se encontram envolvidos nesta teia de definição de prioridades e de necessidades, dentro duma lógica neoliberal. O reforço da economia agrária com base no sector da agricultura comercial, maioritariamente na posse de brancos, foi um desses aspectos importantes, como mais adiante será referido.

O governo liderado pelo ANC adoptou dois discursos diferentes para lidar com este paradoxo enorme e óbvio na área dos direitos de propriedade: prometeu ajuda estatal para restaurar e redistribuir grandes áreas de terra à população negra que durante muito tempo viu negado esse direito, enquanto simultaneamente promovia um clima entre os fazendeiros brancos de que a reforma agrária não iria interferir com os seus direitos de propriedade nem com as suas actuais operações agrícolas. Verificou-se então uma batalha social, longa e amargamente combatida, sobre a “cláusula da propriedade” da Constituição que define de quem e em que base são os direitos à terra. Embora teoricamente a terra possa ser expropriada para fins públicos de reforma agrária, na sua essência, a cláusula defende e protege a propriedade privada existente e, portanto, o principal núcleo do sistema de propriedade decorrente do apartheid, – e continua ainda hoje a alimentar debates sobre o conceito e a abordagem à reforma agrária.

O discurso do ANC “centrado no povo” foi indiscutivelmente um ingrediente indispensável no “cimento” político para manter a coesão do novo estado, neutralizando a frustração extrema da população negra e desencorajando as lutas sociais durante o período posterior à saída da intensa crise dos anos 80. Porém a redução da pobreza, sobretudo da pobreza rural, não era uma questão central no acordado para o programa da “unidade nacional”. Foram alocados fundos públicos para o aumento de subsídios sociais, diversas infra-estruturas de educação, saúde e outras necessidades; 3,1 milhões de casas RDP (Plano de Desenvolvimento

Rural) foram construídas, grande número de pessoas obtiveram acesso à rede eléctrica e abastecimento de água (CAN 2009). Simultaneamente, as mudanças que ocorrem desde 1994 nas áreas rurais da África do Sul têm sido muito desiguais e muitas pessoas dizem que não podem pagar pelos serviços recém privatizados<sup>11</sup>.

Além dos parâmetros gerais do processo de transição política, as mudanças no sector da agricultura comercial já em curso desde os finais da década de 1980 deram o tom para a reforma agrária – e para o seu fracasso. Efectivamente de diversas maneiras, a dinâmica posta em movimento funcionou no sentido de impedir uma redistribuição abrangente de terras, inclusivamente para os pobres.

### *As prioridades na agricultura comercial fixaram os limites das políticas fundiárias*

Uma das ironias na continuação do monopólio da terra pela minoria branca na África do Sul é a referência frequente à contribuição mínima da agricultura comercial para o produto interno bruto hoje e, consequentemente, para a economia. A agricultura contribuiu com 5,1% para o PIB em 1994, sendo a maioria das receitas geradas pelo sector comercial branco (FRRP 1996:159). No entanto, com ligações para os dois lados, o sector agro-industrial elevou-se para 20% do PIB e em 1996 respondia por 13% do emprego formal (Banco Mundial 2002). Desde essa época, estatísticas macroeconómicas mostram uma queda da quota da agricultura comercial na produção nacional, no crescimento e no emprego, tendo a sua contribuição para o PIB descido para 3,1%. No entanto, dada a grande influência política que a agricultura comercial e o monopólio branco do controlo da terra continuam a exercer em todo o sistema social e na reprodução de desigualdades, os valores do PIB não são fiáveis. Isto ajuda a explicar porque é que, ainda que a reforma agrária tenha surgido como um requisito concreto e palpável para se realizar com sucesso a transição política dentro duma dinâmica política e social própria ao longo da última década e meia, foi também desenvolvida dentro dos parâmetros dum processo já em curso de modesta reorganização do sector da agricultura comercial, sendo um dos aspectos principais a consolidação do mercado fundiário e a propriedade da terra em geral. Também em documentos do Departamento de Agricultura, reaparecem como prioridades a garantia da estabilidade rural e “as condições do mercado” (DOA 2001:15).

O estado do apartheid funcionava como corretor financeiro para os interesses da minoria branca, para além do seu papel social, institucional, político e legal e como aparelho central repressivo.

Organizava incentivos fiscais e grandes subsídios para empresas estrangeiras e locais através de empresas estatais, facilitando a articulação entre os diferentes sectores industriais, a fim de reduzir os seus custos, subsidiando os agricultores brancos durante décadas e im-

pedindo que muitos fossem à falência (Andrew 2005). Com dívidas a acumular, proprietários de fazendas comerciais cada vez mais divididos num “núcleo produtivo” estreitamente ligado ao agro-negócio e um maior número de agricultores individuais brancos menos produtivos que dependia em grande parte dessas ajudas estatais (para a sua sobrevivência), o estado do apartheid já tinha começado a tomar medidas para melhorar a “eficiência” da agricultura comercial (Weiner & Levin 1991). No centro da questão estava a consolidação de terras num menor número de fazendas (grandes) e o bombear mais investimentos de capital financeiro para os agro-negócios, juntamente com a privatização de bancos de desenvolvimento (Van Zyl et al 1996, 2003 Greenberg, Viljoen 2005).

Embora o programa do ANC orientado para a economia de mercado tivesse como objectivo expandir o número de agricultores negros, tentou fazê-lo na base da manutenção da produção agrícola do sector comercial branco, do mesmo jeito como tinha sido organizada, (e sem prestar suficiente atenção aos efeitos ecológicos que não estavam suficientemente pesquisados). Isto significava também não descurar a importância da indústria de transformação ligada à agricultura. O ANC encerrou entidades de comercialização e pôs termo a monopólios de exportação, indo ainda mais longe do que as propostas do início da década de 1990 pelo Banco Mundial no sentido da desregulamentação total da agricultura. No entanto, este facto veio a reforçar o controlo dos interesses agrícolas mais poderosos nos agro-negócios, ao invés de ter um impacto significativo de redistribuição ou de reestruturação do sector que pudesse agir em benefício da população africana à procura de terra.

Como argumentado por Williams et al. (1998:89), a desregulamentação permitiu aos “produtores, fabricantes e comerciantes... defenderem ou mesmo reforçarem as posições dominantes que todo o conjunto de prerrogativas legais lhes permitia estabelecer”.

A regulamentação de preços dos produtos agro-alimentares foi eliminada sem considerar os prováveis impactos na segurança alimentar das famílias rurais e urbanas de baixo rendimento, provenientes da inflação dos preços dos alimentos que se seguem à desregulamentação e à liberalização.

De acordo com Greenberg (2003), estas mudanças enfraqueceram a posição tradicionalmente forte dos agricultores de cereais, reforçando simultaneamente empresas e produtores dos sectores orientados para a exportação, mais ricos e vinculados ao mercado mundial.

## **A reforma agrária passa, na maioria dos casos, à margem das populações rurais pobres**

A reforma agrária não beneficiou os pobres de forma significativa, quer quantitativa quer qualitativamente. Os programas agregados não só transferiram uma quantidade mínima de

terras para um pequeno número de beneficiários durante 15 anos, mas também os projectos e os novos agricultores enfrentam enormes dificuldades para se integrarem na agricultura comercial.

Como acima mencionado, o novo governo contou fortemente com as promessas políticas contidas na sua controversa reforma agrária, composta de três programas: redistribuição para famílias negras capazes de adquirir terras com o apoio de um subsídio estatal na base da vontade do comprador (*willing buyer*) /vontade do vendedor (*willing seller*), um programa de restituição de terras ostensivamente baseado em direitos, no qual o estado adquiria terras directamente para os requerentes de terra que sejam bem sucedidos (ao preço do mercado) e em terceiro lugar, reformas na legislação da posse da terra para garantir os direitos à terra por parte de várias categorias de moradores nas explorações agrícolas brancas, bem como para melhorar as garantias da posse da terra nas áreas dentro dos antigos bantustões.

Durante os primeiros cinco anos da reforma agrária, as políticas salientavam claramente estarem orientadas para beneficiar “os mais pobres dos pobres” na redistribuição: os marginalizados e necessitados, as mulheres que formam o maior grupo de agricultores de subsistência, trabalhadores rurais e outros sectores vulneráveis da população rural.

Um pequeno subsídio de Assentamento/Aquisição de terra de 15 000 Rands, mais tarde aumentado para 16 000, era concedido aos agregados familiares que pudessem provar a sua necessidade e cujos rendimentos combinados mensais se encontrassem abaixo de 1 500 Rands; e imediatamente surgiu a controvérsia sobre quem e o que constitui um agregado familiar, especialmente expondo as mulheres chefes de família que geralmente são excluídas no acesso a esses subsídios<sup>12</sup>.

Os críticos em geral opuseram-se fortemente à reforma de mercado, e no geral ao princípio de os negros terem de voltar a comprar a terra que lhes tinha sido retirada de uma ou de outra forma. A política centrada da vontade do comprador (*willing buyer*) /vontade do vendedor (*willing seller*) foi atacada em especial porque a regulamentação foi deixada nas mãos das forças do mercado, supostamente neutras, numa economia altamente desigual e distorcida que não podia actuar e não actuava, como se fossem indiferentes ao género ou à raça: em vez de compensar as enormes desigualdades existentes, o mercado tende a reproduzi-las e exacerbá-las.

Além disso, num contexto em que as grandes explorações comerciais iriam continuar como modelo e “motor” do crescimento na agricultura, a subdivisão da terra foi repetidamente contrariada e derrotada<sup>13</sup>.

Os preços da terra estipulados pelo mercado levaram grandes grupos de beneficiários a terem de reunir dinheiro para comprar uma grande parcela de terra, criando Associações de Propriedade Comunitárias ou Sociedades Anónimas artificiais, as quais se revelaram ine-

ficazes para o lançamento de operações agrícolas, ao serem atormentados por uma série de problemas financeiros, organizacionais e internos<sup>14</sup>. O pagamento dos preços de mercado significou também que a maior parte dos fundos da reforma agrária – tanto estatais como particulares / grupos dependendo dos seus recursos – foram para a aquisição de terras – voltando para as contas bancárias dos agricultores brancos – e não para as infra-estruturas e serviços requeridos para o desenvolvimento da própria terra e como ajuda aos agricultores para estes se começarem a estabelecer.

Isto tem suscitado desafios contínuos em termos de apoios pós-acordo, na procura de crédito e fundos para o estabelecimento da agricultura, na compra de equipamentos e no investimento em formação, apesar de terem sido recentemente criados alguns mecanismos com esta finalidade.

Acima de tudo, considerando as repetidas promessas de uma reforma agrária para atender os grupos vulneráveis entre a população rural negra e ajudá-los a sair da pobreza, a redistribuição é em grande medida criticada por lhes ter passado ao largo. Existem poucas estatísticas compiladas por raça e níveis de pobreza que sejam fiáveis, mas, por exemplo, durante esse primeiro período, os pequenos produtores ou as mulheres na agricultura de subsistência representam uma fracção diminuta dos beneficiários. Uma classificação baseada na riqueza, incluindo o grau de falta de terra, que também pode ser usado como teste do conteúdo 'pró-pobre' da despesa fiscal, encontra-se notoriamente ausente das políticas de reforma agrária. Além disso, em vez dos arrendatários e moradores das fazendas ganharem acesso a novos direitos à terra e à segurança fundiária, eles têm sido vítimas de consecutivas ondas de expulsões das fazendas de brancos onde muitas vezes as suas famílias viviam há gerações. Os agricultores brancos, recusando-se a ceder parte de suas terras aos arrendatários e trabalhadores das fazendas como previsto pela reforma, contestaram veementemente a nova legislação e ignoraram amplamente as limitações colocadas sobre as suas práticas habituais, produzindo uma quase total estagnação nas capacidades e talvez na vontade do estado em avançar e implementar os direitos à terra. Os proprietários de fazendas que violassem as novas leis eram raramente processados. Alguns moradores deslocam-se para outras fazendas, mas a maioria acaba "em situação de espera" em áreas de reassentamento ou em municípios rurais sem terra e sem emprego, numa situação de crescente vulnerabilidade (Wegerif, Russel e Grundling 2005; Andrew 1999).

Em 1999 foi reorganizado o programa de redistribuição e um novo Ministro foi encarregue simultaneamente da pasta da organização territorial e do departamento de agricultura<sup>15</sup>. A política não oficial de apoio a grupos de agricultores negros em relativamente melhores condições, que mais facilmente se encaixariam numa compra através do plano de mercado, foi adoptada como política oficial. Esta segunda fase da reforma, chamada Redis-

tribuição de Terras e Desenvolvimento Agrícola (LRAD), oferecia a novos ou emergentes agricultores negros a possibilidade de comprar terras a uma tarifa progressiva com a ajuda do governo<sup>16</sup>. Embora os pobres não tivessem sido oficialmente excluídos, os próprios mecanismos excluíram aqueles que efectivamente não tinham as possibilidades, nem as ligações, para operar neste tipo de ambiente (Hall, Jacobs & Lahiff 2003).

Aos candidatos são exigidos planos de negócios desenvolvidos em conjunto com consultores privados sediados em áreas urbanas, a fim de comprovar a sustentabilidade do projecto. Além disso, aqueles que são capazes de obter um pouco de terra enfrentam muito mais do que um “campo desigual”.

Para obterem o apoio estatal têm de concorrer num ambiente dominado pelo sector comercial branco já estabelecido, com ligações e uma forte posição nos mercados a montante e a jusante, incluindo a exportação, nos circuitos de distribuição e de transformação alimentar, e esta competição é aumentada por factores globais. A União Nacional dos Agricultores Africanos, que representa os novos agricultores comerciais negros e aqueles já estabelecidos no sistema, protestou contra as dificuldades que os seus membros enfrentam neste ambiente.

Embora a LRAD realmente já não fizesse de conta estar orientada para os sem-terra e pobres aspirantes a terras, mediante a “desracialização” do sector e facilitando explorações agrícolas comerciais maiores operadas por negros<sup>17</sup>, foram acrescentadas algumas cláusulas legislativas sobre “redes de segurança” para os pobres (Ministério 2001). De facto, existem poucos mecanismos reais apoiando as mulheres, os desempregados rurais e outros sectores da população rural pobre, além de pouco se reconhecer a importância da agricultura como uma actividade em tempo parcial ou de pequena escala e não comercial na estratégia de sobrevivência de grande parte da população rural<sup>18</sup>. Alguns aspectos do discurso do ANC estão a mudar em relação às eleições de 2009. Sem nenhuma subdivisão nada disto é concebível, mas, dividindo a terra por si só, é pouco provável que resolva o dilema do estado em relação aos pobres.

O aumento da insegurança alimentar nas zonas rurais e a necessidade de terras, como propriedades agrícolas de tamanho familiar para uma possível troca local e a nível de grandes hortas para consumo doméstico, é claramente uma das principais preocupações que o governo irá enfrentar. Isto leva mais uma vez a debates sobre diferentes tipos de regimes de terra para a produção de alimentos e, em geral de forma algo limitada, a argumentos intercalados entre “equidade” e “eficiência”. De acordo com o porta-voz do Programa Integrado de Segurança Alimentar e Nutricional, embora a África do Sul não esteja ainda a enfrentar um problema alimentar agudo como em alguns outros países, entre 14 a 15 milhões de pessoas sofrem de insegurança alimentar encontrando-se uma percentagem elevada (não especificada) nas áreas rurais, enquanto a situação de desnutrição piora: entre 25 e 33% dos agregados familiares a

nível nacional não têm condições de comprar alimentos que satisfaçam as necessidades nutricionais das crianças, dos doentes e dos idosos (DOA 2005). Juntamente com a elevada taxa de desemprego, o HIV/SIDA e outras doenças também contribuem para a desnutrição, ao que se juntam os problemas da qualidade do solo e do acesso a água amplamente generalizados nas antigas áreas dos bantustões. Face à subida vertiginosa dos preços mundiais dos alimentos, o governo tomou novas medidas em Maio de 2008 para aumentar a disponibilidade de “subsídios sociais”, pacotes destinados a apoiar a produção hortícola para uso doméstico, hortas familiares, e sistemas de alimentação escolar, bem como o projecto “trabalho por comida” no âmbito do programa de obras públicas” (Ministério 2008:3). Em 2009, o *Manifesto* Eleitoral do ANC propôs mais programas de socorro alimentar do que medidas correctivas para a reforma agrária e a reforma da terra.

Como exemplo de uma região específica, a Costa Oeste do Cabo, incluímos resultados de um estudo recente sobre terras e subsistência rural que ilustra a complexidade da manutenção da subsistência rural fora de uma grande área urbana, em que o acesso à terra está no centro das preocupações dos agregados familiares juntamente com melhores serviços, acesso à água e aos mercados locais.

## **Terra e subsistência rural na Costa Oeste do Cabo**

No distrito da Costa Oeste (West Coast) da província do Cabo Ocidental (Western Cape), as formas como as comunidades trabalham, vivem e sobrevivem diferem dos relatos oficiais. As comunidades falam das suas experiências diárias neste distrito como sendo rurais, dependentes da agricultura e da pesca e em geral empobrecidas. Documentos do Projecto de Excedentes para o Povo (Surplus Peoples’ Project – SPP), uma organização não-governamental com uma base popular ampla adquirida ao longo de décadas de trabalho entre estas comunidades da época anterior a 1994, esboçam uma imagem semelhante dos agregados familiares rurais que sobrevivem através de várias estratégias de subsistência quer de base agrária quer de outras formas. Por outro lado, o ponto de vista do governo provincial, de outras agências estatais e comentadores com base no Censo e em outros inquéritos nacionais, sugere que esta região tem a menor taxa de pobreza<sup>19</sup> fora da Área Metropolitana do Cabo (CMA) e que é predominantemente urbana. Isto pode ser explicado pelo facto de a região da Costa Oeste ser pequena (por isso representa proporcionalmente um índice de pobreza menor na província) e pela sua proximidade à área metropolitana (CMA) permitindo aos moradores usufruírem de rendimentos mais elevados.

(Na verdade, a partir de estatísticas e do ponto de vista do Governo Provincial, esta é uma zona urbana, com 70% dos agregados familiares classificados como “urbanos” (PGWC 2007).

Uma visão mais próxima das actividades económicas ou de sobrevivência das comunidades em *Bergrivier*, *Cederberg* e *Matzikama* a partir de estudos estatísticos oficialmente aceites, torna a imagem apresentada ainda mais intrigante. Os rendimentos dos agregados familiares para a Costa Oeste, especificamente nestes três distritos, caem significativamente abaixo dos rendimentos da área metropolitana. Mas sem uma declaração sobre as fontes de rendimento (fortemente dependentes de pensões e subsídios do governo), num cenário onde as estratégias de subsistência são variadas, é difícil medir a importância relativa dos elementos neste conjunto de actividades. As pessoas trabalham principalmente na agricultura e na pesca (entre 25 a 35%), com um índice de desemprego menor do que as médias nacionais e provinciais.

### *Pobreza rural e acesso à terra*

No contexto das condições de vida e de trabalho na Costa Oeste, este exemplo analisa o papel do melhor acesso à terra na luta contra a pobreza e particularmente os actuais padrões de acesso à terra em termos das características dos agregados familiares e do uso da terra, e ainda em que medida a reforma agrária respondeu às necessidades de terra como parte do objectivo global de um projecto de reforma agrária pro-pobres. O estudo baseia-se num inquérito especialmente concebido, incluindo mais de 600 agregados familiares ligados ao sector agrícola. Cada agregado familiar rural foi classificado em função da ocupação primária apresentada pelo chefe de família ou principais decisores. Entre estes, os agricultores da reforma agrária, os agricultores sem-terra da reforma agrária e os trabalhadores agrícolas patentearam os laços mais fortes com a agricultura.

Mais de 80% dos agregados familiares da amostragem identificaram-se quer como trabalhadores agrícolas quer como agricultores, o que significa que os inquiridos ganhavam predominantemente o seu sustento com a agricultura. A grande maioria dos agregados familiares, incluindo mais de 75% da amostragem em Berg River que é relativamente mais próxima da Área Metropolitana do Cabo do que qualquer dos outros distritos, ganham a vida como trabalhadores agrícolas. Os agricultores, especificamente os que não beneficiaram da reforma agrária, parecem estar concentrados em Matzikama que fica na extremidade norte da orla da Costa Oeste e faz fronteira com o Northern Cape.

Para a maioria dos agregados familiares rurais que participaram neste importante inquérito, a agricultura é a base principal da sua subsistência. Mas os pequenos agricultores de poucos recursos e os trabalhadores agrícolas não exercem funções equivalentes neste contexto agrário. Os trabalhadores agrícolas dependem de um salário, estando a maioria dos principais chefes de família nesta categoria rural, declarando um emprego permanente e cerca de 20% em postos de trabalho não permanentes. É mais provável que se encontrem a trabalhar



em grandes explorações de agricultura comercial e não para os pequenos agricultores que participaram neste estudo. Por outro lado, os agricultores pobres em recursos dependem do próprio trabalho ao invés de contratarem trabalhadores assalariados fora do seu agregado familiar. Os agricultores sem-terra da reforma agrária (14% da amostragem) parecem estar distribuídos por todos os distritos, sugerindo que o projecto de entrega de terras do governo durante quase 15 anos passou ao largo de pelo menos 85% dos agregados familiares rurais na presente amostragem.

A reforma agrária tem feito na verdade pouco para trazer melhorias visíveis às estratégias de subsistência dos agregados familiares rurais vinculados à agricultura nesta região.

O estatuto de subsistência dos agregados familiares e a sua capacidade de resistência a alterações bruscas no seu bem-estar tendem a ser ditados pelo acesso e controlo de bens. A privação de recursos é um indicador fundamental da vulnerabilidade dos agregados familiares a longo prazo. Explica firmemente porque os agregados familiares estão de modo sistemático armadilhados na miséria crónica. Em geral, o único bem que é propriedade dos agregados familiares rurais parece ser uma casa de tijolos. Um número insignificante de agregados familiares (14%) com terra enquadra-se na categoria de propriedade móvel (14% para automóveis e 10% camionetas de caixa aberta). Os níveis mais significativos de propriedade de gado ocorrem em Matzikama, dominada pela propriedade de ovinos (19%), caprinos (12%) e suínos (11%).

A agricultura desempenha um papel marginal ou insignificante como fonte de rendimento primário, mas isso não significa que não seja importante para a segurança alimentar directa do agregado familiar. No entanto, os agregados familiares rurais dependem primariamente de salários e dos subsídios estatais. A comparação entre o nível médio de rendimento do agregado familiar com a despesa média mensal revela que o “agregado familiar médio” nesta área mal consegue dinheiro suficiente para pagar as necessidades quotidianas. As despesas com a alimentação absorvem, pelo menos, 60% do total dos rendimentos do agregado familiar. Surpreendentemente, aproximadamente 80% das famílias não relataram qualquer experiência de fome. No entanto, dado que uma maior percentagem de agregados familiares foi afectada pela recente onda de inflação dos alimentos (cerca de 20%) do que aqueles que se encontram na situação de fome (cerca de 15%), isto implica que mais famílias do que foi realmente relatado possam estar encurraladas numa faixa à beira da insegurança alimentar.

Ao analisarmos as despesas não alimentares, é interessante notar que um dos maiores componentes de gastos domésticos é o reembolso de dívidas, quase 20%. Usando este factor como representação de endividamento doméstico no contexto de poupança quase zero, isto sugere que muitos dos pobres rurais na província Costa Oeste do Cabo fazem face às despesas através da “negociação da dívida” (obtendo empréstimo dum credor para pagar a outro credor).

É evidente que a terra desempenha um papel crítico na manutenção da subsistência rural. Constitui a base produtiva das culturas e da pecuária, provavelmente tornando a terra no recurso de produção mais importante. Sem dúvida que as zonas habitacionais (sejam residências construídas em tijolo ou barracas de cartão) ocupam grande quantidade de superfície terrestre. Limitamo-nos a estes usos básicos e explícitos de terra porque, tendo a especulação e o comércio activo da terra valorizado substancialmente em termos monetários e podendo alterar os preços da mesma, não ocupam lugar preponderante nas estratégias de subsistência das famílias rurais do presente estudo. Se existir um mercado activo de terras nestas comunidades, é provável que seja relativamente pequeno e informal.

Para toda a amostragem, a média de propriedade agrícola é, aproximadamente 14% dos agregados familiares. A propriedade de terra agrícola é geralmente verificável através de um título formalmente registado, a escritura, sendo o que geralmente confere a posse da terra na actual configuração do regime fundiário. No entanto não é raro encontrar outras formas de acesso e de estruturas de propriedade num regime fundiário privado. Além disso, pequenos agricultores, pobres em recursos, poderão usufruir de direitos de utilização da terra (independentemente da forma e do nível de pagamento) mas sem título. Documentar esta miríade de estruturas de propriedade da terra é um empreendimento/complexo, que só por si requer uma pesquisa extensa.

Surgem tendências interessantes sobre a forma como cada categoria rural utiliza a terra. Não surpreende verificar que o acesso à terra tanto para criação de gado e pecuária como para fins agrícolas se concentra principalmente entre os agricultores. No entanto, os agricultores da reforma agrária dominam na agricultura enquanto os seus homólogos não contemplados pela reforma agrária são a ligeira maioria dos criadores de gado. É importante que esta descoberta seja vista em conjunção com as dimensões de terras distribuídas entre agricultores e criadores de gado. A dimensão média de uma parcela de terra está na ordem dos 3 hectares (relativamente pequena), mas os agricultores da reforma agrária (especialmente aqueles dedicados à agricultura) agrupam-se acima deste nível, enquanto os agricultores não ligados à reforma agrária têm em média acesso a cerca de 2,4 hectares de terra para os seus animais. Dado que o pasto para o gado, no contexto agro-ecológico da Costa Oeste, requer uma maior extensão de terra, a reforma agrária nesta área deveria provavelmente dar prioridade às necessidades dos criadores de gado.

A pesquisa incluiu perguntas sobre o acesso à terra para horticultura (pomares) mas descobriu que uma minoria insignificante dos agricultores da reforma agrária (cerca de 6%) confirmou o acesso à terra para este fim (cerca de um terço dos agricultores ligados à reforma agrária tiveram acesso à terra para fazer horta). Embora trabalhem no sector agrícola (especialmente em explorações horticolas), os trabalhadores rurais não parecem envolver-se

significativamente nem na produção agrícola nem na actividade pecuária, com excepção de cerca de 18% dos trabalhadores agrícolas que relataram estarem envolvidos em hortas para consumo doméstico.

### *Reforma Agrária e a necessidade de terras*

Inicialmente, entre os agregados familiares rurais ao longo da Costa Oeste do Cabo, a procura de terra parece estar fortemente dividida entre terras para a agricultura e terras para habitação. Existe uma forte procura de terras para habitação, a qual parece ser relativamente mais elevada entre os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores das minas e os pescadores, comparativamente com os agricultores. Isto sugere que a segurança de propriedade imobiliária é evidentemente uma grande preocupação entre estes sectores de população rural.

Embora a procura de terras agrícolas seja relativamente pequena, é surpreendentemente mais elevada do que a procura de terra para habitação. Como seria de esperar, a procura de terras agrícolas é maior entre os agricultores, embora seja importante notar que quase 25% de todos os trabalhadores rurais querem terras para agricultura. No geral os agricultores não ligados à reforma agrária expressaram uma demanda mais forte para obter terras, com perto de 50% a quererem terras para pastagens e cerca de 40% terras para agricultura. Além disso, a grande exigência de terra está também ligada às áreas médias de terra de que necessitam: cerca de 21,5 hectares para o cultivo agrícola e mais de 50 hectares para pastagem. Comparado com as tendências actuais de acesso à terra, isto significa que os agricultores poderão exigir um aumento no tamanho médio das terras até dez vezes mais. Foi interessante verificar que os agregados familiares planeavam vender os excedentes de produção nos mercados locais, ao invés de vender nos mercados nacionais e internacionais com muito maior poder de compra, mas talvez com uma concorrência mais intensa por parte da oferta. O título de propriedade plena é o regime de propriedade de maior preferência entre os agregados familiares que articulam uma procura de terras agrícolas.

Para satisfazer as suas necessidades de terras e adquirir propriedade privada de terras agrícolas, os agregados familiares dependerão quase exclusivamente da sua autarquia local e do departamento de ordenamento territorial. Esta dependência do Estado está provavelmente relacionada com o actual estatuto do regime de propriedade da terra entre a maioria dos agricultores (que ocupam terras com a autorização de algum órgão estatal) e uma consciência generalizada de reforma agrária. O mais intrigante é que faltava aos agregados familiares rurais a compreensão clara do funcionamento legal das políticas agrícolas e de partes específicas da legislação sobre a terra. Além disso, os habitantes rurais parecem ligar a sua demanda de terras para a produção agrícola à restituição de terras (e não SLAG, ou LRAD ou CASP<sup>20</sup>) e todavia este elemento com base no direito da reforma agrária não tem uma dimensão forte no desenvolvimento agrário.

Este estudo de caso oferece evidências convincentes para se repensar radicalmente no modelo de reforma agrária tenazmente posto em prática desde o fim do apartheid em 1994. Em primeiro lugar, este modelo não foi capaz de entregar terras de acordo com os objectivos estabelecidos pelo governo e de gerar meios de subsistências rurais sustentáveis, com níveis adequados de apoio ao desenvolvimento agrícola. A crise da reforma agrária de orientação de mercado é evidente porque até à data, apesar de todos os refinamentos tecnocratas no período pós-cimeira sobre as terras, não respondeu às necessidades dos pequenos agricultores de recursos precários e dos trabalhadores agrícolas na Costa Oeste do Cabo. Em segundo lugar, dado o seu insucesso, é vital proceder a uma clara ruptura com o mito de “fazer os mercados funcionarem para a pobreza rural”. O que se necessita é de um novo quadro que promova o aumento de consciencialização, levando à mobilização e à participação directa das classes rurais sem terras na reestruturação da economia agrária.

## **Mudanças, debates sobre políticas e as prováveis consequências para os habitantes rurais pobres e os sem-terra**

### *Iniciativas governamentais recentes para melhorar a reforma agrária*

Uma série de novos instrumentos políticos estão a ser desenvolvidos. O Projecto das Terras e da Reforma Agrária (LARP) pretende redistribuir 5 milhões de hectares de terras agrícolas na posse de brancos a 10 000 novos agricultores, facilitar a entrada de mais 10% de agricultores negros nos agro-negócios, proporcionar melhores serviços de apoio agrícola a grupos-alvo e no geral aumentar quer a produção agrícola quer o comércio entre 10% a 15%. O governo irá também contornar os procedimentos de atribuição de concessões LRAD com a finalidade de adquirir terra (de vendedores voluntários) para os beneficiários através da Estratégia Proactiva de Aquisição de Terras de 2006 (PLAS). No âmbito do recém-introduzido planeamento por área, as estratégias de Apoio à Implementação e Assentamento de Populações (Settlement and Implementation Support – SIS) facilitarão a coordenação do assentamento e os mecanismos de apoio através de centros de serviços rurais. Estava previsto para Junho de 2008 o início de um novo Programa de Gestão dos Direitos à Terra como forma de alargar a assistência jurídica aos moradores das fazendas, função que tem sido essencialmente desempenhada pelas ONGs. O governo pretende que isto seja um serviço público mas logo de início foi adjudicado a empresas jurídicas privadas, o que provocou dúvidas sobre os seus custos e sobre potenciais conflitos de interesse em áreas onde essas empresas têm vindo a representar os agricultores brancos.

Está prometida uma revisão do programa de redistribuição. Quanto à controversa lei de expropriação, o governo cedeu às objecções dos agricultores e dos grupos de interesse sobre

a “falta de consulta” e de momento arquivou a iniciativa<sup>21</sup>. Em comentário sobre a LARP, Neva Magketla (2008), então coordenador de estratégias de sectores na presidência, faz notar que apenas 0,3% de agregados familiares sem terra em áreas comunais seriam afectados pela criação de 10 000 explorações comerciais de 500 hectares, custando literalmente bilhões de Rands para o governo, enquanto as propostas que visem a maioria dos pequenos agricultores sem terra são difíceis de encontrar. Isto é de facto corroborado pelo Manifesto Eleitoral do ANC de 2009, que prometeu melhorar as condições de vida rural, a revisão do programa de redistribuição e promover “cooperativas agrícolas em toda a cadeia de valor”, mas essencialmente nada diz sobre terras para pequenos agricultores. No documento, o ANC parece dar a impressão de se estar a separar do desenvolvimento da agricultura comercial ligeiramente desracializada nos actuais modelos de grande escala, das propostas para a expansão de “regimes de produção de alimentos nas zonas rurais e periurbanas”, no entanto não os vinculando à questão fundiária, a procura de terras e a possíveis fontes de terra no actual quadro de uma reforma muito limitada.

#### *O debate da reforma agrária na África do Sul*

Debates entre organizações do sector da terra, comunidades locais e comissões, bem como nas universidades têm sido um factor importante na formulação de críticas e propostas de melhorias nas políticas. Grande parte destas iniciativas fazem parte de um processo contínuo que, por um lado, visa aperfeiçoar os mecanismos de mercado e, por outro, pressionar o Estado a desempenhar um papel mais estratégico no desenvolvimento, enquanto outras posições ao longo desta continuidade encontram eco no seio do ANC e do Departamento de Assuntos Agrários (DLA).

Encontravam-se também activas neste debate algumas das maiores instituições financeiras internacionais trabalhando em conjunto com académicos e líderes governamentais da África do Sul, e desde há muito argumentando que o crescimento da África do Sul depende de uma maior integração e de uma maior participação nos mercados mundiais. Segundo esta lógica, uma acumulação suficiente de capital (não importa o quão distorcida ou desarticulada – ou quem está realmente a acumular e em que parte do mundo o faz) acabará por alimentar o desenvolvimento social e reduzir a pobreza. Embora haja alguma discordância entre diferentes autores sobre quanto deverá ser a abertura do sector comercial existente para compensar a concentração de terras a fim de facilitar a entrada de pequenos agricultores negros (e quantos), há continuidade dentro desta perspectiva de que o mercado fundiário limitado por exclusão racial deveria ele próprio ser reformado a fim de ajudar a “criar igualdade de oportunidades”. A título de exemplo, e na linha do Banco Mundial, autores como van den Brink, Thomas e Binswanger (2007) têm argumentado que, embora a reforma agrária tenha

sido lenta e ineficaz, o actual programa LRAD (com tudo o que isso implica, como descrito acima) deverá ser o principal veículo para atingir a meta estabelecida pelo estado de transferir 30% das terras até 2014 (ano das eleições presidenciais). O mercado deveria desempenhar um papel mais preponderante e deveriam ser implementadas medidas como um imposto fundiário, a subdivisão, a retirada de mais subsídios dados aos grandes agricultores que fazem subir os preços da terra, bem como uma assistência suplementar aos pequenos agricultores com outros subsídios para aquisição de terra. Com a promoção de explorações agrícolas de dimensões familiares, eles colocam os seus argumentos no âmbito do debate tecnocrático sobre a relação inversa entre a dimensão das explorações e a produtividade, no qual as classes sociais e as relações de poder são ocultadas.

As opiniões vindas de organizações da sociedade civil, que advogam um estado mais “desenvolvimentista”, vão desde o incentivar fundos estatais a serem canalizados para melhorar a qualidade de vida do número relativamente pequeno de novos agricultores negros que podem ser integrados na agricultura “produtiva”, até àqueles que sentem que toda a base de mercado da reforma deveria ser contestada como não redistributiva e injusta. No meio destes dois agrupamentos, uma gama de indivíduos e organizações, incluindo alguns elementos dentro do próprio ANC, reuniram-se em 2005 na Cimeira Agrária Nacional (National Land Summit) para exprimirem fortes críticas às políticas do governo e elaboraram uma resolução que apela à demolição do disposto nas políticas de comprador voluntário/vendedor voluntário, mas sem acordo para desafiar o quadro do mercado em si (National Land Summit 2005).

Embora nem sempre “teorizado” em termos de um estado desenvolvimentista, a maioria dos argumentos nesta ponta do espectro centram-se numa maior participação do estado, responsabilidade e recursos tanto para a expansão da redistribuição de terras como do apoio à pequena agricultura. A aquisição de terras tende a dominar o debate face à agricultura organizada que trabalha para o limitar, mas a discussão também avançou no sentido da falta de apoio aos agricultores da reforma agrária e para as estratégias de desenvolvimento rural integrado, passos que o governo do ANC começou a incorporar no seu programa em 2001. As alterações propostas incluem maiores subsídios sociais, mais formação e apoio para extensões na agricultura e participação activa na assistência do governo aos serviços que as ONGs têm frequentemente executado. Alguns também defendem uma maior descentralização e planeamento localizado para promover maior participação na tomada de decisões adaptadas às necessidades das pessoas. A expropriação, ou seja, o incentivo à utilização dos limitados poderes do estado facultados pela Constituição para a reforma agrária no interesse público, é salientada a diferentes níveis nas opiniões de um estado desenvolvimentista<sup>22</sup>.

Os pontos de vista dentro desta continuidade de regulamentação mais para o mercado e/ou mais estatal, que aqui foram deliberadamente simplificados, sobrepõem-se significa-

tivamente e reflectem uma grande frustração ligada tanto às limitações da reforma agrária como a uma análise séria e a braços com o seu fracasso. Além disso, foram realizados estudos empíricos úteis considerando o leque das possíveis abordagens.

Na nossa opinião, a modesta e, em última análise, conservadora reforma agrária da África do Sul demonstra porquê e como ela abandona os pobres e os sem-terra ou as secções da população negra carentes de terra. Ao mesmo tempo, tende a exercer uma influência conservadora no enquadramento das questões relativas à economia política que levanta à sociedade e aos intervenientes sociais, comprometidos a diferentes níveis com a mudança do panorama político. O desacordo entre o que é necessário para a reestruturação do regime de propriedade fundiária e aquilo que é definido como sendo possível ou “realista”, juntamente com as enormes dificuldades no desafio à organização social herdada do apartheid e a questão nacional por resolver com uma alternativa coerente que leve em conta os obstáculos estruturais que se encontram no caminho, dá origem a toda uma gama de respostas políticas vindas de todo o espectro político “pro-pobre”. Embora diversas formas de resistência e protesto continuem a desafiar o regime de propriedade e as relações que este reproduz, não existe actualmente um poderoso movimento social que seja porta-voz da população rural, argumentando-se muitas vezes que os sectores das ONGs ligados à terra, as organizações comunitárias e os protestos deveriam concentrar-se em pressionar o Estado a reforçar os mecanismos políticos no âmbito do quadro actual.

#### *ANC – reaproximação à esquerda a favor dos pobres rurais?*

Tendo uma posição única e vantajosa como antigo movimento de libertação que se enquadrou no compromisso político de transição e em seguida tomou as rédeas do governo nacional, como acima mencionado, o ANC tem incentivado reticências e ajudado a canalizar uma progressiva insatisfação da sociedade civil, debates e reuniões dentro destes parâmetros sendo igualmente suficientemente flexível para também incorporar muitas das sugestões de ambos os lados do espectro mercado/estado, numa série de mudanças políticas<sup>23</sup>. Diferentes opiniões sobre o paradoxo existente e acima mencionado – como gerir um modelo impulsionado pelo crescimento com promessas de desenvolvimento que na essência não se concretizam, pelo menos para os pobres das zonas rurais – também têm surgido dentro do ANC. A resolução aprovada em Dezembro de 2007 no Congresso do ANC, realizado em Polokwane na província de Limpopo (em que Jacob Zuma foi eleito presidente do ANC e levando à formação de um outro partido<sup>24</sup> mais leal a Mbeki e à sua orientação política dos últimos anos), fornece uma descrição de muitos aspectos do fracasso da reforma agrária e dos problemas sociais e políticos daí resultantes. Coloca grande ênfase na melhoria das condições de vida das populações rurais pobres, tanto dos pequenos agricultores como dos trabalhadores agrícolas e

especialmente das mulheres, e desenvolve uma longa “lista de desejos” de alterações que gostaria de ver acontecer e que são do conhecimento do ANC pois é aquilo que o seu eleitorado quer ouvir. Ao mesmo tempo que reconhece a “parcialidade” da produção capitalista de larga escala baseada no capital intenso e na concentração da propriedade nas áreas rurais, nem a resolução de Polokwane nem o *Manifesto* Eleitoral do ANC de 2009 desafia estas questões além de propor, por exemplo, a subdivisão e impostos fundiários. Em vez disso, existem apelos incongruentes para a regulação estatal do mercado fundiário, para combater práticas monopolistas de mercado... e garantindo que as políticas macro-económicas “se empenham no apoio à agricultura, especialmente na produção baseada em mão-de-obra intensiva e *evitam qualquer preconceito contra os objetivos mais amplos do desenvolvimento agrícola*” (a ênfase é nossa). Entre outras coisas, isto tende a perpetuar o mito de que os monopólios são impedimentos acidentais impostos sobre os chamados mercados livres, em vez de formações que evoluem a partir da lógica interna do mercado capitalista. O *Manifesto* de 2009 propõe elevar os regimes alimentares para os pobres, aparentemente para além dos parâmetros da reforma agrária em geral, no qual os problemas não são abordados em qualquer das três áreas (de restituição, redistribuição e regime de propriedade fundiária), para além de uma promessa geral de tentar colocar mais terra nas mãos dos rurais pobres e de acelerar a reforma.

Documentos do ANC do período pré-eleitoral 2008-2009 falam especificamente de um estado desenvolvimentista que ostensivamente colmataria o enorme fosso entre as suas garantias optimistas e a realidade do desenvolvimento capitalista nos países do hemisfério sul, entre os quais a África do Sul está longe de ser dos países mais pobres, mas cujas populações rurais pobres cabem exactamente dentro desse quadro. Num discurso em Outubro de 2008, Zuma declarou: “É claro que o caminho macro-económico que escolhemos seguir afecta significativamente quaisquer decisões que tomemos para o avanço de uma sociedade próspera.” Essa é a verdadeira questão que está a ser iludida por estas novas iniciativas que soam muito à “esquerda”, mas estão firmemente ancoradas no enquadramento existente, tanto em termos da economia em geral como da propriedade da terra em particular.

De facto, a reafecção pelo ANC da sua agenda de desenvolvimento dentro de uma lógica neoliberal mas com a ampliação do papel do estado – junto com o mercado – não é tão paradoxal como poderá parecer: o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento de 1994 alimentou ilusões de que seria possível um caminho capitalista “desenvolvimentista” qualitativamente diferente e humanitário, que permite a sustentabilidade, a produtividade e a prosperidade para todos. Isto é associado a uma variante particular de populismo para aqueles que esperavam grandes mudanças sociais após o apartheid, em que sem contestar as mudanças sistémicas, a participação popular nas tomadas de decisão é constantemente apresentada como um elemento decisivo na concretização de tudo isto. Esta abordagem não é nova: nos países



industrializados, é um emblema das democracias liberais. Os governos movem-se para a frente e para trás entre posicionamentos relativamente mais “conservadores” e relativamente mais “liberais” em épocas eleitorais com longas listas de promessas de mudanças, especialmente da “esquerda”, que não podem e muitas vezes não se pretendem que venham a ser cumpridas.

## *Comentários finais*

Na África do Sul, a reforma agrária não é redistributiva, não ajuda significativamente os pobres e de facto tem aumentado a diferenciação social no meio rural, favorecendo um pequeno grupo de agricultores negros com melhores condições, incluindo alguns novos operadores. A amplitude da reforma agrária por si só, sem tomar em conta todos os argumentos sobre a dificuldade de entrar e de competir dentro deste sector, tornou-a quase irrelevante. Programas baseados em direitos ou encontraram um impasse (propriedade comunitária, moradores das explorações agrícolas) ou têm sido muito modestas em amplitude, na tentativa de repor a justiça aos desapossados pelo apartheid. A maioria dos casos de restituição tem até à data sido resolvidas financeiramente e não com a transferência de terras. Algumas comunidades ou grupos foram com sucesso assentadas em terras através da restituição, mas muitos outros estão paralisados pela necessidade de planos empresariais e conflitos sobre subsídios de assentamento, levando por vezes ironicamente, os reclamantes a arrendar de volta a terra aos agricultores brancos de quem a “ganharam” após longas batalhas judiciais. Nestes casos, torna-se numa mera mercadoria a ser gerida por pessoas com mais formação e melhores ligações ao mundo empresarial ao invés de um recurso para desenvolver meios de subsistência, mesmo podendo significar acumulação numa escala muito pequena, sem tecnologia moderna ou grandes mercados. Noutros casos também houve pressão para se revender a terra porque precisavam do dinheiro, essencialmente desfazendo a vantagem de ter acesso à terra<sup>25</sup>. Quanto ao regime de propriedade, no âmbito da nova legislação fundiária, milhares de arrendatários e famílias de trabalhadores agrícolas foram expulsos ou “despedidos”, removidos das explorações agrícolas de uma ou de outra forma, perdendo postos de trabalho e acesso a terras aráveis e a pastagens. Em relação aos direitos fundiários dentro das áreas comunais, a garantia da posse da terra foi basicamente suspensa porque é politicamente sensível.

Continuando a tentativa de mudar as relações da terra através deste tipo de reforma limitada – ou declará-las “transformadas” - não terá um impacto significativo na pobreza rural nem trará profundas transformações sociais. As receitas da agricultura comercial são relativamente modestas na África do Sul industrializada mas, em muitos aspectos, as relações da terra que nelas se concentram estão a ser reforçadas através da própria reforma agrária ao serviço de uma estratégia de crescimento nacional com pouco impacto na redistribuição geral

da riqueza (trickle-down effect). Além disso, a agricultura comercial e a propriedade fundiária representam grandes pilares *políticos* da velha ordem, ainda que ligeiramente em evolução e “modernização” neste período de reforma neoliberal<sup>26</sup>. Os principais intervenientes no sector comercial já se estavam a deslocar antes de 1994 para economias de larga escala que dependem da concentração de terras e continuam a tentar evitar a subdivisão das grandes fazendas por temerem que pudesse indicar mudança de rumo na direcção de um possível alargamento e diversificação (racial) da posse da terra. A recusa em subdividir até agora mostra até que ponto o actual sistema de propriedade tem definido os parâmetros da reforma agrária, dominando as políticas, obstruindo até uma redistribuição modesta. A expropriação tem de ser aplicada neste impasse mas terá ainda de se perguntar: terra e produção agrícola para quê e para quem e ligadas a que tipo de transformação?

Existe uma correlação forte entre o que foi realmente executado durante os últimos 15 anos e as exigências herdadas e protegidas do quadro económico geral. Embora a estabilidade política fosse a grande motivação para a reforma agrária, não se tratou simplesmente de um discurso político oco dos políticos para pacificar a população rural mas desenvolveu processos próprios em relação ao clima geral da reforma e às prioridades macro-económicas que orientam o país. Mas os imensos obstáculos que têm repetidamente bloqueado o seu avanço tornaram-na, na melhor das hipóteses, num símbolo. Não só existem poderosas forças políticas a fazerem *lobby* para que assim se mantenha (embora possam fazer cedências ou ser obrigados a aceitar mais alterações), mas isto corresponde a que o funcionamento material e a organização da sociedade, incluindo as estruturas sociais profundamente enraizadas – em que os aspectos nacional ou racial são fundamentais na elaboração destas inúmeras barreiras – operem para evitar uma reforma agrária significativa, redistributiva e transformadora para os pobres, tal como demonstrado nestes últimos 15 anos. A um certo nível, há muito que as limitações estruturais foram compreendidas e reconhecidas. Mas essa compreensão é muitas vezes ignorada quando se faz uma análise crítica dos modelos de desenvolvimento em relação à força do enquadramento existente, apesar de apenas poder trazer benefícios desiguais e distorcidos para os pobres, como é repetidamente demonstrado em todos os países do hemisfério sul. Assim, talvez o que é “real” e “realista” também tenha de ser questionado.

Tudo isso aponta para o inequivocamente limitado alcance da democracia liberal da África do Sul. Importantes barreiras raciais e sociais foram certamente reduzidas em muitas esferas da vida. Mas este processo não pode “saltar” ou colocar “em espera” a procura de terra e a democratização do regime fundiário. Não pode estar limitado a uma nova legislação sobre a terra nem ser usado como vitrina para expor uma igualdade social formal – por muito importante que estas sejam – ou até mesmo maiores sistemas de segurança social, sem também se rasgar o tecido do sistema de propriedade já por si atrofiado.

É importante instigar o debate para permitir a discussão das principais questões, desafiar pressupostos e olhar para além do esmiuçar ao máximo propostas já perdidas, o resultado provável para os habitantes rurais sem terra e pobres – quer sejam moradores vulneráveis das fazendas quer sejam pessoas de áreas comunitárias que procuram terras para subsistência (agrícola e não agrícola) – mais ainda quando a crise global reforça factores que levam a uma ainda maior marginalização dos pobres, diferenciação de classes sociais e insegurança alimentar.

## Notas

<sup>1</sup> O coeficiente de Gini da África do Sul passou de 0,69 em 1996 para 0,77 em 2001 (HSRC 2004). A Stats South Africa verificou em 2002 que 50% dos agregados familiares mais pobres ficaram mais pobres durante os primeiros cinco anos depois do apartheid. O relatório da Presidência em 2008 também indicou não haver redução significativa no fosso entre ricos e pobres.

<sup>2</sup> Respectivamente, em 1995 (Maio de 2000) e em 2001 (HSRC 2004). Documentos eleitorais do ANC relatam reduções importantes na pobreza devido ao aumento dos subsídios sociais para 12,5 milhões de pessoas (CAN 2009). Macheche (2004) estima os “ultra pobres” em 25%. Definir e medir a pobreza continua a ser um tema de continuado debate. Os cálculos do HSRC são baseados numa linha de pobreza que varia por dimensão do agregado familiar, num agregado familiar de quatro elementos com um “rendimento de pobreza” de 1 290 Rands. O Departamento de Ordenamento Territorial e Agricultura estabeleceu um valor mínimo necessário para a compra de alimentos e começou por medir a diferença entre o que era comportável para as famílias e este valor, para a atribuição de subsídios sociais. (DOA 2005).

<sup>3</sup> Propriedade rural inclui tanto os terrenos agrícolas como as áreas que praticam actividades agrícolas e não agrícolas.

<sup>4</sup> May (2000) e Aliber (2001) estimam a população rural em 50,4% e 51% respectivamente, enquanto o censo nacional de 1996 apresenta uma população “não urbana” de 46% (RAS 2005).

<sup>5</sup> O estudo de May mostra que as taxas de pobreza são mais elevadas nas províncias do Limpopo e do Free State, mas a grau da pobreza - o “que é necessário para posicionar todas as pessoas acima da linha de pobreza” - é mais elevada nas províncias de Free State e do Eastern Cape (2000: 22).

<sup>6</sup> Num estudo na província do Limpopo, onde 63,9% das pessoas são pobres e quase 90% são rurais, os subsídios sociais para crianças em Moraleng permitem às pessoas comer 2 refeições por dia (Berumen 2008). Veja também o estudo de Jacobs (2009) sobre segurança alimentar.

<sup>7</sup> Após uma firme tendência decrescente entre 1985 a 1995 de cerca de 1,3 milhões para 920 000, o emprego na área agro-pecuária aumentou ligeiramente até 2002, antes de diminuir novamente para 628 000 (Statistics South Africa 2008; Vink e Kirsten 2003). A mão-de-obra agrícola não permanente expandiu drasticamente, passando de 36% em 1991 a 49% do total do emprego em 2002. Em algumas províncias com agricultura comercial extensa e de elevado valor, a maioria dos trabalhadores não está em postos de trabalho permanentes.

<sup>8</sup> Veja também Andrew (2007) sobre as mulheres e o acesso à terra. A mudança da composição de classes do mundo rural e periurbano, conflitos entre os agricultores em melhores condições e os pobres sem acesso à terra, bem como a natureza das migrações de e para as áreas rurais e a urbanização das zonas rurais sem desenvolvimento significativo, são áreas que merecem uma análise mais aprofundada.

<sup>9</sup> Para mais informações sobre os efeitos sociais do sistema de autoridade tradicional, ver Ntsebeza (2005).

<sup>10</sup> O conceito mantido pelo ANC de partilha do poder com os brancos como parte de uma estratégia pacífica para alcançar uma sociedade socialista, fora concebido quando este tinha fortes laços com a União Soviética até às mudanças geopolíticas nos finais dos anos 80. Antes disso, todo apoio o político, económico e militar vinha da União Soviética, que canalizava uma parte significativa de recursos para a projecção da sua imagem internacional através de conferências, dos media e entrevistas. Depois de ser banido, passou a ser menos activo entre meados de 1960 e meados de 1980.

<sup>11</sup> Uma área de reassentamento rural visitada em Limpopo em 2006 - para onde foram deslocadas no início dos anos 60, as vítimas de um massivo afastamento forçado das chamadas áreas brancas - tinha tido finalmente acesso a electrificação depois de cerca de 40 anos, mas ainda tinha pouca iluminação pública, estradas pavimentadas ou água corrente. Durante a pesquisa, quase todos os entrevistados em diferentes áreas rurais de Mpumalanga e KwaZulu-Natal - todos os quais tinham votado - informaram que para eles não houve alterações significativas desde 1994. Muitos disseram que agora tinham “liberdade” para se deslocar, em comparação com o passado, mas que não tinham dinheiro para ir aonde quer que fosse (Andrew 2005).

<sup>12</sup> Isto foi mais tarde corrigido após as ONGs e outros protestarem; e as mulheres que podiam juntar o capital requerido tiveram acesso às subvenções individualmente e no seu próprio nome sob o LRAD (Ministério 2001:4). Os agregados familiares polígamos levantaram preocupações semelhantes: em 1999, a DLA decidiu que seria concedido um subsídio ao marido e à primeira mulher, à semelhança dos casamentos civis, e cada uma das outras esposas poderia requerer individualmente outro subsídio (DLA 1999:58).

<sup>13</sup> Apesar do debate e da pressão da sociedade civil, a Lei da Subdivisão de Terras Agrícolas de 1970 não foi revogada.

<sup>14</sup> Entrevista com Anida Vorster e Jacó Tshabangu na Comissão Regional de Restituição em Pretória, em Março de 1999.

<sup>15</sup> Thoko Didiza foi substituído por Lulama Xingwana em 2006.

<sup>16</sup> Os beneficiários deixaram de ser avaliados com base nos seus rendimentos mensais. Aqueles que podem colocar uma contribuição de capital inicial (embora, teoricamente, também através de igual valor em espécie ou de trabalho) podem comprar terras por beneficiarem de subsídios do governo numa escala progressiva: a entrada mínima é de R 5 000 para o correspondente a uma subvenção de R 20 000. Isto representa a maior parte dos rendimentos anuais para a maioria dos trabalhadores agrícolas empregados, por exemplo, que presumivelmente poderiam estar entre os mais interessados na terra e que possuem capacidade técnica. Os montantes são destinados a aumentar a subvenção de um mínimo de 111 125 000 e um máximo de 430 085 000 Rands para candidatos que se qualificam (DLA 2008, Ministry 2008, DoA/DLA 2008a, Lahiff 2008).

<sup>17</sup> O quadro das políticas AgriBEE tem por grupo-alvo, explicitamente, o desenvolvimento de agro-capitalistas negros.

<sup>18</sup> Alguns aspectos do discurso do ANC foram alterados durante as eleições de 2009. Evidência anedótica de várias localidades mostra o aumento de diferenciação social entre os beneficiários da redistribuição de terras. Embora o governo ainda não tenha implementado as controversas reformas de regime fundiário nos antigos bantustões (sob a Lei dos Direitos às Terras Comunitárias – Communal Land Rights Act - CLRA), os agricultores mais ricos nestas áreas tiveram acesso a subvenções LRAD para comprar terra para agricultura comercial nas regiões que fazem fronteira com os ‘homelands’. Por outro lado, os habitantes locais sem-terra contratados por “novos agricultores negros” tendem a trabalhar em condições de ultra-exploração em algumas dessas fazendas. Além disso, a acumulação capitalista obtida neste contexto agrário está claramente ligada à posição ocupada dentro da hierarquia da autoridade

tradicional, que é efectivamente uma outra esfera da governação política nestes territórios.

<sup>19</sup> Oficialmente, a região da Costa Oeste tem uma taxa de pobreza monetária na ordem dos 21%, tornando-se o distrito com a menor taxa de pobreza fora da área metropolitana – CMA (Oosthuizen e Nieuwoudt 2003).

<sup>20</sup> O programa abrangente de apoio agrícola (CASP) oferece um menu de serviços de suporte pós-assentamento, em particular no apoio a infra-estruturas, no qual as subvenções de financiamento funcionam no mesmo princípio das subvenções LRAD.

<sup>21</sup> Ver DLA 2008, Ministry 2008, DoA/DLA 2008b, Lahiff 2008 para mais detalhes sobre estas novas medidas.

<sup>22</sup> Para uma interessante colecção de diferentes abordagens, ver Ntsebeza e Hall (2007), comentado por Andrew (2008), National Land Summit Resolution (2005), e o portal da Programme for Land & Agrarian Studies, que oferecem uma série de relatórios e publicações importantes analisando a reforma agrária e políticas governamentais de diversos pontos de vista.

<sup>23</sup> Além disso, um número considerável de especialistas académicos e activistas do sector agrário das ONGs têm-se unido ao governo ao longo dos anos em diferentes estágios do processo, embora muitos também o tivessem abandonado, frustrados depois de pouco tempo.

<sup>24</sup> Congress of the People (COPE)

<sup>25</sup> Historicamente, sempre que o mercado de terras funcionou como uma parte da reforma agrária, os pobres foram muitas vezes forçados a vender terras que lhes tinham sido atribuídas, como no Chile pós Allende e no Equador, com a notável excepção do México (por várias décadas até às reformas do NAFTA de meados dos anos 1990) e na China (até as terras comunais serem privatizadas sob Deng Xiaoping) onde era proibida a venda de terras redistribuídas (Vogelgesang 1998: 8,11).

<sup>26</sup> Sobre os efeitos negativos das reformas de mercado nos pobres ver Negrão (2002) e Moyo (2007).

## Referências

- African National Congress, 2009, *Manifesto: Working together we can do more*, <http://196.35.74.238/SABCnews.com/Documents/Manifesto%202009%20FINAL.pdf>.
- African National Congress, 2008, “Zuma on economic transformation, land redistribution”, *Age of Turbulence International Investment Conference*, 24 de Junho.
- African National Congress, 2007a, *Polokwane resolution*, Polokwane, Dezembro.
- African National Congress, 2007b, “Towards a resolution on rural development, land reform and agrarian change”, *Discussion document*, Gallagher Estate.
- African National Congress, 1994, *Reconstruction and Development Programme. A policy framework*, Joanesburgo, Umanyano.

- Aliber, Michael. 2001. “Study of the incidence and nature of chronic poverty and development policy in South Africa: an overview”, *Working Paper 3*, Programme for Land & Agrarian Studies (PLAAS)/University of Western Cape, Agosto.
- Andrew, Nancy. 2008. “Debating the politics of land in Southern Africa”, Book review of *The Land Question in South Africa: the Challenges of Transformation and Redistribution*, L. Ntsebeza and R. Hall (eds), H-SAfrica, 2008.
- Andrew, Nancy. 2007. Land reform and the rekindling of land conflicts in South Africa: Women’s access to land, in R. Odgaard, B. Derman & E. Sjaastad (eds.) *Citizenship, Identity and Conflicts over Land and Water in Contemporary Africa*, James Currey: Londres, p. 138-157.
- Andrew, Nancy. 2005. “Land Reform and the Social Dynamics of Land Conflict in the South African Countryside”, PhD Thesis in sociology, (French/English) Université de Paris V René Descartes.
- Andrew, Nancy. 1999. Le conflit foncier dans les exploitations agricoles blanches – le cas des *labour tenants* dans le Mpumalanga, chapter in Darbon (ed.), *L’après-Mandela, Enjeux sud-africains et régionaux*, Paris: Karthala.
- Berumen Colin, Paulina. 2008. “Food Security Policies in South Africa: Case Studies in Limpopo and KwaZulu-Natal”, paper presented to the 50th anniversary conference, Bordeaux, CEAN, Setembro.
- Department of Agriculture. 2005. Integrated Food Security and Nutrition Programme for South Africa, Portfolio Committee on Agriculture and Land Affairs, 8 de Fevereiro.
- Department of Agriculture. 2001. “Strategic Plan for South African Agriculture”, Pretoria. [nda.agric.za/docs/sectorplan/sectorplanE.htm](http://nda.agric.za/docs/sectorplan/sectorplanE.htm).
- Departments of Agriculture and Land Affairs. 2008a. “Challenges and Opportunities for Land and Agrarian Reform: towards 2025”, speech by Minister Lulu Xingwana, 30 de Julho.
- Departments of Agriculture and Land Affairs. 2008b. “LARP Concept Document”, 25 de Fevereiro.
- Department of Labour. 2008. “Agricultural wages and employment conditions under spotlight”, 11 de Julho.
- Department of Land Affairs (DLA). 2008. Social Cluster Media Statement, 17 de Setembro.
- Department of Land Affairs (DLA). 1999. *Annual Report*.
- Farmworkers Research and Resource Project. 1996. *Farm Labour Review – Farmworkers and Agriculture in South Africa*, Johannesburg.

- Greenberg, Stephen. 2003. "Land reform and transition in South Africa", *Transformation* 52, Michigan State University, p. 42-67.
- Hendricks, Sheryl. 2005. "The challenges facing empirical estimation of household food (in) security in South Africa". *Development Southern Africa* 22 (1), Routledge, Março, p. 103-125.
- Human Sciences Research Council. 2004. "Poverty in South Africa", Fact Sheet (1).
- Jacobs, Peter. 2009. "Food Consumption, Expenditure and Access", HSRC Centre for Poverty Employment and Growth, Abril.
- Jacobs, Peter & Thembi Xaba. 2008, "Women in urban and peri-agriculture: Sustaining livelihoods in the Cape Metropolitan Area," *Agenda* 78, p. 186 -187.
- Hall, R., Jacobs, P. Lahiff, Edward. 2003 "Evaluating Land and Agrarian Reform in South Africa – Final Report," *Occasional Paper 10*, PLAAS, University of Western Cape.
- Lahiff, Edward. 2008. "Land Reform in South Africa: a Status Report", *Research report 38*, PLAAS, University of Western Cape.
- Machethe, Charles. 2004. "Agriculture and poverty in South Africa: can agriculture reduce poverty?", paper at Overcoming Underdevelopment conference Pretoria, 28-29 de Outubro.
- Makgetla, Neva. 2008. "Land Reform plans do not get to root of rural ills", *Business Day*, 5 de Março.
- Marais, Hein. 1997. "The RDP: Is there life after GEAR?", *Development Update*, 1(1), p.1-13.
- May, Julian. 2000. "The Structure and composition of rural poverty and livelihoods in South Africa", in *At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 20th Century*, PLAAS /National Land Committee.
- Ministry of Agriculture and Land Affairs. 2008. *Budget Vote Speech Votes 23 and 27 for Departments of Agriculture and Land Affairs (in the) National Assembly*, 21 May.
- Ministry of Agriculture and Land Affairs. 2001. *Land Redistribution for Agricultural Development*.
- Moosa, V. 2003. *Promoting an Integrated Approach to Rural Development in Developing Countries for Poverty Eradication and Sustainable Development*, Ministry of Environmental Affairs and Tourism of South Africa, Geneva, 1 de Julho.
- Moyo, Sam. 2007. "Land in the Political Economy of African Development: Alternative Strategies for Reform", *Africa Development*, CODESRIA, 4, p. 1-34.
- National African Farmers Union (NAFU). 2008. "NAFU's critique on the 2001 Strategic Plan for South African Agriculture", 15 de Janeiro.

- National Land Summit, 2005. “Draft Recommendation on the Principles of ‘willing buyer willing seller’ and government’s approach to land reform”, Julho.
- Negrão, José. 2002. “Land in Africa – An Indispensable element towards increasing the wealth of the poor “, Oficina dos Centro de Estudos Sociais, nº 179, Universidade de Coimbra, Setembro.
- Ntsebeza, Lungisile, & Ruth Hall (eds). 2007. *The Land Question in South Africa: The challenge of transformation and redistribution*, HSRC Press: Cape Town.
- Ntsebeza, Lungisile, 2005, *Democracy Compromised: Chiefs and the Politics of Land in South Africa*, Brill: Leiden.
- Oosthuizen, Morné & Liezl Nieuwoudt. 2003.”A poverty profile of the Western Cape Province of South Africa”, *Journal for the Study of Economics and Econometrics*, 23 (3), p.69-90.
- Provincial Government Western Cape (PGWC). 2007. *Socio-Economic Reports- West Coast*, Cape Town: Provincial Government Western Cape.
- Shepherd, Andrew. 2000. “Rural Development and poverty reduction at the end of the century: lessons for South Africa”, in (Cousins, ed) *At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 20<sup>th</sup> Century*, PLAAS/National Land Committee.
- Statistics South Africa. 2005a. *Census of Commercial Agriculture 2002 Financial and Production statistics*. Pretoria, Department of Agriculture.
- Statistics South Africa. 2005b. *General Household Survey 2005*. Pretoria, Statistics South Africa.
- Statistics South Africa. 2002. *Labour force survey*, Pretoria, Statistics South Africa.
- The Presidency, 2008, *Development Indicators 2008*, Pretoria: The Presidency Government of South Africa.
- UNDP. 2008. Statistical Update, Human Development Reports.
- van Zyl, Johan, Kirsten, Johann, Binswanger, Hans (eds). 1996. *Agricultural land reform in South Africa*, Cape Town, Oxford University Press.
- van den Brink, Rogier, Glenn Thomas, Binswanger, Hans. 2007. “Agricultural land redistribution: towards accelerated implementation” in L. Ntsebeza & R. Hall (eds), *The Land Question in South Africa*, HSRC: Cape Town.
- Viljoen, M.F. 2005. “South African Agricultural Policy 1994-2004: Some Reflections” *Agrekon* 44 (1), p.1-16.
- Vink, Nick, Kirsten Johann. 2003. “Agriculture in the national economy”, in Nieuwoudt, Lieb, Groenewald, Jan (eds), *The Challenge of Change – Agriculture, Land and the South African Economy*, Pietermaritzburg: University of Natal Press, p. 3–19.



- Vogelsang, Frank. 1998. "After land reform, the market?", *Land Reform* 1998:1, Agricultural Development Unit, ECLAC.
- Wegerif, Marc, Bev Russel & Irma Grundling. 2005. *Still searching for security: the reality of farm dweller evictions in South Africa*, Social Surveys and Nkuzi Development Association.
- Weiner, Dan, Levin, Richard. 1991. "Land and Agrarian Transition in South Africa", *Antipode* 23:1, p. 92-120.
- Westaway, Ashley. 2008. "The Solution to Rural Poverty is at Hand, but Government is Not Interested", Border Rural Committee, 21 May. <http://sacsis.org.za/site/article/114.1>
- Williams, Gavin, Joachim Ewert, Johann Hamann and Nick Vink. 1998. "Liberalizing markets and reforming land in South Africa", *Journal of Contemporary African Studies* 16:1, p. 65-94.
- Wildschut, Adele, Hulbert, Stephen. 1998. *A Seed Not Sown: Prospects for Agrarian Reform in South Africa*, Johannesburg: Interfund/Deutsch Welthungerhilfe.
- World Bank. 2002. *African Development Indicators*.

## ***Publicações do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)***

### **Livros**

**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

**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

**Desafios para Moçambique 2010 (2009)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo

**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

**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

**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

## Cadernos IESE

(Substitui as anteriores colecções de Working Papers e Discussion Papers)

### **Nº 1: *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco

## Working Papers

(Artigos em processo de edição para publicação) – descontinuado e substituído pelos “*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) – descontinuado e substituído pelos “*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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf)

### **DP nº 4: *Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique (2008)***

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_04\\_Uma\\_Nota\\_Sobre\\_o\\_Voto\\_Abstencao\\_e\\_Fraude\\_em\\_Mocambique.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf)

**DP nº 3: *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_03\\_2008\\_Desafios\\_DesenvRural\\_Mocambique.pdf](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf)

**IDeIAS**

(Boletim que divulga resumos de conclusões de trabalhos de investigação)

**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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf)

**Nº26: *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](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](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](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](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](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](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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf)

**Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)***

Emílio Dava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_17.pdf](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](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](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)***

Virgilio Cambaza

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_14.pdf](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](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](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](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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf)

**Nº 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia (2008)***

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemane

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_7.pdf](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf)

**Nº 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação, (2008)***

Rogério Ossemane, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_4.pdf](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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf)

## Relatórios de Investigação

***Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009 (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane e Sofia Amarcy

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP\\_2009\\_v1.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf)

***Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemane

***Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs\\_2008\\_eng.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf)

(também disponível em versão em língua Portuguesa no link [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs\\_2008\\_port.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf)).

***Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007 (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs\\_PAF\\_2007.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf)

## Comunicações, Apresentações e Comentários

***Comentários ao relatório “Alguns desafios da indústria extractiva”, de Thomas Selemane (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>

***Algumas Considerações Críticas sobre o Relatório de Auto-avaliação de Moçambique na Área da “Democracia e Governação Política”. (2008)***

Luis de Brito, Sérgio Inácio Chichava e Jonas Pohlmann

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP\\_rev\\_3.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf)



***Estado da Nação – pontos que o Presidente da República deveria abordar no seu discurso no Parlamento Moçambicano. (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos\\_para\\_a\\_entrevista\\_sobre\\_estado\\_da\\_nacao.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos_para_a_entrevista_sobre_estado_da_nacao.pdf)

***Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? (2008)***

Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega\\_Projectos\\_ForumITIE.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf)

***As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano (2008)***

Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises - financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto\\_BIM\\_2008.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto_BIM_2008.pdf)

***Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao impacto da Globalização – Notas Críticas Soltas (2007)***

Comunicação apresentada na mesa redonda “Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização”, 1º Encontro Académico Espanha-Moçambique “Estudos Africanos: Perspectivas Actuais”, 14-15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. Também publicada sob o título “Os interesses do Capital em África” na revista Sem Terra, nº 49 (Março /Abril de 2009), São Paulo.

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas\\_CEA\\_UEM.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas_CEA_UEM.pdf)

***Banco Mundial e a Agricultura, Uma discussão crítica do Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008 – Comentário crítico apresentado no lançamento do RDM 2008 em Moçambique. (2007)***

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Banco%20Mundial%20lanca%20relatorio%20sobre%20Agricultura.pdf>

“Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique” contem sete artigos. Os dois primeiros discutem o discurso político oficial sobre pobreza com base na análise de discursos do Chefe de Estado moçambicano. Desta análise ressaltam dois aspectos fundamentais a saber: que o discurso político não define nem problematiza “pobreza”, referindo apenas em termos gerais a necessidade de “combate à pobreza”, o que limita a definição deste combate aos preconceitos e os pressupostos de momento e circunstância, e, que o discurso político enfatiza a mentalidade miserabilista (cultura ou mentalidade dos pobres) como causa central da pobreza, ao mesmo tempo que promove a ideia do enriquecimento pessoal. Os restantes artigos abordam várias dimensões da problemática da pobreza, discutindo factores estruturais, sociais e políticos, nomeadamente: a governação local (com um estudo de caso de Gorongosa, Sofala), a informalidade, a vulnerabilidade, a desigualdade e o nexa entre desenvolvimento da pobreza rural e a questão da terra (com um estudo de caso da África do Sul). Estes artigos demonstram que, ao contrário do discurso político oficial que responsabiliza a cultura miserabilista dos pobres pela sua pobreza, esta tem raízes objectivas nas estruturas e dinâmicas políticas, sociais e económicas de acumulação, distribuição e reprodução que são historicamente construídas.

